



Procesevaluatie afhandeling waterschade Zuid- Nederland Eindrapportage



Datum

31 januari 2023

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Onderzoeksteam

Carlijn van Helmond MSc (c.vanhelmond@aef.nl)

David Schelfhout MSc (d.schelfhout@aef.nl)

Tiddo Folmer MSc (t.folmer@aef.nl)

Met medewerking van prof. dr. Rianka Rijnhout (Universiteit Utrecht)

Referentie

Eindrapportage Procesevaluatie afhandeling waterschade Zuid-Nederland AEF

Foto voorpagina

Roger Dohmen/ANP

/ 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 Coulange 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 twijfelen 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.**

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/ 1	Inleiding	9
/ 2	Context en achtergrond Wts	12
2.1	Doel Wts	12
2.2	Toepassing Wts in Zuid-Nederland in 2021	15
2.3	Regelingen naast de Wts	16
2.4	Verantwoordelijkheden en proces toepassing Wts	16
2.5	Overlegstructuren	18
/ 3	Totstandkoming van de ministeriële regeling	20
3.1	In kaart brengen van het schadegebied	21
3.2	Quick Scan	22
3.3	Totstandkoming ministeriële regeling	23
3.4	Politieke en maatschappelijke context	27
3.5	Interdepartementale samenwerking	29
3.6	Overleg tussen Rijk en Regio	29
/ 4	Uitvoering van de ministeriële regeling	31
4.1	Feiten en cijfers	32
4.2	Ervaringen van gedupeerden	33
4.3	Ervaringen van decentrale overheden	38
4.4	Verbinding beleid en uitvoering	39
/ 5	Additionele regelingen naast de ministeriële regeling	40
5.1	Beleidsregel teeltplanschade	41
5.2	Coulanceregeling	41
5.3	Regeling tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden juli 2021 (TTU)	43
5.4	Omzetzervingsregeling	44
5.5	Overige acties	45
5.6	Overkoepelende noties bij additionele regelingen	46
/ 6	Conclusies en leerpunten	47
6.1	Overkoepelende conclusies	47
6.2	Conclusies over specifieke fasen in het proces	49
6.3	Inzicht op basis van genoemde leerpunten en verbetermogelijkheden	51
/ A	Bijlagen	52
A.1	Tijdljn	52
A.2	Verbetermogelijkheden en leerpunten volgens betrokken partijen	63
A.3	Begeleidingscommissie	65
A.4	Onderzoeksmethoden	66
A.5	Bronnen	68
A.6	Afkortingenlijst	73
A.7	Management summary in English	74

/ 1 Inleiding

In juli 2021 leiden overstromingen en extreme regenval in Limburg en delen van Noord-Brabant tot vele gedupeerden, grote schade en hoge kosten. Van overheidswege worden 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 daarbij dan om een tegemoetkoming in schade die redelijkerwijs niet verzekeraar is.

Direct na de overstromingen in Zuid-Nederland in 2021, tussen eind juli en begin augustus, voert de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) een Quick Scan uit. Deze geeft een inschatting van de maximaal mogelijke schade en kosten gelet op de aard en omvang van de ramp. Vervolgens wordt een ministeriële regeling opgesteld, die op 9 september 2021 wordt gepubliceerd in de Staatscourant.¹ In een latere fase worden ook de aan de ministeriële regeling gerelateerde en aanvullende beleidsregels en regelingen ingevoerd. De uitvoering van de ministeriële regeling komt te liggen bij RVO.

Tegelijk met dit totstandkomingsproces activeert het Verbond van Verzekeraars het Protocol Grootschalige Calamiteiten om daarmee van verzekeraarszijde te kunnen voorzien in (publiek)private coördinatievraagstukken over de schadeafhandeling.² Individuele verzekeraars berichten dat ruimere dekking wordt geboden dan voorzien in de polis, bijvoorbeeld voor zakelijke schade. Daarnaast is ook een actie gestart via 'gironummer 777' voor financiële steun aan burgers en maatschappelijke organisaties die door de overstromingen schade hebben geleden. Een belangrijk deel wordt ingezet voor eenmalige giften aan huishoudens die in hun huis ernstige waterlast hebben ondervonden.

In de nasleep van de watersnood in Zuid-Nederland komen er ook aanvullende, eenmalige regelingen tot stand die niet direct voortvloeien uit de Wts. Zo krijgen getroffen onderverzekerde ondernemers bijvoorbeeld de mogelijkheid om een beroep te doen op de corona-gerelateerde steunmaatregelen. Een ander voorbeeld is de regeling tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden Maas juli 2021 van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Het WODC heeft namens het ministerie van Justitie en Veiligheid 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 overheidscommunicatie inzake de fasen van beleid en uitvoering is een daarvan afgeleid onderzoeksaspect.

Voor u ligt de rapportage van dit onderzoek.

¹ Voluit: "Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021" (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0045602/2021-10-02>; geraadpleegd op 27 januari 2023).

² Verbond van Verzekeraars, 'Protocol grootschalige calamiteiten', te raadplegen via <https://www.verzekeraars.nl/media/8985/protocol-grootschalige-calamiteiten-aangepast-23-06-2021-1.pdf>.

Onderzoeksvragen

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?



De kern van het onderzoek betreft het proces rondom de toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen op de wateroverlast in het zuiden van Nederland in juli 2021 en de verbetermogelijkheden en leerpunten die betrokken partijen daarbij zien. De volgende onderzoeksvragen staan centraal in dit onderzoek:

1. *Hoe is de totstandkoming van de Quick Scan ter uitvoering van de Wts voor de wateroverlast in het zuiden van Nederland in juli 2021 verlopen?*
 - a. *Hoe hebben betrokken partijen dat proces ervaren?*
 - b. *Wat vonden zij van de inhoudelijke kwaliteit van de Quick Scan?*
 - c. *Welke waarde had de Quick Scan volgens hen in het proces van de (politieke) besluitvorming over onder meer de ministeriële regeling, de financiering en de wijze van schade-afhandeling?*
 - d. *Welke verbetermogelijkheden en leerpunten zien betrokken partijen?*
2. *Hoe is het proces verlopen van de vaststelling van het schadegebied en de totstandkoming van de kaart?*
 - a. *Hoe hebben betrokken partijen dat proces ervaren?*
 - b. *Welke verbetermogelijkheden en leerpunten zien zij?*
3. *Hoe is de totstandkoming van de ministeriële regeling verlopen?*
 - a. *Hoe hebben betrokken partijen dat proces ervaren?*
 - b. *Welke verbetermogelijkheden en leerpunten zien zij in dat proces?*
 - c. *Als afgeleide daarvan: welke eventuele inhoudelijke en wetgevingstechnische verbetermogelijkheden en leerpunten zien betrokken partijen met betrekking tot de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en de ministeriële regeling?*
4. *Hoe is de totstandkoming van aan de ministeriële regeling gerelateerde beleidsregels en regelingen verlopen?*
 - a. *Hoe hebben betrokken partijen dat proces ervaren?*
 - b. *Welke verbetermogelijkheden en leerpunten zien zij in dat proces?*
5. *Hoe is de totstandkoming verlopen van regelingen die niet direct verbonden zijn aan de Wts?*
 - a. *Hoe hebben betrokken partijen dat proces ervaren?*
 - b. *Welke verbetermogelijkheden en leerpunten zien zij in dat proces?*
6. *Hoe hebben de betrokken ministeries, gemeenten, waterschappen, provincies, uitvoeringsorganisaties, het Verbond van Verzekeraars en belangenorganisaties de samenwerking ervaren en welke verbetermogelijkheden en leerpunten zien zij?*
7. *Hoe hebben betrokken partijen de rol van het ministerie van Justitie en Veiligheid ervaren?*
 - a. *In hoeverre was het voor betrokken partijen duidelijk dat het ministerie van Justitie en Veiligheid de regierol vervulde bij het opstellen van de ministeriële regeling en daaraan verbonden Quick Scan, beleidsregels en regelingen?*

- b. Wat vonden betrokken partijen van de wijze waarop het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn (regie-)rol heeft ingevuld, zowel qua overlegstructuur als de wijze waarop sturing is gegeven?*
 - c. Welke verbetermogelijkheden en leerpunten zien betrokken partijen?*
- 8. *Hoe is de uitvoering van de ministeriële regeling door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland verlopen?*
 - a. Hoe is de behandeling van verzoeken tot tegemoetkoming verlopen?*
 - b. Hoe hebben betrokken partijen de uitvoering en de samenwerking met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland ervaren?*
 - c. Hoe is het proces verlopen van het beantwoorden van beleidsmatige vragen door beleid en politiek naar aanleiding van vragen vanuit de uitvoering?*
 - d. Welke verbetermogelijkheden en leerpunten zien betrokken partijen?*
- 9. *Hoe is in zowel de beleidsfase als de uitvoeringsfase de communicatie vanuit de overheden verlopen en welke verbeterpunten zien betrokken actoren daarbij?*
- 10. *Wat kan, het geheel overziend, gezegd worden over 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?*

Onderzoeksopzet

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we een bureaustudie uitgevoerd en twee interviewronden, focusgroepen met gedupeerden en een gezamenlijke leersessie met betrokken partijen georganiseerd. We interviewden afgevaardigden vanuit de betrokken ministeries, RVO, het Verbond van Verzekeraars, NIVRE, de Nationale Reddingsvloot, de gemeenten Gulpen-Wittem, Maastricht, Meerssen, Valkenburg en Venlo, het Waterschap, de veiligheidsregio's Limburg Noord en Zuid-Limburg en de provincies Limburg en Noord-Brabant. Voor de leesbaarheid van dit document wordt er bij het bespreken van ervaringen niet gesproken over 'de geïnterviewde medewerker van organisatie X' maar van 'organisatie X'. In bijlage A.4 lichten we de onderzoeksmethoden nader toe.

Dit onderzoek is begeleid door een door het WODC ingestelde begeleidingscommissie waarmee we tussenproducten en methodiek bespraken. De begeleidingscommissie kwam drie keer bijeen: bij de start van het onderzoek, halverwege de looptijd van het onderzoek, en voor bespreking van een concept van deze rapportage. Bijlage A.3 geeft de samenstelling van de begeleidingscommissie weer. Bijlage A.6 bevat een lijst met gebruikte afkortingen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een toelichting over het doel, de achtergrond en de formele deelprocessen van de Wts. Ook wordt er ingegaan op de toepassing van de Wts na de ramp in 2021. De hoofdstukken erna geven antwoord op de hiervoor benoemde onderzoeksvragen. We hanteren daarbij een driedeling in het proces, die ook zichtbaar is in de onderzoeksvragen: het voorbereiden en **de totstandkoming van de ministeriële regeling** op basis van de Wts (hoofdstuk 3, onderzoeksvragen 1,2 en 3), het **uitvoeren van de ministeriële regeling** (hoofdstuk 4, onderzoeksvraag 8) en de totstandkoming van **additionele regelingen naast de ministeriële regeling** (hoofdstuk 5, onderzoeksvragen 4 en 5). Onderzoeksvragen 6, 7 en 9 komen in alle drie voornoemde hoofdstukken aan bod. Tot slot bevat hoofdstuk 6 de **conclusies** en geven we antwoord op de laatste, overkoepelende onderzoeksvraag 10.

/ 2 Context en achtergrond Wts

2.1 Doel Wts

Veel van de schade die uit rampen en grote ongelukken voortkomt, wordt in Nederland gedekt door middel van private (of publieke) verzekeringen of het aansprakelijkheidsrecht. Er zijn echter situaties waarin getroffen en te maken krijgen met schade of kosten die niet vergoed (hoeven te) worden, zoals schade waarvoor redelijkerwijs geen verzekering beschikbaar is. Dat kan ook het geval zijn bij overstromingen van primaire waterkeringen. De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) is bedoeld om getroffen en in dat soort gevallen van een financiële tegemoetkoming te voorzien. Deze 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.

De Wts beoogt een balans tussen rechtszekerheid voor gedupeerden en flexibiliteit

De aanleiding voor de introductie van Wts was de behoefte van de Tweede Kamer aan een structurele, wettelijke regeling waarin op hoofdlijnen de aanspraken en procedures in geval van rampen worden geregeld.³ Die wettelijke regeling op hoofdlijnen werd verkozen boven de ad hoc aanpak voor vaststelling van tegemoetkomingen en procedures zoals die tot dan werd gevolgd. Deze ad hoc aanpak resulteerde namelijk in een lappendeken van financiële regelingen – met het risico van ongelijke behandeling van gedupeerden na verschillende rampen – en onzekerheid bij gedupeerden over of zij een tegemoetkoming zouden kunnen ontvangen na een ramp.⁴ Het wetsvoorstel beoogde een evenwicht te bieden tussen enerzijds het streven naar rechtszekerheid door de verankering van een wettelijk recht op tegemoetkoming in schade en kosten en, anderzijds, flexibiliteit die nodig is omdat niet bekend is welke situaties zich in de toekomst zullen voordoen.⁵

Dit beoogde evenwicht is vertaald in een wet die op hoofdlijnen regelt wat de reikwijdte is, welke kosten- en schadecategorieën wel of niet voor tegemoetkoming in aanmerking komen en hoe de omvang daarvan wordt bepaald, zodat toekomstige gedupeerden zoveel als mogelijk kunnen weten waarop zij kunnen rekenen.⁶ Tegelijkertijd biedt de wet ruimte om bij ministeriële regeling ook andere kosten of schades voor tegemoetkoming in aanmerking te laten komen (met uitzondering van schade die het gevolg is van omzetschade) en is de hoogte van de tegemoetkomingen (of drempelwaarde of eigen risico) niet op voorhand bepaald, waardoor maatwerk mogelijk wordt.⁷ De financiering van de regeling vindt plaats uit algemene middelen.⁸ De uitvoering ligt bij één organisatie.

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

⁴ Kamerstukken I 1997/98, 25159, nr. 140b, p. 2.

⁵ Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3, p. 2 (MvT).

⁶ Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3, p. 3 en 7 (MvT).

⁷ Art. 4 lid 2 en 6 Wts. Vgl. Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3, p. 7 (MvT); Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 5, p. 10.

⁸ Deze constructie werd uiteindelijk verkozen boven een fondsconstructie die zou worden gefinancierd door een verplichte jaarlijkse bijdrage via de private brandverzekering, Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3, p. 1-2.

De Wts kent een aantal centrale uitgangspunten

Kenmerkend voor de wet zijn de volgende zaken:⁹

- ▶ Gedupeerden hebben geen recht op een volledige vergoeding van geleden schade en gemaakte kosten, maar ontvangen een tegemoetkoming.¹⁰
- ▶ 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 een 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. Een tegemoetkoming in de letsel- of overlijdensschade van personen is niet mogelijk.
- ▶ Voor de precieze uitwerking van de wet wordt per ramp een specifieke ministeriële regeling opgezet.

De Wts biedt alleen tegemoetkoming voor redelijkerwijs niet verzekerbare schade of kosten

Een tegemoetkoming wordt enkel geboden in schade of kosten die redelijkerwijs niet verzekeraar zijn, die niet anderszins verhaalbaar zijn, of niet-vermijdbaar zijn (art. 4 lid 3 Wts). De Wts heeft daarmee een vangnetkarakter.¹¹ De achtergrond daarvan is de aanname dat de overheid niet aansprakelijk is voor de ontstane schade of kosten en dat er een stelsel van verzekeren is.¹² De wetgever beoogde met de beperkende voorwaarden de eigen verantwoordelijkheid van gedupeerden tot uitdrukking te brengen. Die eigen verantwoordelijkheid kan ook tot uitdrukking komen in de hoogte van de tegemoetkoming en het eigen risico.¹³ Als de kosten of schade zijn veroorzaakt door eigen schuld, worden die ook niet vergoed.

Het begrip 'redelijkerwijs verzekeraar' is in de wetgeschiedenis nader gedefinieerd

Van 'redelijkerwijs verzekeraar' wordt gesproken, aldus de wetgever, als '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.'¹⁴ Hieronder valt dus ook 'moeilijk verzekerbare' schade of kosten. Later in de parlementaire geschiedenis wordt ook wel gesproken over 'hetgeen in het normale maatschappelijk-economisch verkeer redelijk is.'¹⁵ Individuen kunnen zich hierover, aldus de wetgever, via normale commerciële kanalen laten adviseren. De Wts gaat dus over schade en kosten die redelijkerwijs niet verzekeraar (niet-vermijdbaar of anderszins verhaalbaar) zijn; het gaat dus niet over het bieden van een tegemoetkoming aan iemand die er zelf voor heeft gekozen om een verzekering (die redelijkerwijs beschikbaar is) niet af te sluiten.¹⁶

In 2004 onderzocht de Commissie tegemoetkoming schade bij rampen en calamiteiten de vraag op welke wijze de overheid in de toekomst moet omgaan met onverplichte tegemoetkomingen bij

⁹ Bisschop, P.E., J.D.W.E. Mulder, M.J. Middelburg, R.M. Letschert (juli 2013): *Personenschade en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

¹⁰ De keuze voor een tegemoetkoming in plaats van volledige schadevergoeding laat zich verklaren door de bron van de tegemoetkoming – de algemene middelen – en doordat de overheid niet aansprakelijk is voor de schade veroorzaakt door de natuurramp. Het werd daarom onwenselijk geacht door de wetgever als een onbeperkt beslag zou kunnen worden gelegd op de algemene middelen. (Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3, p. 2 (MvT); Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 5, p. 6.)

¹¹ Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 5, p. 2.

¹² Engelhard en Rijnhout 2015, p. 21-22.

¹³ Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3, p. 4 (MvT); Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 5, p. 6.

¹⁴ Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3, p. 15 (MvT); Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 5, p. 7.

¹⁵ Kamerstukken I 1997/98, 25159, nr. 140b, p. 5.

¹⁶ Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 5, p. 6.

rampen en calamiteiten.¹⁷ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelde in de kabinetsreactie het volgende:

*'Uitgangspunt van dit kabinetsstandpunt is dat de overheid zich terughoudender zal opstellen op terreinen waar de samenleving in staat moet worden geacht om zelfregulerend op te treden. Het treffen van ad hoc regelingen van overheidswege voor tegemoetkomingen in rampschade buiten de WTS om, zoals in het verleden bij de rampen in Enschede en Volendam heeft plaatsgevonden, moet voor de toekomst worden voorkomen. Burgers en bedrijven moeten zoveel mogelijk zelf hun verantwoordelijkheid nemen om de financiële gevolgen van een ramp of calamiteit te kunnen dragen.'*¹⁸

De minister zette dus in op eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, en wilde door middel van voorlichtingscampagnes het risicobewustzijn vergroten en bevorderen dat men zich zoveel mogelijk verzekert tegen schade veroorzaakt door rampen of calamiteiten. Dit is een thema dat ook bij de toepassing van de Wts in 2021 en 2022 weer relevant zou worden.

Wat is de definitie van overstroming in de wet?

Zoals hierboven genoemd biedt de Wts een tegemoetkoming bij schade die is ontstaan als rechtstreeks en onmiddellijk gevolg van rampen zoals overstromingen door zoet water. In artikel 1 van de Wts, onder b, wordt beschreven wat een overstroming door zoet water inhoudt:¹⁹

1°. hoge waterstanden, veroorzaakt door een rivierafvoer met een gemiddelde kans van voorkomen van minder dan 1/50 per jaar, voor zover het gaat om het gedeelte van de Maas waar geen gereguleerde waterkeringen aanwezig zijn²⁰,

2°. het buiten de oevers treden van andere wateren binnen Nederland waar geen primaire of anderszins gereguleerde waterkeringen aanwezig zijn, of

3°. het overlopen of bezwijken van primaire waterkeringen, dan wel het overlopen of bezwijken van anderszins gereguleerde waterkeringen die binnen een door primaire waterkeringen beschermd gebied liggen, met dien verstande dat het overlopen of bezwijken van primaire waterkeringen langs de Noordzee, de Waddenzee en de Westerschelde tot de stormvloedkeringen in de Nieuwe Waterweg en de Oosterschelde, met inbegrip van deze stormvloedkeringen, en als direct gevolg daarvan het overlopen of bezwijken van andere primaire waterkeringen, niet wordt aangemerkt als overstroming door zoet water.

¹⁷ Commissie tegemoetkoming bij rampen en calamiteiten, *Solidariteit met beleid. Aanbevelingen over financiële tegemoetkoming bij rampen en calamiteiten*, Den Haag 2004.

¹⁸ Kamerstukken II 2005/06, 29668, nr. 11, p. 1-3. Hierover o.a. Engelhard en Rijnhout 2015, p. 21.

¹⁹ Wet tegemoetkoming schade bij rampen, geraadpleegd op 24-11-2022. [wetten.nl - Regeling - Wet tegemoetkoming schade bij rampen - BWBR0009637 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/-/Regeling-Wet-tegemoetkoming-schade-bij-rampen-BWBR0009637-overheid.nl)

²⁰ In aanvulling hierop, zolang de Deltawerken Grote Rivieren ter bescherming tegen hoogwater langs de Maas nog niet volledig afgerond is, wordt door artikel 2 van de Wts:

'[ijn afwijking van het bepaalde in artikel 1, onder b, onderdeel 1°, onder hoge waterstanden verstaan: hoge waterstanden, veroorzaakt door een rivierafvoer met een gemiddelde kans van voorkomen van minder dan 1/10 per jaar, voor zover het gaat om het gedeelte van de Maas waar geen gereguleerde waterkeringen aanwezig zijn.

2.2 Toepassing Wts in Zuid-Nederland in 2021

In juli 2021 leidden overstromingen en extreme regenval in Zuid-Nederland tot vele gedupeerden, grote schade en hoge kosten. In een brief aan de Tweede Kamer liet het kabinet op 13 augustus 2021 weten dat het gebruik van het woord ramp op zijn plaats is bij de overstromingen en extreme regenval in met name gebieden in de provincie Limburg.²¹ Er was volgens het kabinet:

- ▶ sprake van een gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd; en
- ▶ een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

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, wat in de volgende hoofdstukken van deze rapportage in detail wordt beschreven. Initieel ligt de focus binnen de Rijksoverheid op de totstandkoming van een ministeriële regeling, waarin onder andere wordt geregeld wat de hoogte van de tegemoetkoming is bij bepaalde vormen van schade.²² Om voor een tegemoetkoming op grond van de Wts in aanmerking te komen, gelden verder de volgende uitgangspunten:²³

1. Gedupeerden dienen primair hun verzekeraar aan te spreken voor schadevergoeding. Alleen als de schade niet redelijkerwijs verzekeraar, niet verhaalbaar en niet vermijdbaar is komt deze in aanmerking voor een tegemoetkoming op grond van de Wts.
2. De overheid gaat, net als bij eerdere rampen, uit van een gedeeltelijke eigen verantwoordelijkheid van gedupeerden. De Wts is een vangnetregeling. De tegemoetkoming dekt daarom niet de gehele schade.
3. Er mag geen sprake zijn van overcompensatie en/of ongeoorloofde staatssteun.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft het mandaat gekregen voor de uitvoering van de Wts. Tussen 9 augustus 2021 en 16 december 2021 kunnen de schademeldingen via de website van RVO worden ingediend via een Wts-aanvraagformulier. Na de melding neemt een schade-expert van het NIVRE de schade op en legt dit vast in een taxatierapport. De schade-expert stuurt het Wts-aanvraagformulier terug naar RVO, waarna RVO namens de minister van Justitie en Veiligheid binnen dertien weken na ontvangst van de aanvraag een besluit neemt en, bij een positief besluit, een tegemoetkoming uitkeert.

In de Wts wordt een ruime definitie van gedupeerden (art. 1 aanhef en onder e Wts) gebruikt. De achtergrond daarvan is dat voor de Wts de regelingen die zijn geïntroduceerd na de watersnood in 1995 als leidraad zijn genomen. Daarin werd een breed scala aan "rechtssubjecten" een tegemoetkoming toegekend.²⁴ De reden dat hiervoor in de Wts ook is gekozen is, is dat de toekomst ongewis is; ook niet te voorziene doelgroepen moeten binnen de reikwijdte van de Wts kunnen vallen.²⁵ Met betrekking tot de schade in 2021 konden dus zowel particulieren als ondernemers, maar bijvoorbeeld ook ziekenhuizen en overheden aanspraak maken op de Wts.

²¹ Kamerstuk 32 698, nr. 59 (Kamerbrief minister JenV, 13 augustus 2021).

²² Staatscourant 2021, nr. 40211, 9 september 2021

²³ Kamerstuk 32 698, nr. 59 (Kamerbrief minister JenV, 13 augustus 2021).

²⁴ Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3, p. 6 (MvT).

²⁵ Kamerstukken II 1996/97, 25159, nr. 3, p. 6 (MvT).

2.3 Regelingen naast de Wts

De primaire focus van dit onderzoek ligt bij de activiteiten met betrekking tot de uitvoering van de Wts in het kader van de watersnood in Zuid-Nederland in juli 2021. Hieronder valt de "Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021".²⁶ We focussen in het onderzoek ook op andere regelingen die in meer of mindere mate te maken hebben met de afhandeling van waterschade in Zuid-Nederland. We maken hierbij onderscheid tussen een aan de ministeriële regeling gerelateerde beleidsregel, en de regelingen die niet direct verbonden zijn aan de Wts.

De aan de ministeriële regeling gerelateerde beleidsregel die wordt meegenomen in dit onderzoek is:

- ▶ Beleidsregel over de standaardopbrengst (SO-)normen per product per hectare

De volgende regelingen zijn eenmalig getroffen en niet verbonden aan de Wts:

- ▶ Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021
- ▶ Tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden juli 2021 (TTU)
- ▶ Tegemoetkoming omzetschade na waterschade Limburg en Noord-Brabant (TOWL)
- ▶ Aparte compensatie voor gemeenten Valkenburg aan de Geul, Gulpen-Wittem en Meerssen, omdat de wettelijke regeling niet al hun schade compenseert.

In hoofdstuk / 5 wordt het proces rondom deze regelingen apart uitgewerkt.

2.4 Verantwoordelijkheden en proces toepassing Wts

Deze paragraaf beschrijft de formele afspraken die zijn vastgelegd rond de toepassing van de Wts. Hierbij maken we onderscheid tussen formele afspraken over het proces enerzijds, en de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen in dat proces anderzijds.

Proces toepassing Wts

Zoals toegelicht in paragraaf 2.1, biedt de Wts ruimte voor maatwerk op basis van de (soort) ramp die zich voordoet. In de praktijk blijkt dat er, mede om die reden, niet veel formeel is vastgelegd over het te volgen proces. Veel van de afspraken over de toepassing van de Wts zijn informeel afgestemd. Wel bestaan er binnen het ministerie van JenV en RVO draaiboeken en beleidskaders.

De volgende procesafspraken zijn wél formeel vastgelegd:

- ▶ De Wts kan bij Koninklijk Besluit van toepassing worden verklaard in geval van een ramp als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's, die van ten minste vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving.
- ▶ De uitvoering van de Wts, waaronder het treffen van ministeriële regelingen en, indien nodig, het opstellen van Koninklijke Besluiten, valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van JenV.

²⁶ Staatscourant nr. 40211, 9 september 2021, 'Regeling van de minister van Justitie en Veiligheid van 2 september 2021, nr. 3512514, houdende regeling van de tegemoetkoming in de waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021 (Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021)'.

- ▶ Het ministerie van JenV kan RVO verzoeken tot het uitvoeren van een Quick Scan. Deze kan aanvullende informatie opleveren over de schade en de economische bedrijvigheid die van belang kan zijn bij het bepalen van de omvang van de materiële schade. Centrale vragen hierbij zijn voornamelijk de omvang van het schadegebied, de toepasbaarheid van de Wts (is het verzekerbare schade of kan de schade op derden verhaald worden), de typen gedupeerden en de (ingeschatte) gemiddelde schade per type gedupeerde. Het uitvoeren van een Quick Scan is niet noodzakelijk.
- ▶ Er wordt een ministeriële regeling opgesteld. De ministeriële regeling bevat alle regels en procedures voor de uitvoering van de Wts bij de betreffende ramp. Het gaat hier bijvoorbeeld om de hoogte van de tegemoetkomingen per schadecategorie, de termijn voor het indienen van de aanvraag, drempelbedragen en de berekeningsgrondslagen.
- ▶ Voor toepassing van de Wts is het noodzakelijk dat er formeel een schadegebied wordt vastgesteld. Dit gebied wordt vastgesteld in de ministeriële regeling.
- ▶ Het ministerie van JenV stelt budget beschikbaar. Zij publiceert de uiteindelijke ministeriële regeling in de Staatscourant en kijkt of de maatregelen in overeenstemming zijn met Europese wetgeving. Indien nodig meldt ze de steun officieel aan bij de Europese Commissie.
- ▶ De Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO) onderdeel van het ministerie van EZK, is de organisatie die belast is met de uitvoering van de ministeriële regeling. Het ministerie van JenV vraagt formeel aan RVO om zijn crisisorganisatie op te schalen en een inschatting te maken van de uitvoeringskosten. Daarbij fungeert het ministerie van JenV dus als opdrachtgever voor de uitvoering van deze taak. Uitvoeringskosten die door RVO worden gemaakt, komen daarmee ten laste van de begroting van JenV.
- ▶ Er wordt situationeel bepaald welke ministeries er in het proces van het opstellen en uitwerken van de op de Wts gebaseerde regeling(en) betrokken worden. Het ministerie van Financiën wordt altijd betrokken, vanwege de benodigde financiële middelen.
- ▶ Overige ministeries en andere partijen, zoals (getroffen) medeoverheden, worden afhankelijk van de soort ramp, de geleden schades, het type gedupeerden en het getroffen gebied betrokken. Het is dus niet wettelijk of juridisch geregeld dat het getroffen gebied inspraak heeft in het proces van toepassing van de Wts.

Rollen en verantwoordelijkheden

Bij de afhandeling van de waterschade in Zuid-Nederland is een groot aantal partijen betrokken, elk vanuit een eigen rol. Veel rollen en verantwoordelijkheden zijn, net zoals het proces, niet formeel vastgelegd. Voordat we in de volgende hoofdstukken ingaan op het proces en de ervaringen van betrokken partijen, lichten we de (formele) rollen van deze partijen in dit proces hieronder kort toe:

De volgende formele rollen zijn vastgelegd:

- ▶ De **minister van JenV** is verantwoordelijk voor (de inrichting en werking van) het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Een onderdeel daarvan is de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor de inhoud en inzet van de Wts. Onderdeel van deze rol is ook dat JenV richting RVO fungeert als opdrachtgever voor de uitvoering van de ministeriële regeling.
- ▶ De **Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)** is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ministeriële regeling.

In de praktijk hebben de volgende partijen een rol gespeeld bij de afhandeling van de waterschade die in juli 2021 is geleden:

- ▶ Op grond van de formele verantwoordelijkheid van de minister van JenV vervulde **het ministerie van JenV** een *regierol* in het proces van het van toepassing verklaren van de Wts, het opstellen van de ministeriële regeling en de afstemming met betrokken partijen.
- ▶ De **ministeries van Financiën, BZK, SZW, EZK, AZ, LNV en IenW** zijn betrokken geweest bij de interdepartementale afstemming over het van toepassing verklaren van de Wts op de watersnood, het opstellen van de ministeriële regeling en het initiëren van aanvullende regelingen voor tegemoetkoming.
- ▶ De **Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)** was met betrekking tot de ramp van juli 2021 verantwoordelijk voor de uitvoering van de ministeriële regeling én de additionele regelingen Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021 en de TTU. Gedupeerden kunnen aanvragen voor tegemoetkoming indienen bij RVO, die vervolgens door RVO worden afgewikkeld. Daarnaast speelde RVO een belangrijke rol in de voorbereiding van de regeling, onder meer door het opstellen van een Quick Scan met een inschatting van de maximale mogelijke schade en kosten gelet op de aard en omvang van de ramp.
- ▶ De **gemeenten** in het getroffen gebied hebben verschillende rollen in het proces vervuld. Ten eerste hebben gemeenten een rol gespeeld in de fase van het opstellen van de ministeriële regeling en aanvullende regelingen voor tegemoetkoming. Zij hebben input geleverd voor het opstellen van de Quick Scan, bijvoorbeeld over de contouren van het schadegebied en de financiële omvang van de schade. Ook hebben zij, op grond van hun ervaringen met de aard en omvang van de schade, input geleverd voor de besluitvorming op nationaal niveau over de inhoud van de regeling. Ten slotte zijn gemeenten zelf gedupeerde partijen, omdat zij veel kosten hebben gemaakt voor (onder meer) het herstellen van schade aan lokale infrastructuur.
- ▶ De **Veiligheidsregio's Zuid-Limburg en Limburg-Noord** zijn met name betrokken geweest in de acute fase van de rampenbestrijding. Bij het proces van toepassing van de Wts hebben de veiligheidsregio's een beperkte rol gespeeld. Wel hebben de veiligheidsregio's, net als de gemeenten, kosten gemaakt die voor een tegemoetkoming op grond van de Wts in aanmerking komen.
- ▶ De **provincie Limburg** is gedurende het gehele proces betrokken geweest om de stem vanuit Limburg te zijn richting het Rijk en af te stemmen met individuele gemeenten in Limburg. Ook de provincie heeft input geleverd voor de besluitvorming op nationaal niveau over de inhoud van de regelingen en de stand van zaken gedurende het proces.
- ▶ De provincie **Noord-Brabant** is betrokken geweest bij het ophalen van informatie voor de Quick Scan.
- ▶ Het **waterschap Limburg** is betrokken geweest bij het ophalen van informatie voor de Quick Scan. Ook heeft het waterschap gedurende het proces deelgenomen aan overleggen met het Rijk.
- ▶ De stichting **Nederlands Instituut Van Register Experts (NIVRE)** heeft een rol gespeeld in de uitvoering van de tegemoetkomingsregeling, in opdracht van RVO. NIVRE leverde schade-experts die schadeopnames uitvoerden bij gedupeerden. Ook leverde NIVRE capaciteit voor het maken van een schade-inschatting in het kader van de Quick Scan.
- ▶ Het **Verbond van Verzekeraars** is de belangenvereniging van schadeverzekeraars in Nederland. Het verbond heeft een rol gespeeld in de fase waarin de ministeriële regeling tot stand is gekomen, door richting de politiek informatie te verschaffen over de mate waarin verschillende soorten geleden schade al dan niet redelijkerwijs 'verzekeraar' waren (een kernbegrip in de Wts).

2.5 Overlegstructuren

Gedurende het proces van de totstandkoming van de ministeriële regeling zijn er verschillende overlegstructuren ontstaan. Deze overleggen worden in deze paragraaf toegelicht.

Directeurenoverleg Rijk-Regio (DO Rijk-Regio)

Een overleg dat een belangrijke rol speelde in de afstemming tussen het Rijk en de regio gedurende het gehele proces, was het DO Rijk-Regio. Hier werd de stand van zaken van het proces en belangrijke aandachtspunten, acties en te maken keuzes besproken. Hierin zaten de volgende betrokken partijen aan tafel:

- ▶ De ministeries van JenV, BZK en EZK
- ▶ De provincie Limburg
- ▶ De gemeenten Venlo en Maastricht
- ▶ Het waterschap Limburg
- ▶ In een later stadium sluit ook RVO aan

Interdepartementaal directeurenoverleg (Interdepartementaal DO)

Betrokken ministeries hebben onderling afgestemd, besluiten genomen en besluitvorming voorbereid voor de Ministerraad via het interdepartementaal DO. Hierin waren de ministeries van JenV, BZK, AZ, SZW, Financiën, IenW, LNV en EZK vertegenwoordigd. Ook RVO sluit aan.

DG-Overleg schadeafhandeling Limburg (DG-overleg)

De verschillende directeuren-generaal (DG's) binnen de betrokken ministeries hebben in juli en augustus viermaal een apart overleg georganiseerd om een aantal belangrijke beslissingen voor te bereiden. Hierbij was een afvaardiging vanuit de ministeries van JenV, IenW, AZ, BZK, EZK, LNV en Financiën aanwezig.

Ministerraad

In de Ministerraad (wekelijkse vergadering van alle ministers onder leiding van de minister-president) heeft besluitvorming plaatsgevonden over de ministeriële regeling, de Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021 en over onder andere de voorwaarden voor en de hoogte van de tegemoetkoming in de teeltplanschade en omzetzerving.

Commissie van Deskundigen

Het Verbond van Verzekeraars, taxateurs vanuit het NIVRE, RVO en het ministerie van JenV namen deel in de Commissie van Deskundigen om complexe casussen over (on)verzekeraarheid te bespreken. De aanleiding hiervan was dat RVO in een vroeg stadium (september 2021) heeft aangegeven een deskundigencommissie te willen samenstellen om bij complexe casussen te kunnen beoordelen of schade verzekeraar dan wel onverzekeraar is. RVO was voorzitter van deze commissie, waarvan geen formele instelling is geweest. De commissie is met name in december 2021 en januari 2022 enkele keren bijeen geweest en heeft advies uitgebracht aan het ministerie van JenV.

Overleggen in Limburg

In de provincie Limburg is, met name kort na de ramp, een aantal overleggen georganiseerd om stil te staan bij de Wts. Zo werden in augustus twee bijeenkomsten georganiseerd waarvoor alle Limburgse gemeenten uitgenodigd waren om het te hebben over de stand van zaken rondom de schadeafhandeling en het opstellen van de ministeriële regeling. De gemeenten Maastricht en Venlo en de provincie Limburg namen hierin het voortouw.

Naast bovenstaande overleggen vond er ook een vast **opdrachtgeversoverleg** plaats tussen het ministerie van JenV en RVO.

/ 3 Totstandkoming van de ministeriële regeling

Dit hoofdstuk beschrijft de stappen die zijn gezet in het voorbereiden en opstellen van een ministeriële regeling. Allereerst geven we een korte tijdlijn weer. De uitgebreide tijdlijn is te vinden in bijlage A.1. Daarna gaan we in op verschillende thema's gedurende dit proces. Per thema wordt er, in de blauwe blokken, ingegaan op het procesverloop. Daarna worden de ervaringen van betrokken partijen uiteengezet.

Tijdlijn

De volgende hoofdgebeurtenissen vonden er plaats in het proces van het voorbereiden en opstellen van de ministeriële regeling:

Datum	Gebeurtenis
29 juni 2021	Wateroverlast in delen van Limburg, onder andere gemeente Meerssen.
13 juli – 20 juli 2021	De overstromingen en extreme regenval in de periode van 13 juli – 20 juli 2021 in met name gebieden in de provincie Limburg hebben geleid tot vele gedupeerden en grote schade en kosten.
15 en 16 juli 2021	Kabinet verklaart de watersnood tot ramp; eerste communicatie.
15 en 16 juli 2021	Koning Willem-Alexander en koningin Maxima, demissionair minister-president Rutte en staatssecretaris Van Veldhoven bezoeken rampgebied.
19 juli – 26 juli 2021	Ambtelijke en bestuurlijke overleggen over de afhandeling van schade worden opgestart.
26 juli – 8 augustus 2021	Informatie voor Quick Scan wordt opgehaald.
26 juli – 9 augustus 2021	De voorbereiding voor de ministeriële regeling vindt plaats.
9 augustus 2021	De Quick Scan wordt gepubliceerd.
9 augustus 2021	Het online schadeloket van RVO wordt opengesteld.
9 – 12 augustus 2021	Verdere gesprekken over de invulling van de ministeriële regeling.
13 augustus 2021	Ministerraad stelt het voorstel voor de ministeriële regeling vast.
13 augustus 2021	Reactie van het Kabinet op de volgende verzoeken: Gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf en Meerssen verzoeken om het tot ramp verklaren van de waterlast op 29 juni. Gemeenten Altena, Maasdriel en Zaltbommel verzoeken om voor een ruimhartiger schadegebied, waarin de Bommelerwaard wordt betrokken.
13 augustus 2021	Kamerbrief waarin de ministeriële regeling wordt aangekondigd, met aandacht voor de tijdsspanne van de ramp en de omgang met niet-verzekerbare schade.

13 – 30 augustus 2021	Overleggen op verschillende niveaus over de tot stand gekomen ministeriële regeling, laatste formele voorbereiding om de regeling in de Staatscourant te publiceren.
30 augustus 2021	Aanmelding ministeriële regeling bij de Europese Commissie.
9 - 13 september 2021	Ministeriële regeling wordt gepubliceerd en is formeel van kracht.
1 oktober 2021	Verduidelijkende wijziging in de ministeriële regeling. In artikel 7, tweede lid, wordt 'de artikelen 4 en 6' vervangen door 'de artikelen 3 en 4'. In artikel 8, derde lid, wordt na 'drempelbedrag' ingevoegd ', bedoeld in artikel 13, tweede lid'.
28 juni 2022	Verduidelijkende wijziging in de ministeriële regeling. In artikel 14 wordt na 'bedrijven' ingevoegd 'en stichtingen en verenigingen die een zorginstelling of onderneming in stand houden'.

De gebeurtenissen worden uitgewerkt in bijlage A.1.

3.1 In kaart brengen van het schadegebied

Procesverloop

Snelheid stond voorop bij het in kaart brengen van het schadegebied

Om de Wts in te kunnen zetten, moet als een van de eerste stappen het schadegebied in kaart worden gebracht. Toen hiermee werd begonnen, waren veel lokale partijen nog gericht op de acute fase van de ramp. Toch voelde het ministerie van JenV maatschappelijke druk en noodzaak om het schadegebied zo snel als mogelijk vast te stellen, zodat dit meegenomen kon worden in de ministeriële regeling, de financiële impact van het inzetten van de Wts helder werd, en er voor getroffen personen duidelijkheid kwam over vergoedingen. Het ministerie van JenV heeft daarom gestuurd op het zo snel als mogelijk vaststellen van de kaart van het schadegebied. In juli 2021 wordt er daarom nog een expertgroep georganiseerd, waarin betrokken partijen (in ieder geval Rijkswaterstaat, Waterschappen, Verzekeraars, Veiligheidsregio's en RVO) bespreken welke informatie er beschikbaar is om het schadegebied in kaart te brengen. De uiteindelijke kaart wordt afgestemd met de betrokken partijen zoals aanwezig in de overlegstructuren.

Betrokken partijen hebben het opstellen van de schadekaart als onoverzichtelijk ervaren

Het opstellen van een schadekaart begint met een verantwoordelijke voor het proces. In juli 2021 was het echter niet direct helder of RVO of het ministerie van JenV verantwoordelijk was voor het opstellen van de kaart. Uit de gesprekken met RVO en het bestaande draaiboek voor de Quick Scan blijkt dat RVO penvoerder is voor de Quick Scan, maar dat het ministerie van JenV formeel de schadekaart zou moeten aanleveren. Uiteindelijk heeft het ministerie van JenV dit daarom ook opgepakt.

Vervolgens was voor alle betrokken partijen onduidelijk wie de benodigde informatie moest en kon verschaffen. Deze was versnipperd: Rijkswaterstaat (RWS) had een deel van deze informatie, waterschappen een ander deel, gemeenten en veiligheidsregio's weer een ander deel. Het gaat hier vooral over kaarten/GIS-bestanden vanuit het perspectief van deze partijen. Het Rijk keek naar de provincies, provincies hadden de verwachting dat hier op Rijksniveau (met name bij RWS of het ministerie van IenW) zicht op zou moeten zijn. Veel verschillende (lokale) partijen zijn uiteindelijk benaderd om binnen enkele dagen informatie aan te leveren, wat voor lokale partijen onduidelijk-

heid opleverde en voor druk zorgde terwijl men de handen vol had aan het managen van de nafase van de crisis. Een aantal betrokken partijen in de regio Limburg, zoals de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, geeft aan dat er té snel een schadegebied in kaart moest worden gebracht: “We stonden hier nog tot over de knieën in het water!” Specifiek was het onduidelijk voor de provincie Noord-Brabant welke verantwoordelijkheid zij had, omdat deze provincie een significant kleiner gebied had waar schade was ontstaan door de ramp dan de provincie Limburg.

Los van de vraag wie informatie *had*, geven gesprekspartners aan dat niet duidelijk is geregeld wie *verantwoordelijk* is voor het aanleveren van informatie voor het vaststellen van het schadegebied en wie er zowel op centraal als op decentraal niveau verantwoordelijk is voor de coördinatie van het ophalen van de benodigde informatie. Dit wordt door de hierbij betrokken partijen in de gezamenlijke leersessie en interviews genoemd als iets dat voor een volgende ramp beter moet worden geregeld. Dit zou duidelijker kunnen worden uitgewerkt in de bestaande draaiboeken over de Quick Scan.

Betrokkenen steunen de keuze voor een zo ruim mogelijk schadegebied

In de uiteindelijke kaart is er volgens betrokken partijen een maximaal schadegebied in kaart gebracht, met ruime marges langs de Maas, zodat er in ieder geval geen gebied gemist werd. Ook werd hierin nog rekening gehouden met de mogelijkheid dat er nog dijken zouden kunnen doorbreken en met het feit dat er niet helder was welk gebied precies welk soort oorzaak van de schade betrof (regenval, overstroming of een combinatie). Alle geïnterviewde partijen ervaren dit als logisch, en als een keuze die op dat moment voortvloeide uit de wens om ruimhartig te zijn. Het had echter wel een effect in het latere stadium van de Quick Scan. Dat beschrijven we hieronder.

3.2 Quick Scan

Procesverloop

Het kabinet initieert nog tijdens de ramp een door RVO uit te voeren Quick Scan

Op 16 juli, op het moment dat de ramp nog voortduurt, geeft het kabinet in een Kamerbrief aan dat RVO een Quick Scan uitvoert naar de mogelijke omvang van de schade, waarover de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd.

De Quick Scan komt uit op een geschat maximaal schadebedrag van € 1,81 miljard. Naast schatting betreft hiervan € 1,275 miljard niet-redelijkerwijs verzekerbare schade en kosten. De totale geschatte Wts-tegemoetkoming komt afgerond op maximaal € 1,150 miljard te liggen.

Er bestond onduidelijkheid over het doel van de Quick Scan

Als eerste geven partijen in gesprekken aan dat het *doel* van de Quick Scan niet helder omschreven was. Werd de Quick Scan opgesteld om politiek en maatschappij een eerste beeld van het schadegebied en de omvang van de schade te geven (informatieve functie)? Of was de Quick Scan bedoeld als opstap naar de ministeriële regeling (besluitvormende functie)? RVO als uitvoerder van de Quick Scan geeft aan dat het doel van de Quick Scan tijdens het proces van het opstellen ervan verschoof. Dat gebeurde geleidelijk, met name toen bleek dat de afbakening van het schadegebied die in de Quick Scan zou worden gehanteerd nagenoeg een-op-een zou worden overgenomen in de ministeriële regeling. Hierdoor veranderde het proces volgens betrokken ministeries en RVO van een relatief technische exercitie in een *politiek* proces, waarin betrokken partijen een belang hadden om de gebiedsafbakening te beïnvloeden. Zeker omdat niet helder was wie welke rol had bij het

aanleveren van informatie, was er in dit proces veel ruimte voor pogingen om de afbakening van het schadegebied te beïnvloeden. Het doel van de Quick Scan wordt uiteindelijk in de Quick Scan zelf omschreven als het geven van een inschatting van de maximale mogelijke schade en kosten, gelet op de aard en omvang van de ramp.²⁷

De schatting van de omvang van de schade als onderdeel van de Quick Scan betrof een snelle en grove inschatting, die in de buitenwereld hoge en deels verkeerde verwachtingen wekte

Hier speelt ook dat voor betrokken partijen onduidelijk was op welke vraag de Quick Scan een antwoord moest geven. Was de bedoeling van de inschatting van de kosten om een, voor zover mogelijk op korte termijn, zo realistisch mogelijke inschatting van de schade te geven? Of moest de Quick Scan duidelijk maken wat het maximaal denkbare schadebedrag was? In de praktijk lijkt de Quick Scan het tweede te hebben gedaan, maar zo werd het door de buitenwereld niet gelezen. Alle betrokken partijen in Limburg geven namelijk in de interviews aan dat de informatie die is aangeleverd een inschatting betrof, die uitging van het *worst case scenario*. Op ambtelijk niveau was voor iedereen bekend dat de Quick Scan een maximaal bedrag omschreef. In meerdere gesprekken is echter genoemd dat bij lokale partijen en getroffen in de regio het uiteindelijke bedrag dat is gepubliceerd in de Quick Scan over is gekomen als het bedrag dat door het Rijk “uitgetrokken” werd om de schade te dekken. In de werkelijkheid ligt tot nu toe het schadebedrag vele malen lager (op 5 januari 2023 is er ruim € 63,5 miljoen uitbetaald aan tegemoetkomingen, waarbij het bedrag in de Quick Scan werd ingeschat op maximaal € 1,15 miljard schade dat viel onder de Wts). Dit zorgde voor onrust en ongenoegen bij diegenen die van mening zijn dat het Rijk getroffen partijen ruimer financieel tegemoet had moeten komen. Vrijwel alle betrokken partijen geven aan dat als er iets meer tijd was genomen om de Quick Scan op te stellen, er betere checks hadden kunnen plaatsvinden op de juistheid van de inschatting van de kosten en er meer informatie gebruikt had kunnen worden in de gemaakte inschattingen.

Partijen hebben de meerwaarde van de Quick Scan als beperkt ervaren

Als laatste blijkt uit de interviews dat vrijwel alle partijen de meerwaarde van de Quick Scan als beperkt hebben ervaren. Zo omschrijft een geïnterviewde de Quick Scan als een ‘papier exercitie’, die te weinig relatie had met de praktijk. Het NIVRE, dat verantwoordelijk was voor de schatting van de omvang van de schade, geeft zelf ook aan dat er haast zat in het proces, waardoor niet het gehele getroffen gebied kon worden bezocht, maar enkel de gemeente Valkenburg. Enkel voor de financiële berekeningen van het ministerie van JenV bood het een onafhankelijk ankerpunt van waaruit gesprekken konden plaatsvinden. Uit de documentatie blijkt dat verder in de overleggen op directeuren- en DG-niveau weinig aandacht is besteed aan de Quick Scan. Doordat de Quick Scan, naar later bleek, een veel te hoge en ruime inschatting van de schade bevatte, zorgde deze volgens gesprekspartners daarom eerder voor ruis in het vervolgproces dan dat het bijdroeg aan een effectieve afhandeling van de schade.

3.3 Totstandkoming ministeriële regeling

Binnen de kaders van de Wts is er gezocht naar zo coulant mogelijke tegemoetkoming

²⁷ RVO, 9 augustus 2021, ‘Quick Scanrapport overstromings- en regenvalschade in Limburg en het onbedijkte deel langs de Maas in Noord-Brabant juli 2021’.

Nadat de Quick Scan was opgesteld, was de volgende formele stap in het proces van toepassing van de Wts het opstellen van een ministeriële regeling die kon dienen als basis kon dienen voor het uitkeren van tegemoetkoming. Het ministerie van JenV is de regiehouder voor het opstellen van deze regeling. In overleg met de andere betrokken ministeries, en met de partijen in de regio die vertegenwoordigd zijn in het DO Rijk-Regio, is er een ministeriële regeling opgesteld. Bij het opstellen van deze regeling moesten keuzes worden gemaakt over zaken als de in aanmerking komende schade- en kostencategorieën, de hoogte van de tegemoetkomingen, drempelbedragen en het eigen risico van gedupeerden. Deze keuzes worden afgestemd in de verschillende bestaande overlegstructuren.

Het proces van het opstellen van de ministeriële regeling is gedurende het opstellen van de Quick Scan al in gang gezet. In veel gesprekken wordt benadrukt dat de ministeriële regeling zeer snel tot stand is gekomen en slechts enkele weken na de ramp al gereed was. Regelmatig wordt genoemd dat de regeling in recordtijd werd vastgesteld door de ministerraad (13 augustus).

In alle gesprekken met betrokken partijen bij het opstellen van de ministeriële regeling blijkt dat het met afstand belangrijkste uitgangspunt bij het opstellen van de regeling een zo ruimhartig mogelijke tegemoetkoming aan gedupeerden was. Dit streven naar ruimhartigheid is volgens geïnterviewden op verschillende manieren herkenbaar.

Allereerst is het schadegebied dat in kaart is gebracht voor de Quick Scan, nagenoeg volledig overgenomen. Waar de Wts in principe alleen geldt voor het gebied waar overstroming heeft plaatsgevonden, wordt de Wts nu ook van toepassing verklaard op het afstromend water in Limburg ten gevolge van de regenval in juli 2021. Er wordt dus gekozen voor een groter schadegebied waarvoor de ministeriële regeling gaat gelden.²⁸

Er is daarnaast gekozen om schade aan personenauto's in aanmerking te laten komen voor tegemoetkoming op grond van de Wts (art. 5 van de ministeriële regeling). Ook is geregeld dat gedupeerden voor de volledige omvang van schade aan de inboedel (artikel 4) een vergoeding van 90% ontvangen (met een maximumvergoeding van € 32.400).²⁹

Betrokken partijen hebben verschillende visies op de mate van ruimhartigheid van de regeling

Alle ministeries die betrokken zijn geweest bij het opstellen van de ministeriële regeling geven aan de bedoeling te hebben gehad om zo min mogelijk getroffen en tussen wal en schip te laten vallen. De begrippen ruimhartig en coulant stonden volgens de betrokkenen ministeries voortdurend centraal in de te maken afwegingen voor de inrichting van de regeling. Volgens geïnterviewden zijn die zo goed als mogelijk toegepast, binnen de kaders van de Wts en op basis van de kennis die men in augustus had over de situatie in Zuid-Nederland. Een van de geïnterviewden stelt: "als iets goed uitlegbaar was, hebben we het meegenomen in de regeling".

²⁸ Dit is gebeurd via een Koninklijk Besluit (Staatsblad 2021, nr. 419). Zonder dit KB zou het gebied dat is getroffen door afstromend water niet onder de reikwijdte van de ministeriële regeling vallen, terwijl veel van de totale schade in Limburg is ontstaan in het gebied met afstromend water. Dit verandert overigens niets aan de eis van redelijkerwijs verzekeraar binnen de Wts. Tegemoetkoming op grond van de Wts voor schades die redelijkerwijs verzekeraar zijn, is ook met dit KB niet mogelijk.

²⁹ Dit is een ruimhartigere systematiek dan bij de laatste toepassing van de Wts in 2011, toen voor de schade aan de inboedel 90% van het schadebedrag tot € 10.280 werd vergoed; 75% van het schadebedrag tussen € 10.280 en € 15.370 werd vergoed; en 50% van het schadebedrag tussen € 15.370 en € 30.740.

De drie partijen die namens de regio met het Rijk overlegden, geven aan “behoorlijk tevreden” te zijn met de uiteindelijke vormgeving van de tegemoetkoming. Zij kwalificeren de ingerichte regelingen als “de meest riante Wts-regeling ooit” en “best wel ruimhartig”. Tegelijkertijd benadrukken ook zij het gevaar van precedentwerking: “Het moet ook een volgende keer weer kunnen. Daarom is het logisch dat er niet met geld is gesmeten.”

Betrokken partijen zijn tevreden over de snelheid waarmee de regeling tot stand is gekomen

Betrokken partijen zijn ook te spreken over de snelheid waarmee de ministeriële regeling tot stand kwam, met name om snel duidelijkheid te verschaffen aan gedupeerden over de reikwijdte van de regeling en de voorwaarden voor tegemoetkoming.

Genoemd wordt dat de keuze om de regeling van de ramp in januari 2011³⁰ als basis te gebruiken bijdroeg aan de snelheid van het proces. Toch waren er zaken die anders waren ten opzichte van 2011, wat ervoor zorgde dat de regeling niet een-op-een overgenomen kon worden. Zo geeft het ministerie van JenV aan dat de mate van verzekeraarbaarheid veranderd is ten opzichte van 2011. Ook het moment waarop de ramp plaatsvond (zomer in plaats van winter) was bepalend voor hoe de ministeriële regeling eruit kwam te zien. In deze fase van het proces hebben betrokken partijen, met name het ministerie van JenV, de kennis en inzet van RVO als zeer prettig ervaren. De reden hiervoor is dat RVO goed zicht had op het te doorlopen proces en veel kennis had over de Wts.

Procesverloop

In interdepartementale overleggen was discussie over precedentwerking van een ruimhartige regeling

In de interdepartementale overleggen in de eerste fase vroeg een aantal ministeries aandacht voor de mogelijke negatieve implicaties van een ruimhartige toepassing van de Wts. Zij waarschuwden ervoor dat hiervan de prikkel uit zou kunnen gaan voor burgers om zich niet langer te verzekeren voor overstromingsrisico's, waardoor de verzekeringsmarkt voor deze risico's zou kunnen instorten. Een gevolg daarvan zou kunnen zijn dat burgers zich in de toekomst überhaupt niet meer kunnen verzekeren voor deze risico's, waardoor alle risico's worden afgewenteld op de overheid.

Ook zijn er discussies over de tegemoetkoming voor schade aan personenauto's. Binnen het interdepartementale DO is de overeenstemming om de tegemoetkoming van louter WA-verzekerde auto's te beperken. Het kabinet besluit echter dat er wel een tegemoetkoming voor WA-verzekerde auto's moet komen.

Enkele betrokken partijen geven aan dat de in hun ogen ruimhartige vormgeving van de ministeriële regeling wel risico's kent. Met name het ministerie van Financiën geeft aan dat zij in gesprekken over de regeling heeft aangegeven dat men voorzichtig zou moeten zijn met afwijken van de uitgangspunten van de Wts, om precedentwerking naar de toekomst te voorkomen en het bestaande stelsel van verzekeren niet te ondermijnen. Ook RVO heeft in de overleggen om deze reden aangegeven ongelukkig te zijn met het besluit van het kabinet om ook een tegemoetkoming te bieden voor schade aan auto's die alleen een WA-verzekering hebben, omdat men bang is voor overcompensatie en precedentwerking.

³⁰ De regeling van 2011 betrof het stroomgebied van de Maas van de landsgrens bij Eijsden tot aan de Koninginnebrug bij Well op 8, 9, 10 en 11 januari 2011. Zie: Staatscourant nr. 12398, 12 juli 2011, 'Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas in januari 2011'.

In de besluitvorming was weinig aandacht voor signalen dat de Wts voor een groep particulieren in het zwaarst getroffen rampgebied geen of weinig soelaas bood

In de Wts staat de term 'redelijkerwijs verzekeraar' centraal: de Wts is immers alleen van toepassing op die schades die niet redelijkerwijs verzekeraar zijn. Voor het vormgeven van de ministeriële regeling was een goed begrip van wat die term behelst en hoe die in de praktijk uit zou pakken dan ook van groot belang.

Betrokken partijen in de regio, zoals gemeenten en RVO, geven aan dat veel inwoners van de zwaarst getroffen gemeenten in principe geen aanspraak konden maken op de Wts.³¹ Schade veroorzaakt door overstroming van het *primaire watersysteem* (zoals de Maas) is niet verzekeraar en kwalificeert dus voor een tegemoetkoming op grond van de Wts. Schade veroorzaakt door overstroming van het *secundaire watersysteem*, zoals de rivieren, beken en geulen in Zuid-Limburg, is evenwel wél redelijkerwijs verzekeraar en valt dus niet binnen het toepassingsbereik van de Wts. Ook schade door extreem zware regenval was redelijkerwijs verzekeraar en viel daardoor niet onder de Wts.

Dat schade redelijkerwijs verzekeraar is, wil echter niet zeggen dat gedupeerden ook *verzekerd* zijn. Voor de vraag of het inzetten van de Wts voor de zwaarst getroffen een uitkomst zou bieden, was het in de fase van het vormgeven van de ministeriële regeling dus belangrijk om na te gaan in hoeverre gedupeerden verzekerd waren voor de geleden schade en/of in hoeverre verzekeraars coulant omgingen met de vergoeding van schades die niet (geheel) binnen de polisvoorwaarden vielen. Afhankelijk van de antwoorden op deze vragen zou duidelijk worden in hoeverre gedupeerden via de private verzekeringsmarkt aanspraak konden maken op vergoeding van hun schade.

Uit gesprekken blijkt dat, ten tijde van de besluitvorming in de zomer van 2021, is uitgegaan van informatie van het Verbond van Verzekeraars over welke schades redelijkerwijs verzekeraar waren. De notulen van het DO Rijk-Regio laten echter zien dat er wel degelijk signalen waren dat het hanteren van dit uitgangspunt in veel gevallen problemen op zou leveren voor een groep particulieren, omdat zij niet verzekerd waren. In het DO Rijk-Regio van 9 augustus 2021 wordt vermeld dat het niet opnemen van de schade voor particulieren bij zijrivieren en beken als onderdeel van de Wts problemen kan opleveren in circa 800-1.000 gevallen. Naar verwachting ging dit om een groep oudere mensen die hun verzekering niet hebben aangepast, mogelijk omdat ze niet wisten dat dit aan de orde was. In het overleg van 9 augustus 2021 wordt afgesproken dat het ministerie van JenV dit punt nogmaals met het Verbond van Verzekeraars afstemt. Uiteindelijk wordt ervoor gekozen om dit niet mee te nemen in de ministeriële regeling.

In de gesprekken komt naar voren dat betrokken partijen zich niet meer kunnen herinneren dat dit expliciet aan de orde is geweest. Andere geïnterviewden noemen dat het zo kort na de ramp niet mogelijk was om een volledig beeld te hebben van de mate waarin particulieren al dan niet verzekerd waren, en dat daarom slechts uit kon worden

³¹ Dit stelt de Nationale Ombudsman in juli 2022 ook vast. De Nationale Ombudsman constateert dat bij de afwikkeling van de schade van de watersnoodramp in Zuid-Limburg veel is beloofd, maar te weinig concrete daden en snelheid aan de dag is gelegd (Brief Nationale Ombudsman aan minister JenV, 13 juli 2022).

gegaan van de feitelijke informatie over *verzekeraarbaarheid*. Ook was het nog afwachten hoe coulant verschillende verzekeraars zouden zijn in hun uitkeringen.

De notulen van hoogambtelijke overleggen ondersteunen dit beeld: die laten zien dat relatief kort stil is gestaan bij de vraag of de notie van 'verzekeraarbaarheid' tot knelpunten in de uitvoering zou leiden. In de interdepartementale discussie ging, zo laten de notulen zien, meer aandacht uit naar vraagstukken 'aan de randen' van de Wts. Voorbeelden zijn de teeltplanschade van agrariërs in de uiterwaarden van de Maas en de omzetting van ondernemers, die beide uitgesloten zijn van tegemoetkoming op grond van de Wts. Dit leidde ertoe dat parallel aan het opstellen van de ministeriële regeling ook andere processen gingen lopen, die uiteindelijk hebben geleid tot aanvullende regelingen: zie daarvoor hoofdstuk/ 5.

De zwaarst getroffen gemeenten hebben het gevoel onvoldoende betrokken te zijn bij de vormgeving van de regeling

De zwaarst getroffen gemeenten geven aan dat ze zich niet of nauwelijks gehoord voelden in het proces van het vormgeven van de schadeafhandeling, en dat ze hadden verwacht hierbij beter betrokken te worden. Getroffen gemeenten hebben het gevoel dat zij niet voldoende de gelegenheid hebben gekregen om over te brengen wat in hun regio belangrijk was, en niet voldoende aangesloten waren op de keuzes die in Den Haag zijn gemaakt. De vertegenwoordiging door de provincie en de gemeenten Maastricht en Venlo hielp op grote lijnen, maar niet genoeg. In gesprekken geven zij aan dat wat hen betreft het proces had moeten beginnen met de vraag 'aan welke vorm van tegemoetkoming is in het getroffen gebied behoefte, en met welke kenmerken van de lokale situatie moeten we rekening houden?' Die vraag is volgens hen echter overgeslagen. Alle gemeenten in het zwaarst getroffen gebied die geïnterviewd zijn, geven aan het gevoel te hebben gehad dat vanuit de Haagse 'papierwerkelijkheid' is nagedacht over het vormgeven van de regeling voor tegemoetkoming, en er niet is geredeneerd vanuit de lokale problematiek.

Daarnaast geeft een van deze gemeenten aan dat de keuze om de meest recente Wts-regeling (van de overstroming van de Maas in 2011) als basis te nemen voor de regeling voor de crisis van 2021, overhaast is gemaakt en daardoor onvoldoende rekening houdt met de specifieke kenmerken van het getroffen gebied en de aard van de ramp van 2021. Zo zouden de regelingen onvoldoende rekening houden met de specifieke bouwstijl van veel woningen in het getroffen gebied.

Ook wordt er in gesprekken met getroffen gemeenten aandacht gevraagd voor gelijke behandeling van gedupeerden. Daarbij wordt vooral gewezen op het feit dat er grote verschillen zijn in regelingen voor schadevergoeding en tegemoetkoming tussen overstromingen in het primaire watersysteem (bijvoorbeeld de Maas) en het secundaire systeem, waarvoor een significant lagere beschermingsnorm geldt. Er wordt door één gemeente bijvoorbeeld gepleit voor introductie van een verzekeringsplicht voor inwoners, om zo te voorkomen dat bij toekomstige overstromingen kosten worden afgewenteld op de samenleving.

3.4 Politieke en maatschappelijke context

Politieke en maatschappelijke aandacht speelden een grote rol bij de vormgeving van de schadeafhandeling

In de nasleep van de watersnood in Zuid-Nederland was er veel aandacht voor de geleden schade. Beelden van ondergelopen straten, drijvend meubilair en kapotte bruggen waren op alle landelijke zenders en sociale media te zien. Landelijke politici en ook het koninklijk paar bezochten het getroffen gebied. Daarbij spraken zij steunbetuigingen uit en gaven ze aan dat de getroffen burgers niet in de steek zouden worden gelaten.³²

Betrokkenen zien verschillende redenen voor de nadruk op ruimhartigheid

Uit gesprekken met betrokkenen bij het vormgeven van de schadeafhandeling blijkt dat de maatschappelijke aandacht voor de ramp een grote rol heeft gespeeld in het vormgeven van de (regeling- en voor) schadeafhandeling. Volgens geïnterviewden leidde dit tot een voortdurende nadruk op het zoeken naar maximale ruimhartigheid in de regeling, ook al bestond er bij sommige betrokkenen wel degelijk angst voor precedentwerking. Op grond hiervan is bijvoorbeeld besloten tot het tegemoetkomen in schade die eigenlijk niet in aanmerking komt voor tegemoetkoming op grond van de Wts, door middel van de coulanceregeling (zie hoofdstuk 5).

Volgens betrokkenen waren er meerdere redenen dat er grote druk was om te zoeken naar zo ruimhartig mogelijke regelingen voor tegemoetkoming. Een eerste reden was het moment waarop de ramp plaatsvond: het zwaar getroffen Zuid-Limburgse heuvelland is economisch sterk afhankelijk van de inkomsten uit toerisme in de zomerperiode. Ook de samenkomst met de coronacrisis die de regio, net als de rest van Nederland, al fors had getroffen, voedde het gevoel dat slachtoffers niet in de steek mochten worden gelaten.

Een tweede reden is de aard van de ramp. Betrokkenen wijzen op de omvang en ernst van de watersnood, die veel groter zijn dan bijvoorbeeld de laatste keer dat de Wts werd toegepast (bij een overstroming van de Maas bij Well in 2011). Toen was de schade een fractie van die in 2021. Ook speelt hier mee dat uitkering van tegemoetkoming bij overstroming van de Maas op grond van de Wts eenvoudiger is dan bij overstromingen van het secundaire watersysteem (andere rivieren, geulen en beken). Een van de geïnterviewden stelt dan ook: "Je kon dit echt niet vergelijken met de vorige keren dat de Wts is ingezet".

Een derde reden heeft te maken met de verwachtingen die door bewindslieden zijn gewekt in de nasleep van de ramp. Zo vertelde demissionair premier Rutte aan de media: "Eigenlijk zijn er nu drie rampen. Eerst was er corona, nu deze overstromingen, en straks moeten alle mensen aan de slag met het opruimen en herstellen. Het is ramp na ramp na ramp. Maar we zullen Limburg niet in de steek laten."³³

Ambtenaren moesten laveren tussen gewekte verwachtingen en juridische grenzen

Ambtenaren die betrokken waren bij de vormgeving van de schadeafhandeling schetsen de maatschappelijke aandacht en politieke druk op ruimhartigheid als een dwingende werkelijkheid die grote invloed had op het proces. Zij hadden op sommige momenten het gevoel dat geen enkele regeling als voldoende ruimhartig zou worden gepercipieerd door de buitenwereld. Ook voelden sommigen zich klemgezet tussen enerzijds de beperkingen van de systematiek van de Wts (met name de eisen rond verzekerbaarheid) en anderzijds de politieke wens tot zo ruimhartig mogelijke tegemoetkoming. Hun ervaring is dat nuances, zoals het feit dat de Wts slechts voorziet in een

³² Zie de tijdlijn van feitelijke gebeurtenissen voor meer informatie hierover. Zie bijlage A.1.

³³ NOS, 16 juli 2021, 'Rutte bezoekt watersnoodgebied, ziet link met klimaatverandering', <https://nos.nl/artikel/2389641-rutte-bezoekt-watersnoodgebied-ziet-link-met-klimaatverandering>.

tegemoetkoming en niet bedoeld is voor (volledige) vergoeding van schade, in deze context niet voldoende over het voetlicht kwamen. Het beeld dat vergoeding zo ruimhartig mogelijk moest zijn, was daarvoor te dominant.

3.5 Interdepartementale samenwerking

Op interdepartementaal niveau geven partijen aan dat er een goede samenwerking is georganiseerd

Uit de interviews komt naar voren dat de betrokken ministeries de interdepartementale afstemming rond de toepassing van de Wts als constructief en effectief hebben ervaren. Het kabinet ging snel over tot het aanmerken van de watersnood als ramp in de zin van de Wet veiligheidsregio's. Daarna werd, onder regie van het ministerie van JenV, afstemming georganiseerd over de beleidsmatige vormgeving van de tegemoetkoming. Volgens betrokkenen zaten de juiste ministeries hier aan tafel. In de overleggen werd in de beleving van deelnemers constructief samengewerkt, en kwamen de juiste afwegingen in beeld op basis waarvan keuzes gemaakt konden worden. Ministeries waarden over het algemeen de regierol die JenV heeft gespeeld in het coördineren van overleg en besluitvorming in deze fase. Er is hierdoor in een korte periode een ministeriële regeling opgesteld, wat nodig was om de Wts in de praktijk te brengen.

3.6 Overleg tussen Rijk en Regio

Procesverloop

Procesverloop: Het Rijk-regio-overleg kwam *ad hoc* tot stand

Behalve interdepartementaal overleg komt in deze fase ook overleg tussen Rijk en de getroffen regio op gang over het vormgeven van de schadeafhandeling. Een van de geïnterviewde partijen vanuit Limburg beschrijft dat een "trojka", bestaande uit de gouverneur van de provincie, de burgemeester van Maastricht en de burgemeester van Venlo, een hoofdrol speelt in het eerste contact tussen Rijk en regio over de afhandeling van de schade. Uit de gesprekken komt naar voren dat deze drie partijen zich proactief meldden bij het Rijk als vertegenwoordigers van de regio, en dat er geen proces (vanuit het Rijk) voorafging aan de inrichting van deze overlegstructuur. Een van de geïnterviewden heeft het over een "logische keuze" om provincie, Maastricht en Venlo het voortouw te laten nemen: "dit was volgens mij vrij vanzelfsprekend; daar is niet zwaar over vergaderd". Uiteindelijk nemen niet de burgemeesters zelf, maar afgevaardigden van deze gemeenten deel in het DO Rijk-Regio.

De keuze om het overleg tussen Rijk en regio op deze manier vorm te geven, bracht volgens de betreffende partijen een prettige snelheid en korte lijnen met zich mee. Opvallend in de interviews is dat gesprekspartners verschillende beelden hebben over de rol op basis waarvan deze gemeenten (in eerste instantie de burgemeesters) aan tafel zitten. Volgens de betreffende gemeenten worden zij naar voren geschoven als *vertegenwoordiger* van het geheel van Limburgse gemeenten, maar "strikt genomen niet in de hoedanigheid/rol van voorzitter van de veiligheidsregio". Andere gesprekspartners noemen echter dat de beide burgemeesters niet als *burgemeester* aan tafel zitten, maar juist wel als voorzitters van de beide Limburgse veiligheidsregio's (Limburg-Noord en Zuid-Limburg).

Dit punt laat zien dat de draaiboeken voor de afwikkeling van de ramp en de toepassing van de Wts niet voorschrijven op welke wijze de afstemming tussen Rijk en regio moet worden vormgegeven, en welke actoren op grond van welke (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden daarin een rol zouden moeten spelen. Ten tweede maakt het duidelijk dat de keuze voor deze vormgeving van het Rijk-regio-overleg voor verschillende interpretaties vatbaar is.

De zwaarst getroffen gemeenten voelden zich onvoldoende vertegenwoordigd in het overleg met het Rijk

Uit de gesprekken blijkt verder dat verschillende betrokken gemeenten en de provincie de vormgeving en invulling van het overleg tussen Rijk en regio uiteenlopend kwalificeren.

De gemeenten Venlo en Maastricht, en de provincie Limburg, geven aan dat het Rijk-Regio-overleg goed was vormgegeven. Een van de gemeenten geeft aan dat “er waarschijnlijk een andere dynamiek was ontstaan als een burgemeester daar had gezeten die persoonlijk zwaar was getroffen (als gemeente)”. Ook geven de twee gemeenten aan dat zij tevreden zijn over de manier waarop afstemming met het Rijk vorm kreeg. Zij geven aan het proces als “prettig” te hebben ervaren, en spreken over een “heel erg goede samenwerking” tussen Rijk en regio, en (mede door de zomerperiode) intensief contact en korte lijntjes. Ook benoemen zij dat zij in twee online ‘bijpraatsessies’ gericht ruggespraak hebben georganiseerd met de burgemeesters getroffen gemeenten, om ervoor te zorgen dat ook zij aangesloten waren op het proces. De provincie geeft ook aan de indruk te hebben dat de afstemming goed is verlopen, en dat iedereen gericht was op het opzetten van een goede samenwerking.

Een aandachtspunt op dit vlak dat uit de gesprekken naar voren komt is dat in de eerste dagen van de ramp het niet voor iedere betrokken partij (met name in de regio) bekend was welke partij *in the lead* was bij het inzetten van de Wts. De provincie Limburg geeft aan: “Dit was misschien niet zoeken voor [het ministerie van] JenV, maar voor de anderen wel”. Dit heeft echter maar kort geduurd; zodra de eerste bestuurlijke overleggen plaatsvonden, was het voor alle betrokken partijen wel duidelijk.

Uit de interviews blijkt daarnaast dat enkele van de zwaarst getroffen gemeenten zich niet kunnen vinden in de vormgeving van de overlegstructuur tussen Rijk en regio, en niet begrijpen waarom zij niet (structureel) betrokken zijn geweest bij het overleg over de vormgeving van de schadeafhandeling, de keuzes over de reikwijdte van de Wts, de inzet van aanvullende regelingen, etc. Mede als gevolg hiervan zijn zij veel minder tevreden over de uiteindelijke keuzes in de inrichting van de schadeafhandeling (zie ook paragraaf 3.3).

/ 4 Uitvoering van de ministeriële regeling

In dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering van de ministeriële regeling door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Allereerst wordt de korte tijdlijn gereconstrueerd, en wordt er toegelicht wat de procedure is voor het in aanmerking komen voor een tegemoetkoming op basis van de Wts. De uitgebreide tijdlijn, inclusief de processen rondom de extra regelingen zoals opgenomen in hoofdstuk 5, is te vinden in de bijlage A.1. Na het toelichten van het proces worden enkele feiten en cijfers over de stand van zaken toegelicht. Als laatste worden de verschillende ervaringen over de uitvoering van de ministeriële regeling uiteengezet.

Tijdlijn en proces

Datum	Gebeurtenis
9 augustus 2021	Het online schadeloket van RVO wordt opengesteld
Medio november 2021	'Meld je schade aan' campagne in Limburg
15 december 2021	Uiterlijke datum indienen meldingen bij RVO. Dit werd 16 december door een storing bij RVO.

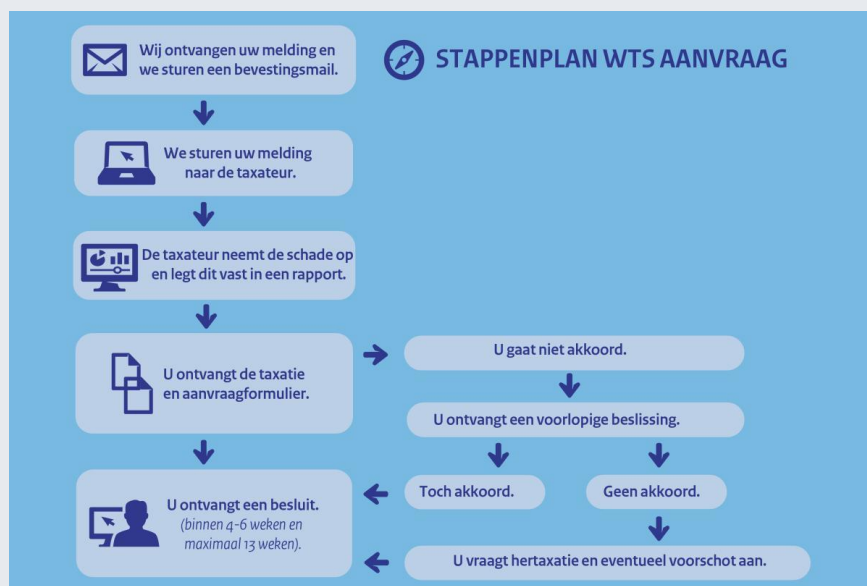
Procedure voor het aanspraak maken op een tegemoetkoming vanuit de Wts

Gedupeerden die aanspraak willen maken op een tegemoetkoming vanuit de Wts kunnen dit uiterlijk 16 december 2021 melden bij RVO, door middel van het daartoe bestemde Wts-schademeldingsformulier. Na het indienen van deze **melding** neemt een schade-expert van het NIVRE contact op met de gedupeerde, en vindt er een taxatie door een schade-expert van het NIVRE plaats. De taxatie wordt, samen met een Wts-aanvraagformulier, naar de gedupeerde toegestuurd. Wanneer de gedupeerde hiermee akkoord is, kan de gedupeerde vervolgens de taxatie samen met een ondertekend aanvraagformulier terugsturen naar de schade-expert. Deze stuurt het daarna weer door naar RVO.

Een melding wordt formeel pas een '**aanvraag**' wanneer het taxatierapport inclusief de reactie van de gedupeerde is ontvangen door RVO. Hierna vindt er een formeel besluit plaats. Op dat moment staat de melding bij RVO geregistreerd als '**afgehandeld**'. Wanneer de tegemoetkoming is betaald aan de gedupeerde, staat de melding geregistreerd als '**uitbetaald**'.

Wanneer de gedupeerde niet akkoord is met de taxatie kan dat worden aangegeven bij de schade-expert. De gedupeerde ontvangt dan via RVO een brief met een 'voorgenomen besluit' met daarin de berekende tegemoetkoming op basis van de huidige taxatie. Wanneer de gedupeerde hier niet akkoord mee is, kan er een hertaxatie plaatsvinden. Dan vraagt RVO een tweede schade-expert om een taxatie uit te voeren. Met de hertaxatie wordt de uiteindelijke tegemoetkoming berekend, er kan geen tweede hertaxatie plaatsvinden.

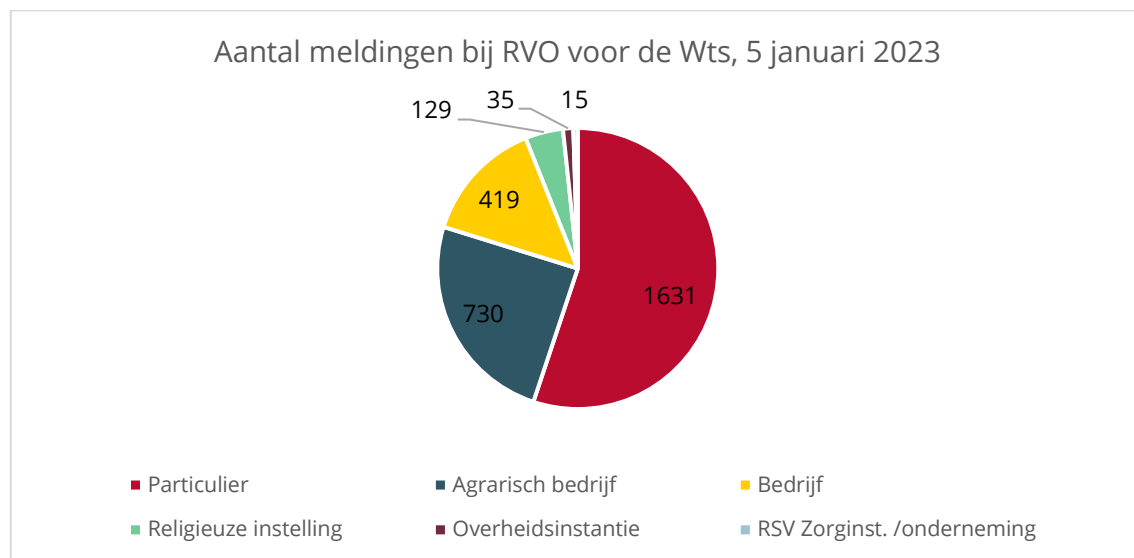
De volgende afbeelding, afkomstig van de website van RVO³⁴, geeft het stappenplan voor de Wts-aanvraag weer voor de Wts-regeling.



Figuur 1: stappenplan zoals weergegeven op de website van RVO

4.1 Feiten en cijfers

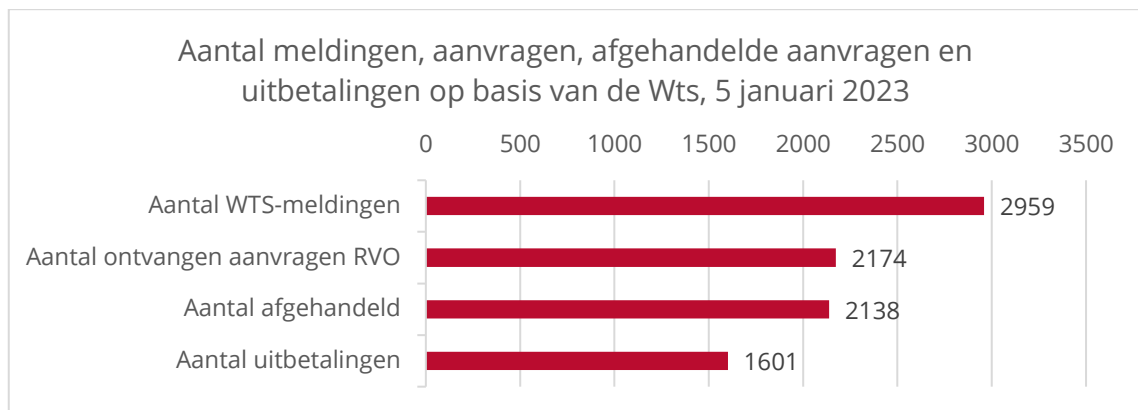
In deze paragraaf wordt de stand van zaken van de uitvoering van de Wts (peildatum 5 januari 2023) toegelicht.



Figuur 2

³⁴ Regeling Wts juli 2021 (waterschade Limburg) (rvo.nl), geraadpleegd op 6 december 2022.

Bovenstaand Figuur 2 laat zien dat er in totaal ruim 2.900 meldingen zijn gedaan. Meldingen zijn de eerste 'kale' meldingen door de gedupeerde bij RVO, zoals in de vorige paragraaf beschreven. Het grootste gedeelte van de meldingen is afkomstig van particulieren of (agrarische) bedrijven.



Figuur 3

Bovenstaande figuur laat zien dat van het aantal Wts-meldingen slechts 73% een formele aanvraag wordt bij RVO, waarbij er een taxatierapport en een reactie van de gedupeerde is ontvangen bij RVO. Oorzaken hiervoor zijn dubbele meldingen en intrekkingen van meldingen. Wel is zichtbaar dat het grootste gedeelte van de aanvragen is afgehandeld door RVO. Het aantal uitbetalingen ligt hier nog op achter.

Categorie	Aantal meldingen	Uitgekeerde tegemoetkoming	Gemiddelde tegemoetkoming
Particulier	1631	€ 6.899.091	€ 4.230
Agrarisch bedrijf	730	€ 13.793.090	€ 18.895
Bedrijf	419	€ 26.282.845	€ 62.728
Religieuze instelling	129	€ 8.928.222	€ 69.211
Overheidsinstantie	35	€ 6.861.442	€ 196.041
RSV Zorginstelling /onderneming	15	€ 789.368	€ 52.625

Tabel 1: peildatum 5 januari 2023

Bovenstaande tabel laat zien dat er een groot verschil zit tussen de verhouding van het aantal meldingen per type gedupeerde en het uitgekeerde bedrag per type gedupeerde.

Het is belangrijk om te vermelden dat dit vaak niet de enige uitkering is die een gedupeerde heeft ontvangen. Ook verzekeraars hebben vergoedingen uitgekeerd aan verzekerde gedupeerden. In de gesprekken komt naar voren dat enkele verzekeraars coulant zijn omgegaan met de neerslagclausules in hun verzekeringen. Dit gold echter niet voor elke verzekeraar.

4.2 Ervaringen van gedupeerden

Om het perspectief van gedupeerden mee te nemen in dit onderzoek, is het klanttevredenheidsonderzoek (KTO) van RVO, uitgevoerd in het eerste kwartaal van 2022, geanalyseerd. Hieraan

hebben 211 gedupeerden deelgenomen.³⁵ Omdat het KTO niet is uitgevoerd door AEF, heeft AEF geen beeld kunnen krijgen van de representativiteit van het KTO. Er zijn aanvullend op het KTO focusgroepen met gedupeerde particulieren in de zwaarst getroffen gemeenten georganiseerd (in totaal 19 gedupeerden).³⁶ De volgende paragrafen bevatten de uitkomsten van deze bronnen.

Gedupeerden stonden voor een lastige opgave: overzicht houden in het geheel van regelingen, voorwaarden en betrokken partijen

In de nasleep van de ramp staan alle gedupeerden voor de opgave om een overzicht te vormen van de verschillende manieren om schadevergoeding of tegemoetkoming te ontvangen. Het is mogelijk om een beroep te doen op het Limburgse rampenfonds, schades zijn deels te verhalen bij de verzekeraar en als derde is het mogelijk om een aanvraag voor tegemoetkoming te doen bij RVO op grond van de Wts en andere regelingen.

In de door ons georganiseerde focusgroepen met gedupeerde burgers en ondernemers komt naar voren dat het voor gedupeerden soms moeilijk is om het overzicht te houden in de verschillende regelingen, voorwaarden en procedures. Met name de onderlinge afhankelijkheden en het door gedupeerden ervaren gebrek aan afstemming tussen de verzekeraar en de Wts worden door gedupeerden veel genoemd. Zij vertellen dat zo lang zij wachten op uitsluitel van de verzekeraar, ze niet weten welke restschade zij nog bij RVO kunnen melden. Een gedupeerde zegt hierover: "Pas bij de aanvraag voor de Wts kwamen we erachter dat we in de afhandeling met de verzekering fouten hadden gemaakt. Maar omdat de verzekeraar het dossier al had gesloten, waren we daar te laat mee."

Uit de gevoerde gesprekken blijkt ook dat het voor veel gedupeerden onduidelijk is wat de criteria zijn om aanspraak te maken op de Wts. Een factor die dit niet heeft bevorderd, is de introductie van de coulanceregeling in het voorjaar van 2022. Die zorgde ervoor dat de spelregels voor de Wts veranderden, wat zorgde voor extra onduidelijkheid volgens de gedupeerden die in die periode nog geen tegemoetkoming hadden ontvangen.

De tevredenheid van gedupeerden hangt vooral af van de uitkering van tegemoetkoming

Het KTO laat zien dat de tevredenheid van gedupeerden over het proces van schadeafhandeling in belangrijke mate samenhangt met de inhoud van de beslissing op hun aanvraag voor tegemoetkoming. Zo geven de 111 gedupeerden die het KTO hebben ingevuld en aan wie een tegemoetkoming is toegekend een gemiddeld rapportcijfer van 8,0 voor het gehele proces rondom de afhandeling door RVO. Gedupeerden wier aanvraag gedeeltelijk is toegekend (63 gedupeerden in het KTO), geven gemiddeld een 6,8 als rapportcijfer. Gedupeerden van wie de aanvraag is afgewezen (26 gedupeerden in het KTO), geven gemiddeld een 3,1 als rapportcijfer aan RVO.

Dit laat zien dat het voor de beoordeling van het proces door gedupeerden veel uitmaakt of er aan het eind van een traject wel of niet een tegemoetkoming geboden wordt. In de focusgroepen waren gedupeerden aanwezig waren die geen tegemoetkoming hadden ontvangen op basis van de Wts, of nog een lopende melding hadden bij RVO. In de focusgroepen bleek dat de aanwezige gedupeerden

³⁵ Er waren 755 gedupeerden uitgenodigd voor het KTO, dus de *response rate* is 28%.

³⁶ Hierbij is het belangrijk om op te merken dat er in de focusgroepen alleen gedupeerden aanwezig waren die geen tegemoetkoming hadden ontvangen op basis van de Wts, of nog een lopende melding hadden bij RVO. De uitkomsten van de focusgroepen geven naar verwachting vooral een beeld van de meest complexe casussen en/of casussen waarbij gedupeerden niet in aanmerking kwamen voor tegemoetkoming op grond van de Wts. Meer informatie over de ingezette onderzoeksmethoden is te vinden in bijlage A.4.

over het algemeen niet tevreden waren over het proces dat zij hebben doorlopen. Dit sluit aan bij de bevinding op basis van het KTO. Het KTO laat echter zien dat er ook een grote groep gedupeerden is die wel tevreden is met het proces van de afhandeling van hun aanvraag voor de Wts.

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

Gedupeerden die de dienstverlening en besluitprocedure in het KTO een rapportcijfer van 8 of hoger hebben gegeven, geven aan dat het proces snel, overzichtelijk en soepel verliep. Dit gold echter niet voor alle gedupeerden. Een rode draad uit de focusgroepen is namelijk dat gedupeerden het aanvragen van schadevergoeding en tegemoetkoming als een mentaal zeer belastend en stroef proces ervaren. Zij beschrijven dat veel gedupeerde particulieren in de nasleep van de ramp in een 'shocktoestand' verkeerden, waarin hun leven 'op zijn kop stond'. Ook (ruim) een jaar na de watersnood in Limburg ervaren zij regelmatig gevoelens van onveiligheid, onzekerheid en angst (bijvoorbeeld bij nieuwe zware regenval).

In deze gemoedstoestand is het voor gedupeerden, zo vertellen zij, extra lastig om het overzicht te houden over het geheel van mogelijkheden voor schadevergoeding en tegemoetkoming. Zij hadden hun handen vol aan het verwerken van de ramp, het herstellen van de schade en het opnieuw opbouwen van hun leven. Zij vragen zich af of de overheid zich hier voldoende bewust van is geweest bij het ontwerp van de regelingen en procedures voor schadeafhandeling. Met name de keuze om de Wts in te zetten, met als centrale uitgangspunt de notie van verzekeraarbaarheid, ervaren de door ons gesproken gedupeerden als ongelukkig. Deze inrichting legt immers een extra grote verantwoordelijkheid bij de burger neer: deze zal zelf wijs moeten worden uit de verschillende aanvraagprocedures, en moet die zelf op elkaar afstemmen. Gedupeerden die aanwezig waren in de focusgroepen geven aan dat lang niet alle burgers daartoe in staat zijn, en voor diegenen die dat wel zijn, is dit een belastend en intensief proces. Het feit dat het proces veelal online plaatsvindt, maakt het voor oudere burgers nog lastiger.

De snelheid van het proces speelt voor gedupeerden een belangrijke rol

Gedupeerden noemen in de focusgroepen dat zij de nodige tijdsdruk hebben ervaren in dit proces. Met name in het overleg met de verzekeraar ervoeren zij tijdsdruk, bijvoorbeeld om offertes te laten opstellen voor herstelwerkzaamheden. Maar ook in de Wts-aanvraagprocedure ervoeren sommige gedupeerden tijdsdruk: de deadline in december 2021 kwam voor sommigen te vroeg om een melding in te dienen, omdat zij nog niet altijd voldoende duidelijkheid hadden van hun verzekeraar, of omdat zij hun leven nog niet voldoende op de rails hadden om een goed onderbouwde aanvraag in te dienen. Meerdere aanwezigen in de focusgroepen hebben aangegeven dat ze niet wisten dat het indienen van de melding in december niet per se betekende dat alle informatie reeds beschikbaar moest zijn.

Communicatie en informatievoorziening zou beter kunnen volgens gedupeerden

In het KTO komt naar voren dat gedupeerden die wel een tegemoetkoming hebben ontvangen, aangeven dat er een duidelijke uitleg en heldere informatievoorziening was, bijvoorbeeld over hoe de informatieverzameling plaatsvond en het proces verliep. Gedupeerden die aanwezig waren in de focusgroepen hebben de informatievoorziening over de Wts-regeling daarentegen als beperkt en weinig proactief ervaren. Ook van de gemeente hadden zij betere informatievoorziening verwacht, zeker in de eerste fase van het proces. Zo blijkt uit de focusgroep dat veel mensen via een "lopend vuurtje in de buurt" te horen hebben gekregen dat ze mogelijk een beroep konden doen op de Wts.

Ook verliep er veel communicatie via de website van RVO, die burgers zelf proactief in de gaten moesten houden. In de focusgroepen gaven gedupeerden aan dat dit lastig kan zijn voor burgers die op leeftijd zijn en niet uit zichzelf websites bekijken. Daarnaast was het op basis van de website voor gedupeerden niet altijd duidelijk wat zij konden verwachten. Uitkomsten uit het KTO bevestigen dit verbeterpunt. Zowel de gedupeerden die geen tegemoetkoming hebben ontvangen, als de gedupeerden die wel een tegemoetkoming hebben ontvangen, geven als verbeterpunt voor de website van RVO aan dat het in duidelijkere taal kan worden opgeschreven, en dat er explicieter mag worden genoemd welke schades wel of niet onder de Wts vallen.

Gedupeerden missen ondersteuning bij het doorlopen van aanvraagprocedures

Tegen de achtergrond van de hierboven beschreven moeilijkheden, geven gedupeerde particulieren in de focusgroepen aan dat zij zich niet of nauwelijks (van overheidswege) gesteund voelden bij het doorlopen van procedures voor tegemoetkoming. Bij gedupeerden overheerst het gevoel: "je moet alles zelf uitzoeken".

Uit de uitkomsten van het KTO blijkt dat bij de beoordeling van de dienstverlening en de aanvraagprocedure, gedupeerden vooral focussen op het contact met – en het bezoek van – de schade-expert. Dat deze formeel geen onderdeel is van RVO, maar van het NIVRE, is bij velen niet bekend. In de focusgroepen vertellen gedupeerden dat de schade-experts tijdens de schade-opname geen voorlichting konden geven over de inhoud van de Wts-regeling en de voorwaarden voor tegemoetkoming. Sommige gedupeerden hoopten dat dit contactmoment met een vertegenwoordiger van de overheid hen kon helpen om meer uitleg te krijgen over de voorwaarden voor de regeling en de mogelijkheden voor tegemoetkoming. Volgens meerdere gedupeerden voerden de schade-experts echter enkel een (technische) schadeopname uit. Dit stelde burgers teleur: zij ervaren dit als een gemiste kans om gedupeerden te ondersteunen bij de afwikkeling van de door hen geleden schade. Het is belangrijk om hierbij de kanttekening te maken dat niet iedere gedupeerde het contact met de schade-experts zo heeft ervaren. Gedupeerden die de dienstverlening en besluitprocedure in het KTO een rapportcijfer van 8 of hoger hebben gegeven, geven voornamelijk aan dat een van de goede punten was dat de schade-experts begrip toonden en een luisterend oor boden. Toch komt ook uit het KTO naar voren dat het een verbetermogelijkheid is dat de schade-experts in bepaalde gevallen geen realistische verwachting over de tegemoetkoming konden delen met de gedupeerden.

Een *single point of contact* zou gedupeerden kunnen helpen

De geïnterviewde gedupeerden in de focusgroepen vinden dat niet van burgers kan worden verwacht dat zij het overzicht houden over de diverse mogelijkheden voor schadevergoeding of tegemoetkoming en de onderlinge afhankelijkheden hierin. Zij hebben behoefte aan een *single point of contact*. De meeste burgers hebben verschillende schade-experts over de vloer gehad: een namens de verzekeraar, een namens RVO, en daarnaast vaak nog andere professionals, zoals aannemers voor het kunnen opstellen van een offerte voor herstelwerkzaamheden. Gedupeerden begrijpen niet goed waarom het niet mogelijk is om te werken met één integrale schadeopname, waarna RVO en verzekeraar onderling afstemmen welke schades voor rekening van de verzekeraar komen en welke schades onder het bereik van de Wts vallen. Dat de experts die de schadeopname uitvoeren voor RVO en voor de verzekeraar grotendeels uit dezelfde pool afkomstig zijn, is voor hen een aanvullend argument hiervoor.

Gedupeerden geven in de focusgroepen daarnaast aan dat zij veel behoefte hadden aan een onafhankelijke vraagbaak of steunstructuur om hen te begeleiden in het hele proces van afwikkeling van de schade. De gemeente zou hiervoor volgens gedupeerden een logische keuze kunnen zijn, maar de gemeenten hebben deze rol tijdens de afhandeling niet vervuld. Daarom heeft een aantal

gedupeerden een beroep gedaan op een contra-expert. Dat levert het risico op dat kwetsbare burgers het slachtoffer worden van malafide praktijken. Zo vertelt een gedupeerde: “De contra-expert werkte samen met firma’s die renovatiewerkzaamheden uitvoerden of nieuwe keukens probeerden te verkopen. Ik heb sterke aanwijzingen dat dit op provisiebasis gebeurde.” In het KTO zijn geen vragen gesteld over dit thema.

De gewekte verwachtingen zijn voor gedupeerden moeilijk te rijmen met de realiteit in de uitvoering

Een belangrijke bevinding uit de focusgroepen is dat gedupeerden aangeven dat de verwachtingen over ‘ruimhartige’ tegemoetkoming die door met name landelijke politici zijn gewekt in de nasleep van de watersnood, in schril contrast staan met hun ervaringen met de praktijk van afwikkeling van de schade. Dit is in lijn met de ervaringen die betrokken organisaties hierover hebben gedeeld, zoals beschreven in paragraaf 0.

De door ons gesproken gedupeerden ervaren de gekozen inrichting van de schadeafhandeling in de praktijk niet als ruimhartig. Dat heeft verschillende oorzaken. Voor een belangrijk deel heeft dit te maken met de gewekte verwachtingen over de hoogte en wijze van schadeafhandeling. Zo leeft bij veel gedupeerden de verwachting dat de inschatting van de totale omvang van de schade in de Quick Scan het door het Rijk gereserveerde budget zou betreffen. Het grote verschil tussen de uitgekeerde vergoedingen en het totale schadebedrag uit de Quick Scan geeft hen het gevoel dat de uitvoering van de schadeafhandeling in het teken stond van zuinigheid aan de kant van het Rijk.

Ook de praktijk van schadeafhandeling draagt hieraan bij. Zo heeft de periode voor de introductie van de coulanceregeling, waarin een groep niet-verzekerden in het zwaarst getroffen gebied niet in aanmerking kwam voor uitkering op grond van de Wts, de indruk gewekt dat het ontvangen van tegemoetkoming op grond van de Wts zeer lastig was voor burgers. Ook de werkwijze waarin schade-experts bij verschillende schadeposten concluderen dat die niet onder de reikwijdte van de Wts vallen, geeft gedupeerden niet de indruk van een ruimhartige afhandeling, maar van een juridisch ingegeven en rigide beoordelingskader waarin met name voorwaarden centraal staan en niet de problemen van gedupeerden. In lijn hiermee geven gedupeerden wier aanvraag is afgewezen in het KTO aan teleurgesteld zijn dat dit niet eerder gemeld kon worden, maar dat ze pas na bezoeken van schade-experts erachter kwamen dat hun schade niet in aanmerking kwam voor een tegemoetkoming. In het KTO komt ook naar voren dat bijna twee derde van de gedupeerden uit het KTO schade had waarvoor geen tegemoetkoming kon worden aangevraagd op basis van de Wts. Veel gedupeerden geven aan dat het hierbij gaat om schade in/aan de tuin of rondom de woning.

Ten derde blijkt uit de focusgroepen dat bij veel gedupeerden andere beelden bestaan van de aard en het doel van de Wts dan de manier waarop dit feitelijk zit. Zo hebben sommige gedupeerden de indruk dat het ‘vangnet’ dat de Wts is, erop duidt dat de Wts kan zorgen voor overbrugging van het verschil tussen de door de verzekeraar uitgekeerde schadevergoeding en de totale geleden schade van gedupeerden. Ook het feit dat de Wts een tegemoetkoming betreft en geen (volledige) vergoeding van schade, is een geluid dat in de praktijk lijkt te zijn ondergesneeuwd, mede door de gewekte verwachtingen over ruimhartige steun aan gedupeerden.

Schrijnende situaties

Uit de gesprekken met gedupeerden blijkt overigens ook dat er schrijnende situaties in Limburg zijn ontstaan door de ramp, die niet door het toepassen van de Wts opgelost worden. Zo zijn er gedupeerden die weliswaar verzekerd waren, maar van hun verzekering een uitkering krijgen op basis van de dagwaarde van hun interieur. Als dat interieur enkele decennia oud is, is deze

vergoeding in de praktijk allesbehalve toereikend om in een nieuw interieur te voorzien. Tegelijkertijd is dit een gedupeerde die op grond van de Wts op geen enkele vergoeding aanspraak kan maken (immers: de verzekeraar heeft al uitgekeerd). Voor gedupeerden staat dit op gespannen voet met de warme woorden van politici aan het rampgebied.

Het Verbond van Verzekeraars geeft aan dat er naar verwachting 45 casussen bij verzekeringen zijn waarbij er sprake is van een juridisch geschil tussen verzekerde en verzekeraar. Het advies van het Verbond van Verzekeraars is om deze casussen vanuit de Wts af te handelen en als aan het einde van de procedure blijkt dat de verzekeraar alsnog moet betalen, dit dan onderling te verrekenen (omgekeerde acte van cessie constructie). "Dan kan de gedupeerde in elk geval verder."

4.3 Ervaringen van decentrale overheden

Naast gedupeerde burgers en ondernemers, zijn er ook overheden die een beroep kunnen doen op de Wts, zoals in hoofdstuk 2 is beschreven. In deze paragraaf wordt kort uiteengezet wat de ervaringen vanuit overheden in de regio zijn met hun melding voor de Wts.

Gemeenten, veiligheidsregio's en waterschappen kunnen zowel een melding indienen op basis van de Wts, als een melding op basis van de Wet Veiligheidsregio's (Wvr). Ten eerste worden sommige kosten die decentrale overheden hebben gemaakt voor de rampenbestrijding vergoed op grond van de Wvr. Aanvullend daarop kunnen decentrale overheden voor geleden schade een tegemoetkoming aanvragen op grond van de Wts. Getroffen overheden ervaren dit samenspel tussen wettelijke regimes als lastig. Zo is het voor gemeenten lang niet helder geweest welke schade precies ingediend moest worden voor de Wts, en welke kosten binnen de kaders van de Wvr vielen. Sommige overheden kwamen er pas achter nadat een melding is gedaan. "Pas na een half jaar bleek dat we bij het verkeerde loket zaten."

Overheden geven aan dat er een volgende keer sneller duidelijkheid moet komen over de verschillende regelingen die er zijn, welke organisaties hiervoor in aanmerking komen en welke loketten hiervoor beschikbaar zijn. Een aantal overheden spreekt over een rommelig proces, waarbij er zeker in de beginperiode veel onduidelijkheid was en er telkens 'kleine stukjes informatie' beschikbaar kwamen, maar er geen duidelijk overzicht was. Zo geeft ook de Nationale Reddingsvloot in dit onderzoek aan dat het lang zoeken was naar een passende vergoeding en een procedure voor hun gemaakte kosten. In de loop van de schadeafhandeling is wel afgesproken dat overheden één aanvraag voor tegemoetkoming kunnen indienen bij RVO, dat zowel uitvoerder is van de Wts als de Wvr-regeling. RVO gaat vervolgens na welke schadeposten in aanmerking komen voor vergoeding/tegemeetkoming op grond van beide regelingen.

Overheden noemen dat de samenloop van Wvr en Wts tot vreemde situaties kan leiden: op grond van de Wvr worden kosten volledig vergoed, terwijl op grond van de Wts er slechts sprake is van een tegemoetkoming. De keuze voor het inzetten van een van beide regelingen kan dus reële financiële implicaties hebben voor overheden. Gedupeerde gemeenten en veiligheidsregio's stellen de vraag hoe uitlegbaar dit is.

Een laatste punt dat wordt genoemd gaat over de gekozen systematiek en de (impliciete) aannames die daaronder liggen. Veel geïnterviewde getroffen overheden ervaren een gebrek aan vertrouwen

en menen dat de procedure te bureaucratisch is, omdat alle kosten tot op detailniveau verantwoord moeten worden. Gemeenten en veiligheidsregio's moeten veel bewijs aanleveren voor de gemaakte kosten, maar niet iedere organisatie heeft deze administratie vanaf dag 1 van de ramp bijgehouden. Voor kleinere gemeenten werd dit daardoor heel erg tijdsintensief en bracht dit veel personeelskosten met zich mee. Deze personeelskosten werden niet vergoed, tot ongenoegen van een aantal gemeenten. Zo stelt een gemeente: "De kosten die we gemaakt hebben om onze schade aan te tonen en te onderbouwen en te bewijzen – als ik dat naast de schade leg die we vergoed hebben gekregen, dan is dat niet echt in verhouding met elkaar".

4.4 Verbinding beleid en uitvoering

De meeste betrokkenen zijn tevreden over de korte lijnen en het contact met RVO

Vanuit de regio klinken over het algemeen waarderende geluiden over de rol van RVO in de uitvoering van de schadeafhandeling. RVO moest in een korte periode de uitvoering van het proces op poten zetten en heeft voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd om betrokken partijen uitleg te geven over de Wts en het bijbehorende proces. Betrokken gemeenten en organisaties hebben veel waardering voor de wijze waarop dat is gebeurd. Zo vertelt een gemeente dat het proces veel sneller en vlotter verliep dan verwacht. De meeste gemeenten geven wel aan dat het contact met RVO (te) laat op gang kwam; pas gedurende de uitvoeringsfase en bij het bespreken van specifieke casussen. Een verbetermogelijkheid zou zijn dat dit een volgende keer eerder tot stand komt. Een reden hiervoor is dat na de ramp gemeenten vaak door getroffen burgers werden bevroegd over mogelijkheden voor en de stand van zaken van de afhandeling van hun schade. De gemeenten die het zwaarst getroffen zijn, geven aan dat ze (met name in het begin van het uitvoeringsproces) zelf niet altijd voldoende op de hoogte waren van de stand van zaken en de achtergrond van bepaalde keuzes om hun burgers hier goed mee te kunnen helpen.

Ook zijn gemeenten van mening dat de campagne om gedupeerden te attenderen op de mogelijkheid om een aanvraag te doen voor de Wts (te) laat kwam, gezien de deadline van 15 december 2021. Een gemeente heeft aan: "Je merkte dat mensen in die periode door de bomen het bos niet meer zagen. De deadline in december kwam echt te snel." Het heeft erg geholpen dat RVO, in een later stadium, voorlichtingsbijeenkomsten heeft georganiseerd.

RVO en JenV hebben samengewerkt om de uitvoering en het beleid met elkaar te verbinden

RVO en het ministerie van JenV geven aan dat zij korte lijnen hadden en op basis van signalen van RVO uit de uitvoering een goed gesprek konden voeren. Een voorbeeld is het signaal dat RVO gaf op basis van het uitsluiten van schade door regenval in de initiële ministeriële regeling. Signalen uit de uitvoering liepen met name via RVO zelf naar de betrokken ministeries. Ook de provincies en de coördinerende gemeenten Maastricht en Venlo hadden contact met de zwaarst getroffen gemeenten en vervulden een verbindingsrol richting het Rijk. Het feit dat de zwaarst getroffen gemeenten ook tijdens de uitvoering geen onderdeel uitmaakten van het DO Rijk-Regio, maakte het volgens geïnterviewden echter lastig om signalen *direct* via gemeenten bij de ministeries te krijgen en, vice versa, deze gemeenten goed aangehaakt te houden op de ontwikkelingen.

Eén ministerie geeft aan dat RVO gedurende de uitvoering "veel te leidend" werd en "als uitvoerder continu een stempel heeft kunnen drukken". Dit versterkte volgens hen de nadruk op snelheid, waarmee zorgvuldigheid in het geding kwam. Dit ministerie kreeg het idee dat RVO te veel vasthield aan de eerdere inzet van de Wts, "maar dit is een andere ramp, dus dit had een andere impact". Dit geluid is bij andere ministeries echter niet terug te horen.

/ 5 Additionele regelingen naast de ministeriële regeling

Dit hoofdstuk gaat in op het proces en de ervaringen rond de aan de ministeriële regeling gerelateerde beleidsregel (paragraaf 5.1), en drie regelingen die eenmalig naast de ministeriële regeling zijn opgesteld (paragraaf 5.2, 5.3 en 5.4). In paragraaf 5.5 worden twee overige acties beschreven. Als laatste gaan we in op wat deze extra regelingen en acties overkoepelend hebben betekend.

Tijlijn

Datum	Gebeurtenis
Oktober 2021 – januari 2022	Vorbereiding beleidsregel over de standaardopbrengstnormen (SO-normen) per product per hectare in het kader van de beleidsregel teeltplanschade.
11 – 17 november 2021	Het Ronde Tafelgesprek Overstromingen vindt plaats in de Tweede Kamer en er worden enkele Kamervragen gesteld over verlenging van de meldingstermijn.
17 december 2021 – 18 oktober 2022	Lange periode van gesprekken over totstandkoming Omzetzervingsregeling.
11 januari 2022	Verschilverklaring van RVO, verwachting bedrag aan tegemoetkomingen bijgesteld naar € 249 miljoen.
27 januari 2022	Gesprek over niet-redelijkerwijs verzekerbare schade op basis van Commissie van Deskundigen, de basis voor de coulanceregeling wordt gelegd.
28 januari 2022	Beleidsregel over SO-normen per hectare wordt gepubliceerd in de Staatscourant.
11 - 14 maart 2022	Beleidsregel voor coulance bij de toepassing van de Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021 (Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021) wordt gepubliceerd.
21 maart 2022	Kamerbrief meldt zoektocht naar “passende oplossingen” voor substantieel deel van schademeldingen dat niet onder Wts valt.
14 april 2022	Motie van het lid Mutluer aangenomen met verzoek om de Wts van toepassing te verklaren op die gevallen waar de schade-uitkering van de verzekeraar achterblijft op de Wts-uitkering van 90% van de geleden schade.
24 mei 2022	Herstelactie - Ruimere interpretatie van begrip inboedel van start.
8 juli 2022	Kamerbrief over de stand van zaken van de afhandeling van de waterschade. Hierin wordt aangegeven dat de motie van 14 april onuitvoerbaar is.
13 juli 2022	Brief van de Nationale Ombudsman aan minister van JenV: overheid komt beloften aan gedupeerden niet na.

22 september 2022	RVO geeft update over Wts: bijgestelde prognose voor 2022 van uitvoeringskosten en beleidsgelden. Zo wordt de prognose voor het bedrag aan tegemoetkomingen omlaag bijgesteld naar € 98 miljoen.
18 oktober 2022	Tegemoetkoming omzetschade na waterschade Limburg en Noord-Brabant (TOWL) gepubliceerd.

5.1 Beleidsregel teeltplanschade

Procesverloop

Het opstellen van de beleidsregel teeltplanschade is goed verlopen, maar de noodzaak hiervoor had eerder kunnen worden gesignaleerd

Op grond van de Wts hebben gedupeerden recht op een tegemoetkoming in onder meer teeltplanschade. Hiermee wordt bedoeld dat er financieel verlies is door een mindere opbrengst van gewassen. In artikel 8 van de ministeriële regeling is dit nader uitgewerkt. De schade werd berekend in overeenstemming met de LVV (Landbouwwijstellingsverordening). Na de eerste periode waarin schade-experts op pad gingen, merkte het NIVRE dat dit in de praktijk niet goed werkte, en dat er behoefte was aan normbedragen die gehanteerd konden worden per type gewas. In oktober 2021 hebben het NIVRE en RVO dit besproken met de ministeries van JenV en LNV. Gezien de noodzaak tot een eenduidige schadeafhandeling zijn de betrokken partijen in samenwerking met de Wageningen Universiteit aan de slag gegaan met het opstellen van de te hanteren normbedragen. In een beleidsregel van de minister van JenV van 18 januari 2022 is geregeld dat bij het vaststellen van de tegemoetkoming in de teeltplanschade bedoeld in artikel 8 van de ministeriële regeling gebruikt wordt gemaakt van een index, namelijk de standaardopbrengst (SO-)norm per product per hectare.

Het ministerie van LNV geeft aan dat het proces van het opstellen van deze beleidsregel goed is verlopen. Een leerpunt voor de volgende keer is dat hier gedurende het opstellen van de ministeriële regeling al aandacht voor moet zijn, zodat het direct meegenomen kan worden in de ministeriële regeling.

5.2 Coulanceregeling

Procesverloop

De coulanceregeling werd opgesteld om te voorzien in bredere tegemoetkoming

De coulanceregeling is een aanvulling op de ministeriële regeling die ervoor zorgt dat mensen die schade hebben door regenval of overstrooming van beken en geulen en hiervoor niet of onvoldoende verzekerd waren, op dezelfde manier worden tegemoetgekomen als mensen die niet redelijkerwijs verzekerbare schade hebben geleden. Van onvoldoende verzekerd zijn is sprake wanneer iemand bijvoorbeeld niet verzekerd is voor schade aan inboedel maar wel voor schade aan de opstal; de situatie dat iemand voor slechts een beperkt percentage is verzekerd, valt hier niet onder.³⁷

³⁷ Staatscourant nr. 6099, 14 maart 2022, 'Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 11 maart 2022, nr. 3849015, houdende de bekendmaking van een beleidsregel voor coulance bij de toepassing van de Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021 (Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021)'.

Uitgangspunt voor de coulanceregeling is dat de melding voor de betreffende schade uiterlijk 16 december 2021 ontvangen moet zijn door RVO. Op basis van de coulanceregeling kon een gedupeerde dus geen nieuwe melding doen. Bij het afhandelen van de meldingen van gedupeerden kon gebruik worden gemaakt van de schaderapporten die al waren opgemaakt. Was er nog geen schade-opname uitgevoerd, dan dient dat alsnog te gebeuren. Om de (uitvoerings)last voor zowel de gedupeerden als RVO te beperken, is ervoor gekozen om gedupeerden te verplichten aan te tonen dat hun verzekering de geleden schade niet dekt.

De meeste partijen zagen de coulanceregeling als onvermijdelijk

Op basis van de gesprekken in het najaar van 2021 in de Commissie van Deskundigen (een overleg waarin kernpartners, zoals het RVO, JenV, het NIVRE en het Verbond van Verzekeraars bij elkaar komen om casussen te kunnen bespreken) werd voor betrokken partijen pas duidelijk dat gedupeerden in een aantal van de zwaarst getroffen gebieden op grond van de gepubliceerde ministeriële regeling niet in aanmerking kwamen voor een tegemoetkoming, omdat in deze gebieden de schade was ontstaan door regenval. De reden hiervoor is dat deze schade redelijkerwijs verzekerbare schade betreft. RVO heeft aangegeven dat in oktober 2021 op basis van de eerste schaderapporten die binnenkwamen bleek dat 'redelijkerwijs verzekeraar' in de praktijk niet altijd betekent dat gedupeerden ook daadwerkelijk (goed) verzekerd waren, dan wel dat de verzekeraar zich ook redelijk opstelt.

RVO geeft aan dat vanwege de hoge verwachtingen die er leefden bij getroffen en over het begrip ruimhartigheid en de wens om niemand tussen wal en schip te laten vallen, er op basis van een voorstel door RVO een coulanceregeling is ontwikkeld. Ook betrokken ministeries geven aan dat het "onvermijdelijk" was om hier iets voor te regelen. Vanuit de regio is men tevreden met de komst van de coulanceregeling en de manier waarop met name RVO hen hierover heeft geïnformeerd en bij heeft betrokken. Een van de zwaarst getroffen gemeenten deelt: "RVO heeft ons gedurende dit proces betrokken en het was duidelijk dat zij ook voor de betreffende groep gedupeerden zocht naar een oplossing, zodat ook deze mensen geholpen zouden worden. RVO heeft deze bevindingen altijd met ons gedeeld en ons op de hoogte gehouden van de stappen die hebben geleid tot de totstandkoming van deze regeling. Wij zijn niet betrokken geweest bij de totstandkoming van de precieze inhoud van de regeling."

Er is op basis van de coulanceregeling angst voor precedentwerking

Enkele betrokkenen stellen de vraag: als de Wts is ontwikkeld voor het tegemoetkomen van kosten door niet-verzekerbare schade, waarom wordt er dan alsnog een regeling opgesteld voor de tegemoetkoming voor verzekerbare schade? De zorg bij enkele betrokken partijen, met name ministeries, is dat dit zal leiden tot precedentwerking die zorgt voor uitholling van de Wts. Vanuit enkele betrokken ministeries worden hier gedurende het proces dan ook kritische vragen over gesteld. Vanuit de regio en de politiek blijft echter de wens bestaan om zoveel mogelijk te opereren in de geest van de boodschap van ruimhartigheid en het helpen van de getroffen burger. Ook uitvoerder RVO geeft aan dat er een "mismatch" was tussen de verwachtingen die mensen hadden gekregen, en de initiële ministeriële regeling.

Uitleg en communicatie over de coulanceregeling was volgens geïnterviewden niet voldoende

Met name de provincie stelt in gesprekken dat er verbetering nodig was over de presentatie en de communicatie over de coulanceregeling. In Zuid-Limburg bleek er (bestuurlijk) verwarring te zijn ontstaan over de insteek van de coulanceregeling. Zo had men allereerst de overtuiging dat de

coulanceregeling bovenop de ministeriële regeling zou komen. Men was in de veronderstelling dat de coulanceregeling ervoor zou zorgen dat gedupeerden die reeds een tegemoetkoming hadden gekregen vanuit de ministeriële regeling, aanvullend een extra bedrag zouden ontvangen dat zou optellen tot de totale som van de schade. Over het woord 'tegemoetkoming' bleek dus kort onduidelijkheid te bestaan. De regio geeft aan dat dit in de toekomst beter gecommuniceerd moet worden, om verkeerde verwachtingen te voorkomen.

5.3 Regeling tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden juli 2021 (TTU)

Procesverloop

Na lange periode van discussie is er een eenmalige regeling opgesteld voor de uiterwaarden

Schade in de uiterwaarden is in de Wts uitgezonderd van tegemoetkoming, omdat uiterwaarden een waterafvoer- en -bergingsfunctie hebben waarvoor sinds 1996 met de beleidslijn Ruimte voor de rivier een stringenter regime geldt.³⁸ Een uiterwaard moet te allen tijde beschikbaar zijn voor de afvoer en berging van water, ook met het oog op klimaatverandering waarin hoogwater in de rivier vaker zal gaan voorkomen, ook in andere seizoenen dan het winterseizoen.³⁹ Toch wordt er al in augustus 2021 aangegeven dat er interdepartementaal onderzoek plaatsvindt naar een tegemoetkoming voor agrariërs in uiterwaarden. De regio geeft namelijk al in het DO Rijk-Regio van 30 juli 2021 aan dat er gebieden langs de Maas zijn waarbij de gewassen in volbloei staan tijdens de zomer. Deze gebieden zijn minder of niet berekend op overstroming. In de winter levert dit minder problemen op.

Betrokken ministeries geven aan dat er op basis van de ministerraad van 13 augustus 2021 een misverstand is ontstaan over of er compensatie aan gedupeerden in de uiterwaarden geboden zou moeten worden. De minister van LNV zou hebben begrepen dat er in de ministerraad is besloten dát er een regeling zou komen, andere ministeries geven aan dat zij hebben begrepen dat er onderzocht ging worden óf er een regeling zou moeten komen. Uiteindelijk geven de betrokken ministeries aan dat met name de minister van LNV zich "hard heeft gemaakt" voor de regeling. Het kabinet besluit daarom in het najaar van 2021 om, gezien de uitzonderlijke omstandigheden in juli 2021, eenmalig te komen met een tegemoetkoming voor agrariërs met teeltplanschade in de uiterwaarden van de bedijkte Maas vanaf Mook/Boxmeer tot het punt waar de Maas in de Amer stroomt (Geertruidenberg). De beleidsregel van de minister van LNV wordt op 18 februari 2022 getekend. Gedupeerden kunnen hun schade tot en met 31 maart 2022 aanmelden.

Er zijn gemengde signalen over de komst van de regeling voor de uiterwaarden

In veel gesprekken komt naar voren dat de TTU-regeling eigenlijk indruist tegen het fundament van de Wts, waarin uiterwaarden expliciet zijn uitgezonderd van de categorieën schade waarvoor de Wts tegemoetkoming kan bieden, en er daarom eigenlijk geen regeling had moeten komen. Het

³⁸ Kamerstukken II, 2021-2022, 32 698, nr. 63, p. 3.

³⁹ Staatscourant 2022, 5866, 4 maart 2022, 'Beleidsregel van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 18 februari 2022, nr. WJZ/21218942, houdende tegemoetkoming teeltplanschade ten gevolge van waterschade in de uiterwaarden van de Maas in juli 2021 (Beleidsregel tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden Maas juli 2021)'.

ministerie van LNV geeft aan dat de discussies op Rijksniveau hierover de reden zijn dat de regeling voor de uiterwaarden pas in het eerste kwartaal van 2022 gepubliceerd wordt. Het ministerie van lenW geeft bijvoorbeeld aan dat zij van mening was dat de betreffende schade onderdeel was van het bedrijfsrisico. Vanuit de minister van LNV en brancheorganisaties blijkt echter de sterke wens te bestaan om wél een regeling op te stellen. Uiteindelijk wordt er daarom voor gekozen om nadrukkelijk aan te geven dat het gaat om een éénmalige tegemoetkoming die niet alle schade dekt. In de TTU wordt aangegeven dat “in de toekomst zal geen tegemoetkoming meer plaatsvinden voor teeltplanschade in uiterwaarden al dan niet in combinatie met welke andere calamiteit dan ook”.⁴⁰

5.4 Omzetzervingregeling

Procesverloop

Omzetzerving is geen onderdeel van de Wts, maar werd wel belangrijk onderwerp van gesprek

In augustus 2021 wordt besloten dat de ministeriële regeling niet voorziet in een tegemoetkoming voor schade als gevolg van omzetzerving bij niet-landbouwbedrijven (oogstschade en bedrijfsschade bij landbouwbedrijven wordt wel gedekt door de Wts), in lijn met de principiële keuze van de wetgever bij het opstellen van de Wts. Toch is ook omzetzerving vanaf het begin van de overleggen tussen Rijk en Regio en op interdepartementaal niveau een onderwerp van gesprek. Dit komt mede doordat er tijdens 2021 ook nog een coronasteunpakket voor ondernemers bestaat vanuit het ministerie van SZW.

In de kamerbrief van 10 september 2021⁴¹ laat de minister van JenV weten dat in het derde kwartaal van 2021 ondernemers een beroep kunnen doen op de coronasteunmaatregelen NOW en TVL wanneer zij aan de voorwaarden voor deze regelingen voldoen. In gesprekken geeft het ministerie van SZW, verantwoordelijk voor deze steunmaatregelen, aan dat aanvragers van deze regelingen niet hoeven aan te geven wat de reden is van hun omzetzerving – ze hoeven alleen de omzetzerving als zodanig te onderbouwen. Daarom kunnen ook gedupeerde bedrijven van de watersnood aanspraak maken op de NOW en TVL. De minister van JenV geeft echter wel aan dat er wordt gekeken naar mogelijkheden om ook omzetzerving op langere termijn, na afloop van de coronasteunpakketten, te compenseren: *“Er komt voor het derde kwartaal geen extra regeling bovenop het coronasteunpakket in het kader van omzetzerving. Het kabinet is over de omzetzerving in het vierde kwartaal van 2021 in gesprek met de regio en ondernemersvertegenwoordigers, waarbij ook aandacht is voor proportionaliteit, uitvoerbaarheid en precedentwerking. De betrokken partijen brengen hiervoor in kaart om welke omvang en aard van het omzetzeverlies het gaat in de getroffen regio’s.”*

Wat volgt is een lange periode van discussie over de insteek van een Omzetzervingregeling. Uiteindelijk wordt de Tegemoetkoming omzetzerving na waterschade Limburg en Noord-Brabant (TOWL) opgesteld en gepubliceerd op 18 oktober 2022. Het Rijk kent hiervoor een specifieke uitkering van € 24 miljoen toe aan de Provincie

⁴⁰ Staatscourant nr. 5866, 7 maart 2022, ‘Beleidsregel van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 18 februari 2022, nr. WJZ/21218942, houdende tegemoetkoming teeltplanschade ten gevolge van waterschade in de uiterwaarden van de Maas in juli 2021 (Beleidsregel tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden Maas juli 2021)’.

⁴¹ Kamerstukken I, 32 698, nr. 60 (Kamerbrief minister JenV, 10 september 2021).

Limburg, om deze tegemoetkoming te kunnen realiseren. RVO ondersteunt de uitvoering en besluitvorming door de provincie.

Betrokken partijen geven aan dat de omzetzervingsregeling veel tijd en energie heeft gekost

Het ministerie van EZK geeft in een interview aan dat er “niet onmiddellijk een gedeeld beeld” was dat er een regeling voor omzetzerving zou moeten komen. Daarom hebben op interdepartementaal niveau veel discussies plaatsgevonden, met name tussen de betrokken ministeries EZK, JenV, Financiën en SZW. Onderwerp van gesprek was allereerst de noodzaak om, náást de corona-maatregelen, nog een regeling op te stellen. Toen er eenmaal besloten was dat de regeling er zou komen, werd men het er niet direct over eens welke definities en vergoedingspercentages er gehanteerd moesten worden in de regeling. Het ministerie van EZK geeft aan dat dit daarom “buitensporig veel tijd” heeft gekost. Ook het ministerie van SZW geeft aan dat interdepartementale samenwerking beter had moeten gaan, met name in het samenspel tussen de corona-maatregelen en de omzetzervingsregeling.

Het Rijk heeft met name met de provincie gesproken over de omzetzervingsregeling. De zwaarst getroffen gemeenten geven aan dat het niet wenselijk is dat er geen regelmatig overleg met hen zelf heeft plaatsgevonden, waardoor het precieze doel en de gewenste steun vanuit de gedupeerden zelf de basis hadden kunnen zijn voor het opstellen van de regeling.

5.5 Overige acties

RVO herstelactie voor niet-uniforme tegemoetkoming, in het voordeel van aanvragers

Begin 2022 blijkt dat aanvragen van particulieren voor tegemoetkoming in de schade op grond van Wts ongelijk zijn behandeld. Dit is veroorzaakt doordat het begrip inboedel uit de Ministeriële regeling bij een deel van de meldingen ruimer is toegepast. Sommige schade-experts hebben tuinmeubilair, barbecues en fietsen onder het begrip inboedel geschaard terwijl andere schade-experts dat niet hebben gedaan. Hierdoor is het voorgekomen dat in eenzelfde straat in de gemeente Meerssen de ene aanvrager wel een tegemoetkoming heeft ontvangen voor bijvoorbeeld tuinmeubilair en de andere aanvrager niet. RVO kondigt daarom in mei een herstelactie aan voor niet-uniforme tegemoetkoming, in het voordeel van aanvragers.

Betrokken partijen geven aan dat het “onfortuinlijk” was dat deze herstelactie plaats moest vinden. De gemeente Meerssen geeft zelf aan dat de herstelactie vrij laat kwam en dat zij in februari 2022 al had aangekaart dat het begrip inboedel in verschillende gevallen anders werd geïnterpreteerd. Daar werd volgens de gemeente te lang te weinig mee gedaan. “Dus dan zie je dat je als gemeente dagelijks signalen opvangt vanuit de gemeente, maar dat er een grote afstand zit tussen ons en de uitvoering op landelijk niveau”.

Aparte compensatie voor gemeenten Valkenburg aan de Geul, Gulpen-Wittem en Meerssen, omdat de wettelijke regeling niet al hun schade compenseert

Het kabinet heeft toegezegd een aantal zwaar getroffen gemeenten zo nodig met een specifieke uitkering (SPUK) tegemoet te komen, aangezien de Wts en de Wvr slechts voorzien in een deel van deze kosten en het door het kabinet onwenselijk wordt geacht dat de financiële situatie van deze gemeenten door de watersnood blijvend wordt geschaad.⁴² De relatief beperkte omvang van het

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 32 698, nr. 59, brief van 13 augustus 2021.

budget van deze gemeenten laat naar verwachting onvoldoende ruimte om de schade volledig te dragen. Het betreft in ieder geval de gemeenten Valkenburg aan de Geul, Gulpen-Wittem en Meerssen. Tot op heden zijn het ministerie van Financiën en BZK met de drie zwaarst getroffen gemeenten in gesprek en moet deze compensatie nog worden afgerond. Afgesproken is dat zij eerst de volledige procedure voor compensatie op grond van de Wts en Wvr doorlopen en dat op grond van het dan bestaande financiële beeld nadere gesprekken plaatsvinden. Dit proces is op het moment van schrijven, januari 2023, nog niet afgerond.

5.6 Overkoepelende noties bij additionele regelingen

Op de beleidsregeling voor de teeltplantschade na, zijn er drie 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 beeld bij betrokkenen 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 er, op de keper beschouwd, een situatie ontstaat waarin er tegen het karakter en de bedoeling van de Wts, namelijk die van een vangnetregeling, wordt ingewerkt. De reden hiervoor is dat zowel het Rijk als partijen in Limburg de insteek hadden om gedupeerden zoveel als mogelijk te helpen en ruimhartigheid na te streven. Toch komt ook 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 twijfelen of dat in de toekomst stand kan houden. Immers: een precedent is een precedent.

Een ander overkoepelende bevinding op basis van de verschillende regelingen heeft te maken met het feit dat er verschillende verantwoordelijke ministeries zijn voor de verschillende regelingen. De coulancregeling valt onder het ministerie van JenV, de regelingen rondom de teeltplantschade (al dan niet in de uiterwaarden) vallen onder het ministerie van LNV en de omzetzijdingsregeling valt onder het ministerie van EZK. Daarnaast is het ministerie van BZK nog in gesprek met gemeenten over een aparte regelingen voor de zwaarst getroffen gemeenten. Waar de regierol van het ministerie van JenV bij het opstellen van de ministeriële regeling dus helder was, geven partijen in de regio en andere ministeries aan dat bij het bespreken en besluiten over de aanvullende regelingen die regierol vervaagde. Een getroffen gemeente zegt hierover: “Mijn gesprekken met JenV gaan over andere zaken dan met EZK. Maar er speelt ook nog van alles bij BZK over een SPUK en ook nog bij LNV over teeltplantschade. [...] Den Haag spreekt dus niet met één mond”. Een ander ministerie beaamt dat ook interdepartementaal in het samenspel tussen alle regelingen te weinig integraal werd aangepakt: “Onder politieke druk kregen ministeries “hun” regelingen. Dit leidde ertoe dat er niet meer genoeg vanuit één overkoepelende blik gekeken werd naar keuzes die er gemaakt moesten worden en de basis vanuit de Wts. Meer regie was hier goed geweest.”

/ 6 Conclusies en leerpunten

In dit hoofdstuk trekken we conclusies over het proces van toepassing van de Wts op de waterschade in Zuid-Nederland in 2021. Daarna lichten we toe wat de belangrijkste verbetermogelijkheden en leerpunten zijn die via betrokken partijen naar voren zijn gekomen tijdens het onderzoek. Hiermee beantwoorden we de tiende en laatste onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 10: Wat kan, het geheel overziend, gezegd worden over 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?

6.1 Overkoepelende conclusies

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

In juli 2021 hebben overstromingen en extreme regenval in Limburg en delen van Noord-Brabant geleid tot een ernstige ramp met aanzienlijke schade en veel gedupeerden. Voor velen was dit 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. Zo is er gekozen voor een ruim schadegebied waarop de Wts is toepast. Daarnaast zijn in de ministeriële regeling de schadedrempels voor teeltplantschade verlaagd en het gehanteerde percentage voor de tegemoetkomingen voor schade aan inboedel verhoogd ten opzichte van vorige keren dat de Wts is ingezet. Ook is ervoor gekozen om schade aan personenauto's onder het toepassingsbereik van de Wts te brengen.

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

Ruimhartigheid was van meet af aan een centraal doel bij de toepassing van de Wts. Er zijn echter grenzen aan de ruimhartigheid die binnen de systematiek van de Wts bereikt kan worden. De Wts heeft 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. Gedupeerden die niet verzekerd waren maar voor hun schade wel (redelijkerwijs) een verzekering hadden kunnen afsluiten, komen niet in aanmerking voor een tegemoetkoming op grond van de Wts. Ook zijn de verzekerde gedupeerden afhankelijk van (de coulance van) hun verzekeraar. Daarnaast zijn er verschillen in de mate waarin de Wts een oplossing biedt voor gedupeerden in de gebieden rondom de Maas en gedupeerden in het Zuid-Limburgse Heuvelland, omdat de eerste groep zich niet kan verzekeren tegen overstromingen en de tweede groep wel. Dit speelt, tot op de dag van vandaag, een belangrijke rol in het proces van – en ervaringen met – de toepassing van de Wts op de wateroverlast in het zuiden van Nederland in juli 2021.

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

Aan de ene kant was er vanaf het begin van het proces sprake van politieke en beleidsmatige 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. 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 en werd er een coulanceregeling opgetuigd toen bleek dat met de initiële regeling onvoldoende de beoogde doelen werden bereikt. Wij constateren dat er voor het bijstaan van gedupeerden vanuit het Rijk direct over is gegaan op het toepassen van de Wts, en er maar beperkt is 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

In dit onderzoek komt naar voren dat maatschappelijke verwachtingen over compensatie van of tegemoetkoming in geleden schade een grote rol hebben gespeeld in het proces van toepassing van 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. Maar in de praktijk bleek niet iedereen geholpen te zijn met de toepassing van de Wts. 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 over of zij een tegemoetkoming zouden kunnen ontvangen na een ramp. Toch zijn er na de ramp in Zuid-Nederland 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. Met name de coulanceregeling heeft in de zwaarst getroffen gemeenten voor gedupeerde burgers verschil kunnen maken. Er ontstaat hierdoor echter een situatie waarin er tegen het karakter en de bedoeling van de Wts wordt ingewerkt. Ook al zijn er gefundeerde redenen om additionele regelingen op te stellen, een gevolg is dat er een risico op precedentwerking ontstaat, dat de Wts in de toekomst kwetsbaar maakt en mogelijk strategisch gedrag van burgers en ondernemers bij het afsluiten van verzekeringen in risicogebieden in de hand kan werken.

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

Als we kijken naar de toepassing van de Wts zien we dat daarin sterk is vertrouwd op het doenvermogen van de burger. Gedupeerden zagen zich geconfronteerd met de lastige opgave om overzicht te houden in het geheel van regelingen, voorwaarden en betrokken partijen. Met name de wisselwerking tussen verzekering en Wts is daarin uitdagend, omdat de Wts vaak pas in beeld komt nadat gedupeerden eerst hun eigen verzekering hebben aangesproken. Terwijl gedupeerden vaak emotioneel nog middenin het verwerken van de heftige ramp zaten, moesten zij veelal zelf hun weg vinden naar de verschillende loketten voor vergoeding en tegemoetkoming, en afstemmen met verzekeraar en de schade-expert van RVO. Gedupeerden missen een *single point of contact* in het web van informatie, loketten en partijen waarin zij zich bevonden. Ook hebben ze behoefte aan duidelijkere communicatie en informatievoorziening.

6.2 Conclusies over specifieke fasen in het proces

Voor de meeste partijen is er een werkend en prettig afstemmingsproces opgezet

Het proces van de toepassing van de Wts is al tijdens de ramp ingezet. Op ministerieel niveau onderneemt men, hoewel de ramp midden in de zomervakantie plaatsvindt, snel actie. Ook vanuit de regio zelf ontstaat er een zogenaamde 'trojka' van de gemeenten Maastricht en Venlo en de provincie Limburg, die zichzelf proactief opstelt om het gesprek tussen Rijk en regio over de afhandeling van de waterschade te voeren. 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.

De zwaarst getroffen gemeenten zijn kritischer over verloop en inrichting van het proces

De ramp heeft uiteindelijk maar een klein aantal gemeenten zwaar getroffen. Geen van deze direct getroffen gemeenten is aanwezig geweest bij de overleggen tussen het Rijk en de regio. Deze gemeenten 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. Zij zijn dan ook veel kritischer over de inhoud van de opgestelde regelingen en de manier waarop de Wts is uitgevoerd.

De Quick Scan bevatte een snelle en grove inschatting van de kosten en het schadegebied, waarbij het precieze doel en verantwoordelijkheden niet helder waren

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. Waar het voor RVO duidelijk is dat het ministerie van JenV verantwoordelijk is voor het aanleveren van grenzen van het schadegebied (dit staat immers in de draaiboeken van RVO), heeft het ministerie van JenV dit niet direct helder op het netvlies. Uiteindelijk neemt het ministerie van JenV toch de regie bij het in kaart brengen van het schadegebied. Het ministerie beschikt echter niet zelf over de informatie die nodig is om het schadegebied af te bakenen. Het blijkt 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. Deze partijen worden vervolgens betrokken, maar ervaren een gebrek aan coördinatie op dit proces, dat volgens betrokkenen ook een steeds politieke karakter krijgt. Om snelheid in het proces te behouden, wordt er eind juli 2021 wel al een schadegebied gedeeld met RVO, waarop de Quick Scan kan worden gebaseerd.

De meerwaarde van de Quick Scan wordt door veel partijen in twijfel getrokken

De 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 geschat maximaal schadebedrag van € 1,81 miljard. Naast schatting betreft hiervan € 1,275 miljard niet-redelijkerwijs verzekerbare schade en kosten. De totale geschatte Wts-tegemoetkoming komt afgerond op maximaal € 1,150 miljard te liggen. Deze bedragen gaan vervolgens in de buitenwereld een eigen leven leiden. Het wordt vaak abusievelijk gepresenteerd als het bedrag dat door het Rijk zou zijn 'uitgetrokken' of 'gereserveerd' voor tegemoetkoming.

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, en daarmee heeft het ook voor onrust en ongenoegen gezorgd bij diegenen die van mening zijn dat het Rijk getroffen partijen ruimer financieel tegemoet had moeten komen.

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. Dit is ook de basis voor het feit dat er meerdere additionele, eenmalige regelingen zijn opgesteld, naast de ministeriële regeling. De zwaarst getroffen – in dit afstemmingsproces niet direct betrokken – gemeenten hebben 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 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 ervoor kunnen zorgen dat er in de regio meer begrip was voor de te maken keuzes en had de betrokkenheid van deze gemeenten kunnen vergroten.

Tevredenheid gedupeerden over de uitvoering hangt samen met de uitkomst van het proces

Veel gedupeerden zijn geholpen door de toepassing van de Wts. In januari 2023 zijn er uiteindelijk 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. Ook vanuit de regio klinken over het algemeen waarderende geluiden over de rol van RVO in de uitvoering van de schadeafhandeling. Maar zoals hierboven beschreven, kent de Wts grenzen. 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 moeizaam te rijmen met de beloften die bewindslieden hebben gedaan over het ondersteunen van gedupeerden.

6.3 Inzicht op basis van genoemde leerpunten en verbetermogelijkheden

In bijlage A.2 staan de verbetermogelijkheden die betrokken partijen hebben genoemd in dit onderzoek op een rij. Dit vormt een uitgebreid overzicht van waardevolle grote en kleinere leerpunten die het inzetten van de Wts in de toekomst zouden kunnen verbeteren. AEF adviseert om deze verbetermogelijkheden bij een volgende ramp in gedachten te houden en mee te nemen. Om antwoord te geven op de laatste onderzoeksvraag beschrijft AEF in het kader hieronder de rode draden die zichtbaar zijn geworden gedurende het onderzoek.

Overkoepelend zijn de volgende rode draden zichtbaar in de gesuggereerde leerpunten:

- 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. In de communicatie kan rekening worden gehouden met de volgende vragen. Wat is de reden waarom de Wts wordt ingezet? Welke schade of kosten zijn redelijkerwijs verzekeraar? Wat kan een gedupeerde van de Wts verwachten? Wat valt wel onder de regeling op basis van de Wts en wat niet?
- 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.** Deze moeten bij alle betrokken partijen bekend zijn. Het is hierbij belangrijk dat duidelijk is wat het doel is van iedere stap die wordt gezet, dat de regio goed en snel betrokken wordt, en dat er voor iedereen duidelijk is wie welke verantwoordelijkheid heeft.
- 3. Zorg voor een goede representatie van de getroffen gemeenten in het gehele proces van het toepassen van de Wts.** Deze keuze wordt gemaakt door het ministerie van JenV, als regiehouder op het proces. Het is wel belangrijk om dit samen met lokale partijen af te stemmen.
- 4. Maak het uitvoeringsproces van de Wts zo simpel mogelijk voor de gedupeerden.** Zorg in ieder geval voor heldere communicatie, die voor iedereen toegankelijk is. Denk ook na over de mogelijkheden van het organiseren van één publiek-privaat loket voor alle vormen van schade en over het organiseren van een (onafhankelijk) *single point of contact* voor gedupeerden.
- 5. Voorkom in de toekomst dat situaties ontstaan waarin de Wts wordt toegepast, maar er tegelijkertijd veel uitzonderingen op de Wts worden gemaakt.** Dit zorgt mogelijk voor precedentwerking en zet de houdbaarheid van de Wts onder druk. Neem in plaats daarvan meer tijd om te reflecteren op de vraag of de Wts wel een oplossing biedt voor de specifieke ramp. Mochten toch aanvullende tegemoetkomingen nodig zijn, leg dan expliciet vast welke kenmerken van de ramp doorslaggevend zijn geweest om daartoe over te gaan.
- 6. Ga in gesprek over bredere maatregelen** om de toekomstbestendigheid te borgen van de vangnetregeling die de Wts beoogt te zijn, zoals een verzekeringsplicht (voor risicogebieden) of een herverzekeringsconstructie.

/ A Bijlagen

A.1 Tijdslijn

29 juni 2021

Wateroverlast in Limburg

Wateroverlast in delen van Limburg, onder andere gemeente Meerssen.

13 juli – 20 juli 2021

Watersnood vindt plaats in Zuid-Nederland

In het zuidoosten van Nederland, in Duitsland en in België is extreem veel neerslag gevallen in de dagen vanaf 12 juli. Dit was een hoeveelheid die volgens een berekening van STOWA (kenniscentrum voor Waterschappen) slechts één keer in de 1.000 jaar voorkomt. 'Deze extreme weersituatie leidde tot een drietal grote watercrises, blijkt uit een evaluatie van het waterschap Limburg. "Het overstromen van de regenwaterbuffers en het excessief afstromen van regenwater over de Limburgse heuvels, het vollopen van de beken en rivieren zoals de Gulp, Geul, Caumberbeek, Geleenbeek en de Roer, met name door grensoverschrijdend water, wat zorgde voor het overstromen van de omliggende gebieden en de snelle en extreme stijging van de Maas.⁴³ Het zwaartepunt in Nederland ligt in Zuid-Limburg. Crisisstructuren zijn vanaf 13 juli in gang gezet en lokale en provinciale partijen proberen de situatie onder controle te krijgen.

De overstromingen en extreme regenval in de periode van 13 juli – 20 juli 2021 in met name gebieden in de provincie Limburg hebben geleid tot vele gedupeerden en grote schade en kosten.

15 en 16 juli 2021

Verklaring watersnood tot ramp en eerste communicatie

Op 15 juli verklaart het kabinet Limburg tot rampgebied als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's, maakt premier Rutte bekend na crisisberaad van het kabinet.⁴⁴ Ook maakt het kabinet bekend dat de Wts in werking treedt. Premier Rutte stelt: "Het is volstrekt helder dat dit rampzalig is. Daarom hebben we dat nu ook in formele zin besloten." In een brief op 16 juli informeert het kabinet ook de Kamer dat er is besloten de Wts toe te passen.⁴⁵ De uit te keren bedragen zullen worden gedekt uit de algemene middelen. In de kamerbrief wordt ook genoemd dat RVO een Quick Scan uitvoert om de mogelijke omvang van de schade in kaart te brengen.

Per gelijke post verzendt het kabinet een brief aan de voorzitters van de veiligheidsregio's in Limburg, waarin inzet van de Wts en het aankomende proces nader wordt toegelicht.⁴⁶ Het kabinet benadrukt hierin over de Wts dat "het gaat om een tegemoetkoming en niet om een volledige vergoeding". Er wordt toegelicht dat er een ministeriële regeling opgesteld gaat worden. "De

⁴³ Waterschap Limburg, EEN CRISIS VAN ONGEKENDE OMVANG. Leerevaluatie watercrisis juli 2021, 6 januari 2022.

⁴⁴ NOS, 15 juli 2021, 'Kabinet noemt overstromingen Zuid-Limburg formeel een ramp, overheid betaalt deel schade', <https://nos.nl/collectie/13869/artikel/2389502-kabinet-noemt-overstromingen-zuid-limburg-formeel-een-ramp-overheid-betaalt-deel-schade>

⁴⁵ Kenmerk IENW/BSK-2021/204874, Brief ministers IenW en JenV, en staatssecretarissen Financiën en BZK, 16 juli 2021

⁴⁶ Brief ministers IenW en JenV, en staatssecretarissen Financiën en BZK aan Veiligheidsregio's Zuid-Limburg en Limburg-Noord, 16 juli 2021.

“Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas in januari 2011” (Staatscourant 2011, 12398) zal, met uitzondering van het destijds vastgestelde schadegebied, als vertrekpunt worden genomen voor de op te stellen regeling. Het concept van de regeling zal met u worden besproken.” Ook wordt al toegelicht dat RVO de regeling zal gaan uitvoeren.

15 juli en 16 juli 2021

Koning Willem-Alexander en koningin Maxima, demissionair minister-president Rutte en demissionair staatssecretaris Van Veldhoven bezoeken rampgebied

Tegelijk aan het proces dat wordt ingezet om de Wts van kracht te laten gaan, bezoekt demissionair premier Rutte op vrijdag 16 juli het rampgebied in Limburg. Staatssecretaris Van Veldhoven gaat op 15 juli al. Tijdens deze bezoeken geeft demissionair premier Mark Rutte aan ‘schouder aan schouder’ te staan met de getroffen provincie: “Wij leven enorm mee met alle bewoners. Heel Nederland leeft mee.”⁴⁷ Demissionair staatssecretaris Van Veldhoven: “We willen als signaal geven: Limburg staat er niet alleen voor, ook financieel niet”. Ook premier Rutte stelt: “We zullen Limburg niet in de steek laten.” Ook de koning en de koningin bezoeken het rampgebied.

19 juli – 26 juli 2021

Ambtelijke en bestuurlijke overleggen over de afhandeling van schade worden opgestart

In de eerste week na de ramp begint het traject rond toepassing van de Wts. Hiervoor beschikt het ministerie van JenV over een checklist. Deze checklist geeft een beknopt overzicht van de punten waarop op beleidsniveau gelet moet worden tijdens en net voorafgaand aan het (mogelijk) inwerkingtreden van een Wts-regeling. Hierin staat onder andere dat de uitvoering van een Quick Scan in gang moet worden gezet en dat er een interdepartementaal overleg met in ieder geval het ministerie van Financiën en betrokken ministeries (afhankelijk van de ramp) moet worden georganiseerd.

Afgevaardigden vanuit het ministerie van JenV hebben in de eerste dagen na de ramp veel ad hoc contact en eerste afstemming met betrokken partijen zoals RVO, de provincie Limburg en de Limburgse veiligheidsregio's. Op maandag 19 juli is op initiatief van Commissaris van de Koning, Johan Remkes, het idee ontstaan om samen met de burgemeesters van Maastricht (namens gemeenten in de regio Zuid-Limburg) en Venlo (namens gemeenten in de regio Noord- en Midden-Limburg) gedrieën in overleg te treden met ‘Den Haag’ over een passende schaderegeling. Deze overleggen zullen begin augustus (voor en na de ministerraad) plaatsvinden.

In deze dagen worden er ook op verschillende niveaus inventarisaties gedaan van wie er vanuit welke partij tijdens de zomervakantie beschikbaar is om als contactpersoon te dienen voor de afhandeling van de waterschade. Het eerste DG-overleg (22 juli), het eerste interdepartementaal directeurenoverleg (DO, 23 juli) en het eerste DO Rijk-Regio (26 juli) worden georganiseerd, waarin onder andere de verhouding tussen de Wts en andere regelingen, de voorbereiding van de ministeriële regeling, communicatie en enkele werkafspraken op de agenda's staan.

⁴⁷ Parool, 15 juli 2021, ‘Kabinet verklaart overstromingen Limburg tot ramp: deel schade wordt vergoed’, <https://www.parool.nl/nederland/kabinet-verklaart-overstromingen-limburg-tot-ramp-deel-schade-wordt-vergoed-bba39704/>

26 juli – 8 augustus 2021

Informatie voor Quick Scan wordt opgehaald

Op 16 juli geeft het kabinet in een kamerbrief aan dat RVO een Quick Scan uitvoert naar de mogelijke omvang van de schade, waarover de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd. Het doel van de Quick Scan is om een inschatting van de maximale mogelijke schade en kosten te geven gelet op de aard en omvang van de ramp.⁴⁸ Dit is ook nodig om een eventuele begrotingswijziging voor te bereiden. Om de Quick Scan uit te voeren, heeft RVO allereerst de definitie en de omvang van het schadegebied en de tijdsspanne van de ramp nodig. In de eerste dagen na de ramp blijkt dat het lastig is om een volledig en eenduidig beeld te verschaffen van het precieze gebied waar schade is ontstaan. Op 26 juli wordt er daarom een expertgroep georganiseerd waarin betrokken partijen (in ieder geval Rijkswaterstaat, Waterschappen, Verzekeraars, Veiligheidsregio's en RVO) bespreken welke informatie er beschikbaar is om het schadegebied in kaart te brengen. Op 30 juli wordt in het DO Rijk-Regio besproken dat RVO een kaart maakt met "een ruime definitie m.b.t. rivieren, zijrivieren en beken". Dit wordt aangevuld met gegevens vanuit de regio, Rijkswaterstaat en het Verbond van Verzekeraars.

Vanuit het DO Rijk-Regio wordt 14 t/m 18 juli voorgesteld als tijdsspanne van de ramp, onderbouwd met gegevens vanuit onder andere het ministerie van IenW. Op 2 augustus wordt dit in het interdepartementale DO uitgebreid. Reden hiervoor is dat op 13 en 14 juli de regen ook al dusdanig extreem was en op 19 en 20 juli de waterstand dusdanig hoog was, blijkt uit gegevens van het KNMI.

Hierna kan RVO aan de slag met het maken van een inschatting van de maximale mogelijke schade en kosten. Hiervoor schakelt RVO de expertise van het NIVRE in. Op 30 juli wordt in het DO Rijk-Regio besproken dat dit een "bureau-exercitie" van het RVO en NIVRE betreft: er zal geen schadeopname op locatie plaatsvinden.

26 juli – 9 augustus 2021

Vorbereiding ministeriële regeling

Vanaf de eerste gesprekken geeft het ministerie van JenV aan dat de basis voor de op te stellen ministeriële regeling zal zijn, de regeling op basis van de Wts uit 2011. Die wordt door medewerkers van het ministerie van JenV geactualiseerd en geïndexeerd tussen eind juli en begin augustus. De te maken keuzes worden voorgelegd in de overleggen, om uiteindelijk op 13 augustus de ministerraad te laten besluiten over de definitieve regeling. Op 28 juli wordt er in het interdepartementale DO besproken dat er wordt uitgegaan van eerdere percentages. Deze percentages kunnen na/in de Ministerraad nog gewijzigd worden. Daarnaast wordt er een afwegingskader opgesteld met alle regelingen en voorliggende keuzes.

Op 10 augustus vindt er overleg plaats tussen de drie regiobestuurders en de ministers van JenV, BZK en EZK over de ministeriële regeling. Ter voorbereiding hiervan vindt er op 6 augustus een "vooroverleg" plaats met Johan Remkens en burgemeesters van Venlo en Maastricht en alle overige Limburgse burgemeesters over de stand van zaken van het overleg Rijk-Regio over de Wts-regeling en de punten die de regio wil overbrengen aan het kabinet.

⁴⁸ RVO, 9 augustus 2021, 'Quick Scanrapport overstromings- en regenvalschade in Limburg en het onbedijkte deel langs de Maas in Noord-Brabant juli 2021'.

In deze fase komt ook naar voren dat er een aantal zaken buiten de Wts valt, zoals schade door regenval en omzetsderving voor niet-landbouwbedrijven. Deze zaken worden aangestipt door de regio in bovenstaande overleggen.

9 augustus 2021

Quick Scan wordt gepubliceerd

Op 9 augustus wordt het definitieve Quick Scanrapport door RVO opgeleverd. De twee onderdelen hiervan zijn de kaart met het schadegebied, zoals vastgesteld door het ministerie van JenV, en de schatting van de geleden directe materiële schade en kosten uitgevoerd door het NIVRE.

De totale schade en kosten die zijn veroorzaakt door de ramp worden geschat op € 1,810 miljard. Naar schatting is hiervan €1,275 miljard niet-redelijkerwijs verzekeraar. Het gaat hierbij om de maximaal mogelijke directe, materiële schade en kosten. Het Wts-tegemoetkomingspercentage wordt in de Quick Scan geraamd op circa 85-90% van de niet-redelijkerwijs verzekerbare schade en kosten. De totale geschatte Wts-tegemoetkoming komt hierdoor afgerond op maximaal € 1,150 miljard te liggen.

9 augustus 2021

Het online schadeloket van RVO wordt opengesteld

Vanaf 9 augustus is het voor getroffen personen mogelijk om een melding te maken van hun schade.

9 - 12 augustus 2021

Verdere gesprekken over de invulling van de ministeriële regeling

In augustus wordt het gesprek over de invulling van de ministeriële regeling voortgezet. Discussiepunten zijn welke soorten schades in aanmerking komen voor een tegemoetkoming vanuit de Wts, wel of niet redelijkerwijs verzekeraar van overstroming rondom zijrivieren/beken, binnendijkse- en buitendijkse gebieden, de tegemoetkomingspercentages, de op te nemen clausules, het wel of niet toevoegen van opruimingskosten en kosten aan auto's.

In het directeurenoverleg Rijk-Regio op 9 augustus wordt de wel of niet redelijkerwijs verzekeraar rondom zijrivieren en beken besproken. Er wordt gekozen om verzekeringen die nog niet zo lang bestaan voor ondernemers mee te nemen in de Wts. Voor particulieren wordt er een andere keuze gemaakt. Het Verbond van Verzekeraars heeft aangegeven dat particulieren zich redelijkerwijs hebben kunnen verzekeren voor schade met deze oorzaak. In het overleg wordt vermeld dat het niet opnemen van deze schade als onderdeel van de Wts problemen op kan leveren voor particulieren bij zijrivieren en beken in 800 - 1.000 gevallen. Naar verwachting gaat dit om een groep oudere mensen die hun verzekering niet hebben aangepast, mogelijk omdat ze niet wisten dat dit aan de orde was. In het overleg van 9 augustus wordt afgesproken dat het ministerie van JenV dit punt nogmaals met het Verbond van Verzekeraars afstemt. Uiteindelijk wordt ervoor gekozen om dit niet mee te nemen in de ministeriële regeling.

Het Verbond van Verzekeraars geeft in de overleggen aan dat schade aan auto's verzekeraar was onder casco/allrisk. In het DG-overleg van 5 augustus wordt onder andere daarom voorgesteld om deze schade niet mee te nemen in de ministeriële regeling. Zo wordt er besproken dat het een onwenselijke uitwerking kan hebben als je "dit soort aparte categorieën meeneemt".

13 augustus 2021

Ministerraad stelt het voorstel voor de ministeriële regeling vast

Op 13 augustus wordt een voorstel voor de ministeriële regeling besproken in de ministerraad. Het voorstel wordt bijna ongewijzigd geaccepteerd in de ministerraad. Er vindt één amendement plaats, namelijk het vergoeden van schade aan auto's die alleen WA-verzekering hebben.

Doordat in de Wts is vastgelegd dat de kosten uit algemene middelen worden gefinancierd, heeft de ministeriële regeling geen effect op de begroting van JenV.

13 augustus 2021

Gemeenten in Brabant vragen om verruiming schadegebied en om het tot ramp verklaren van de waterlast op 29 juni 2021

Het Kabinet laat weten niet aan de volgende verzoeken te kunnen voldoen:

Gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf en Meerssen verzoeken om het tot ramp verklaren van de waterlast op 29 juni.

Gemeenten Altena, Maasdriel en Zaltbommel verzoeken om voor een ruimhartiger schadegebied, waarin de Bommelerwaard wordt betrokken.

13 augustus 2021

Kamerbrief waarin de Ministeriële regeling wordt aangekondigd, met aandacht voor de tijdsspanne van de ramp en de omgang met niet-verzekerbare schade

Minister van JenV kondigt in een Kamerbrief de ministeriële regeling aan. Ook wordt er verklaard in de kamerbrief dat het kabinet "gezien de samenloop van onder andere de pandemie en deze ramp, ruimhartig [om zal gaan] met zaken die redelijkerwijs verzekeraar zijn, maar op dit moment nog maar kort in de markt zijn".

Minister van JenV geeft in de beantwoording van Kamervragen aan dat Wts niet van toepassing is op de wateroverlast van 29 juni 2021. De minister geeft ook aan dat het Verbond van Verzekeraars aan heeft gegeven dat de schade door hevige regenval zoals van eind juni goed verzekeraar is.

13 – 30 augustus 2021

Overleggen op verschillende niveaus over de tot stand gekomen ministeriële regeling, laatste formele voorbereiding om de regeling in de Staatscourant te publiceren

De burgemeesters van 31 gemeenten in het schadegebied spreken op 16 augustus met elkaar over de aanpak rondom de Wts.

In DO Schadeafhandeling Limburg Rijk-Regio op 17 augustus wordt er tussentijds bekeken hoe de regio's kijken naar de aanpak rondom het inzetten van de Wts. Op inhoudelijk vlak wordt het volgende teruggekoppeld: "zowel bij bewindspersonen, als ambtelijk is er erkenning dat er iets bijzonders is gebeurd. Er ligt een mooie regeling, waarbij het begrip ruimhartig de boventoon voert." In de notulen is niet opgenomen wie deze specifieke terugkoppeling doet. Wat betreft het verloop van het proces komen ook positieve geluiden terug.

In DO-overleg Rijk-Regio op 25 augustus wordt besproken dat er aan de regeling de laatste hand wordt gelegd. Deze is nagenoeg gelijk gebleven aan de eerdere versie, behalve de toevoeging van schade aan auto's onder de Wts.

30 augustus 2021

Aanmelding ministeriële regeling bij de Europese Commissie

De ministeriële regeling wordt aangemeld bij de Europese Commissie, wat nodig is voor geoorloofde verstrekking van staatssteun in geval van natuurrampen.

9 - 13 september 2021

Ministeriële regeling wordt gepubliceerd en is formeel van kracht

De Regeling van de tegemoetkoming in de waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021 wordt op 9 september gepubliceerd in de Staatscourant. Een Koninklijk Besluit verklaart ook de Wts formeel van toepassing op het afstromend water in Limburg ten gevolge van de regenval in juli 2021. Dit KB wordt ook op 9 september 2021 gepubliceerd in de Staatscourant.

Op 10 september treedt de regeling in werking. De regeling treedt op 13 september in werking voor de landbouwsector; deze vertraging wordt veroorzaakt door de 10 dagen meldingstermijn in het kader van de staatssteuntoets van de Europese Commissie.

1 oktober 2021

De ministeriële regeling wordt gewijzigd

Verduidelijkende wijziging in de ministeriële regeling. In artikel 7, tweede lid, wordt 'de artikelen 4 en 6' vervangen door 'de artikelen 3 en 4'. In artikel 8, derde lid, wordt na 'drempelbedrag' ingevoegd ', bedoeld in artikel 13, tweede lid,'

Oktober 2021

Aanvraag steun bij het Europees solidariteitsfonds

Kabinet vraagt steun aan vanuit het European Union Solidarity Fund (EUSF) voor een bijdrage in de afhandeling van door de overheid geleden schade als gevolg van de overstromingen.

Oktober 2021 - januari 2022

Vorbereiding beleidsregel over de standaardopbrengstnormen (SO-normen) per product per hectare in het kader van de beleidsregel teeltplanschade

Op grond van de Wts hebben gedupeerden recht op een tegemoetkoming in onder meer teeltplanschade. Hiermee wordt bedoeld dat er financieel verlies is door een mindere opbrengst van gewassen. In artikel 8 van de ministeriële regeling is dit nader uitgewerkt. Na de eerste periode waarin schade-experts op pad gingen, merkte het NIVRE dat er behoefte was aan normbedragen die gehanteerd konden worden per type gewas. In oktober hebben het NIVRE en RVO dit besproken met het ministerie van JenV en LNV. Hierna is men in samenwerking met de Wageningen Universiteit aan de slag gegaan met het opstellen van de te hanteren normbedragen.

11 - 17 november 2021

Het Ronde Tafelgesprek Overstromingen vindt plaats in de Tweede Kamer en er worden enkele Kamervragen gesteld over verlenging van de meldingstermijn

Het Ronde Tafelgesprek Overstromingen vindt plaats in de Tweede Kamer op 11 november. Hierin worden onder andere de systematiek van de afhandeling van de waterschade en de knelpunten tot dan toe besproken.

Op 17 november worden er Kamervragen gesteld, op basis van uitspraken van de burgemeester van Valkenburg, over een verlenging van de meldingstermijn voor de Wts, "omdat de inhuur van schade-experts voor vertraging zorgt". De minister geeft aan geen reden te zien voor een verlenging.

Medio november 2021

'Meld je schade aan' campagne in Limburg

Vanaf half november heeft RVO in samenwerking met de regio ingezet op nog meer bewustwording met de 'meld je schade aan' campagne. Denk hierbij onder andere aan advertenties in regionale bladen. De provincie Limburg vertelt in het DO Rijk-Regio op 19 november dat de campagne van RVO op gang komt. De provincie heeft de toolkit vanuit RVO breed gedeeld en "er wordt uitgebreid gecommuniceerd". In aanvulling hierop heeft de burgemeester van Valkenburg een brief gestuurd aan de inwoners van zijn gemeente over de mogelijkheid om tot en met 15 december melding te doen bij RVO. Daarna volgt de 'buitencampagne' van RVO de week erna. "De communicatie verloopt nu dan ook goed."

15 december 2021

Uiterlijke datum indienen meldingen bij RVO

Tot en met 15 december kunnen gedupeerden hun schade melden bij RVO. De uiterlijke datum werd door een storing 16 december.

17 december 2021 – oktober 2022

Lange periode van gesprekken over totstandkoming Omzetzervingsregeling

In een Kamerbrief van 17 december 2021 laat het kabinet weten dat er gesprekken zijn gevoerd met de regio en ondernemersvertegenwoordigers "over de moeilijke situatie waarin Limburgse ondernemers verkeren door een opeenstapeling van crises. Allereerst de coronacrisis en daarbovenop de waterramp". Dit heeft ertoe geleid dat het kabinet voor de getroffen ondernemers in Limburg die ten minste 50% omzetzerving hebben in het derde en vierde kwartaal van 2021, begin 2022 een eenmalige Omzetzervingsregeling zal publiceren. Het ministerie van EZK is hoofverantwoordelijke voor het opstellen van deze regeling en heeft deze in concept in januari 2022 klaar.

Op 21 februari 2022 vindt er een bestuurlijk overleg plaats tussen de minister van EZK, vertegenwoordigers uit Limburg en brancheorganisaties over de regeling Omzetzerving die in de tussentijd door het ministerie van EZK is opgesteld. De provincie gaat niet akkoord met de opgestelde regeling door het Rijk. Het ministerie van EZK geeft aan dat de voornaamste reden hiervoor is dat het vergoedingspercentage niet als ruimhartig wordt ervaren. Dit ministerie geeft in het interdepartementale DO van 27 januari aan dat "vanuit EZK ook in eerste instantie was ingezet op een hoger vergoedingspercentage en er een groot verschil zit tussen de inzet en waar uiteindelijk politiek toe besloten is". In de maanden erna vindt er overleg plaats tussen de provincie Limburg en het Rijk over hoe er toch een regeling kan worden opgesteld waar alle partijen achter kunnen staan.

11 januari 2022

Verschilverklaring van RVO, verwachting bedrag aan tegemoetkomingen bijgesteld naar € 249 miljoen

Na een aantal maanden merken alle betrokken partijen op dat er een groot verschil zit tussen het maximale schadebedrag zoals gecommuniceerd in de Quick Scan en de totale schade van alle meldingen. Uit meldingen, onderzoek en luchtfoto's blijkt ook dat het schadegebied kleiner is dan geschat in de Quick Scan. Hierop heeft de RVO een Verschilverklaring opgesteld.

In een nota⁴⁹ over de Verschilverklaring wordt hierover het volgende gezegd: “Het aantal ingediende meldingen voor de Wts-regeling is veel lager dan het aantal maximaal mogelijke gedupeerden uit het Quick Scanrapport. In de Verschilverklaring van 11 januari 2022 is de reden van dit verschil nader toegelicht. De belangrijkste reden is dat de geschatte aantallen en bedragen in de Quick Scan zijn gebaseerd op het complete Wts-schadegebied, terwijl het gebied dat daadwerkelijk is overstroomd kleiner was. Zo is aan de bedding van de rivieren en beken aan weerszijden steeds 1 kilometer als extra marge toegevoegd. Ook is een groot deel van Zuid-Limburg volledig opgenomen, terwijl het daadwerkelijke gebied waar wateroverlast is geweest als gevolg van overstroming of regenval veel kleiner was.”

Voor de gehele regeling is de nieuwe verwachting dat de tegemoetkomingen in de schade ongeveer € 249 miljoen bedraagt voor zo'n 1.500 gedupeerden.

27 januari 2022

Gesprek over niet-redelijkerwijs verzekerbare schade op basis van Commissie van Deskundigen, de basis voor de coulanceregeling wordt gelegd

Op 27 januari 2022 komt in het interdepartementale DO een advies van de Commissie van Deskundigen aan bod. De Commissie schrijft in haar advies aan RVO over de tegemoetkoming voor de 900 particulieren die zich redelijkerwijs konden verzekeren, op basis van analyse van een aantal complexe zaken. De focus ligt met name op particulieren die schade hebben geleden door extreme regenval, welke redelijkerwijs verzekerbare schade is en dus niet onder de Wts valt. Een grote groep particulieren heeft zich hiervoor echter niet of onvoldoende verzekerd. De Commissie van Deskundigen adviseert voor deze groep een aanvullende regeling waardoor ook zij gecompenseerd worden. JenV geeft in het overleg aan akkoord te gaan met het advies onder enkele randvoorwaarden die worden voorgesteld. “De coulanceregeling mag niet ruimhartiger zijn dan de Wts, hetzelfde vastgestelde gebied van de Wts wordt aangehouden, de gedupeerde moet aan kunnen tonen dat hij daadwerkelijk niet verzekerd was en de schade moet bovendien gemeld zijn voor of op 16 december. Indien er nog een procedure met een verzekeraar loopt, gaan we nog niet tot uitkering over.” Andere ministeries pleiten in het overleg ervoor dat er een politieke wegging noodzakelijk is.

28 januari 2022

Beleidsregel over standaardopbrengstnormen per hectare wordt gepubliceerd in de Staatscourant

Na een periode van ontwikkeling van de normbedragen, wordt er op 28 januari 2022 een nieuwe beleidsregel in de Staatscourant gepresenteerd. Bij de vaststelling van de tegemoetkoming in de teeltplanschade, als onderdeel van de ministeriële regeling, wordt vanaf dan uitgegaan van standaardopbrengst (SO-)normen per product per hectare.

4 maart 2022

Beleidsregel tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden Maas juli 2021 wordt gepubliceerd

Het kabinet besluit in het najaar van 2021 om, gezien de uitzonderlijke omstandigheden in juli 2021, eenmalig te komen met een tegemoetkoming voor agrariërs met teeltplanschade in de uiterwaarden van de bedijkte Maas vanaf Mook/Boxmeer tot het punt waar de Maas in de Amer

⁴⁹ RVO, Nota 'Bijgestelde prognose tegemoetkomingen in de schade Wts-regeling Limburg', RVO, 8 maart 2022

stroomt (Geertruidenberg). De beleidsregel van de minister van LNV wordt op 18 februari 2022 getekend. Gedupeerden kunnen hun schade uiterlijk op 31 maart 2022 aanmelden.

11 - 14 maart 2022

Beleidsregel voor coulance bij de toepassing van de Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkt gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021

(Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021) wordt gepubliceerd

Op 11 maart wordt er op de website van de Rijksoverheid gepubliceerd dat vanwege de uitzonderlijke situatie, de vele schade en het grote leed dat de wateroverlast heeft veroorzaakt onder de gedupeerden, het kabinet in de ministerraad heeft besloten om eenmalig een tegemoetkoming te verstrekken voor schade die in principe redelijkerwijs verzekeraar was.

Op 14 maart wordt de Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021 gepubliceerd in de Staatscourant. Waar een tegemoetkoming op basis van de ministeriële regeling voorheen alleen gold voor schade waar redelijkerwijs geen verzekering voor valt af te sluiten (onder andere schade door regenval), komt er op basis van deze coulanceregeling eenmalig een tegemoetkoming voor schade beschikbaar die in principe redelijkerwijs verzekeraar was. Het gaat hierbij om de meldingen die al bij RVO waren gedaan. Het loket van RVO gaat in maart dus niet opnieuw open voor nieuwe meldingen.

Voor de berekening van de tegemoetkoming wordt aangesloten bij de systematiek van de bestaande ministeriële regeling, niet alleen wat betreft de in aanmerking komende schade- en kostencategorieën, maar ook wat betreft de percentages, de drempelbedragen, het eigen risico en de taxatie door een onafhankelijke schade-expert.

21 maart 2022

Kamerbrief meldt zoektocht naar “passende oplossingen” voor substantieel deel van schademeldingen dat niet onder Wts valt

Een Kamerbrief meldt een zoektocht naar “passende oplossingen” voor een substantieel deel van de schademeldingen dat niet onder de Wts valt. Hierin wordt benadrukt dat het kabinet ruimhartig omgaat met het uitvoeren van de ministeriële regeling.

De Kamerbrief meldt ook een gesprek tussen het kabinet en de gemeenten Valkenburg aan de Geul, Gulpen-Wittem, Meerssen en mogelijk nog een aantal andere gemeenten met een specifieke uitkering over een tegemoetkoming voor de door hen geleden schade, omdat deze niet onder de Wts valt.

14 april 2022

Motie van het lid Mutluer met verzoek om de Wts van toepassing te verklaren op die gevallen waar de schade-uitkering van de verzekeraar achterblijft op de Wts-uitkering van 90% van de geleden schade

Motie van het lid Mutluer met het verzoek om de Wts van toepassing te verklaren op die gevallen waar de schade-uitkering van de verzekeraar achterblijft op de Wts-uitkering van 90% van de geleden schade. Deze motie wordt aangenomen.

24 mei 2022

Herstelactie - Ruimere interpretatie van begrip inboedel van start

Begin 2022 blijkt dat bij de afhandeling van aanvragen van particulieren voor tegemoetkoming in de schade op grond van Wts juli 2021 schademeldingen ongelijk zijn behandeld. Dit is veroorzaakt

doordat het begrip inboedel in de Wts bij een deel van de meldingen ruimer is toegepast. Hierdoor is het voorgekomen dat in eenzelfde straat in Meerssen de ene aanvrager wel een tegemoetkoming heeft ontvangen voor bijvoorbeeld tuinmeubilair en de andere aanvrager niet. RVO kondigt daarom in mei een herstelactie aan voor niet-uniforme tegemoetkoming, in het voordeel van aanvragers.

Met terugwerkende kracht wordt er een ruimere interpretatie van het begrip inboedel gehanteerd voor particulieren in het schadegebied. Dit betekent dat onder inboedel ook de volgende zaken worden verstaan: ⁵⁰

- ▶ Inboedel die buiten het woonhuis of in een garage staat. Het gaat hierbij vaak om tuinmeubilair, buitenbarbecues en dergelijke;
- ▶ Fietsen;
- ▶ Inboedel die zich tijdelijk in een buitenverblijf bevindt. Het gaat hierbij om inboedel die meegenomen kan worden naar caravans, vakantiewoningen en dergelijke.

RVO heeft aangegeven dat het om enkele tientallen gedupeerden gaat die op basis van de herstelactie een ruimere tegemoetkoming hebben ontvangen voor schade aan hun inboedel.

28 juni 2022

De ministeriële regeling wordt gewijzigd

Verduidelijkende wijziging in de ministeriële regeling. In artikel 14 wordt na 'bedrijven' ingevoegd 'en stichtingen en verenigingen die een zorginstelling of onderneming in stand houden'.

8 juli 2022

Kamerbrief over de stand van zaken van de afhandeling van de waterschade. Hierin wordt aangegeven dat de motie van 14 april onuitvoerbaar is.

Op 8 juli informeert het kabinet de Tweede Kamer over de stand van zaken van de afhandeling van de waterschade en een reactie op de motie van 14 april.

Hierin wordt opgenomen dat het kabinet meeleeft met de gedupeerden van de wateroverlast, maar dat de uitvoering van de motie de systematiek van de verzekeringen en de opzet van de Wts zou verstoren. "Het is namelijk de verantwoordelijkheid van eenieder om zorg te dragen voor een niveau van verzekeren dat past bij een persoonlijke risicoafweging. Bovendien is met uitvoering van de motie het risico aanzienlijk dat burgers in de toekomst onvoldoende of geen prikkel meer ervaren om zich adequaat te verzekeren. De uitvoering van de motie heeft derhalve maatschappelijke consequenties die naar mening van het kabinet niet te overzien zijn."

13 juli 2022

Brief van de Nationale Ombudsman aan minister van JenV: overheid komt beloften aan gedupeerden niet na

Op basis van zelf gevoerde gesprekken, stelt de Nationale Ombudsman vast dat de Rijksoverheid zich niet betrouwbaar heeft getoond en niet behoorlijk heeft gehandeld.

⁵⁰ RVO, 22 juli 2021, 'Regeling WTS juli 2021 (waterschade Limburg)', <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/waterschaderegelingen-juli-2021/Wts#ruimere-interpretatie-van-begrip-inboedel>

“Diegenen die door de watersnood zijn getroffen, hebben behoefte aan snelheid, duidelijkheid, ontzorgen, nabijheid en oog voor hun specifieke omstandigheden. Het is aan de overheid om die maatregelen te nemen en regelingen vast te stellen, zodat tegemoetgekomen wordt aan die behoeften. Ik nodig de minister van Justitie en Veiligheid uit om te bezien hoe bij toekomstige crisissituaties voorkomen kan worden dat gewekte verwachtingen niet waargemaakt worden. En hoe daarbij tegemoetgekomen kan worden aan de begrijpelijke behoeften van getroffenen.”

22 september 2022

RVO geeft update over Wts: bijgestelde prognose voor 2022 van uitvoeringskosten en beleidsgelden

In een brief van RVO is de prognose opgenomen voor de te verwachten uitvoeringskosten van RVO voor 2022 en de daarbij benodigde beleidsgelden. Doordat er extra regelingen zijn opgesteld, en de uitvoering langer doorloopt dan verwacht, door “onder andere de complexiteit van het systeem waarbinnen RVO opereert (onder andere in verhouding tot verzekeraars) en de complexe dossiers”, wordt er in de brief aangegeven dat de uitvoeringskosten ten opzichte van de initiële prognose zijn toegenomen, alsmede de DUK (directe uitvoeringskosten) voor de inzet van schade-experts. De uitvoeringskosten worden in 2022 ingeschat op € 4.035.000 voor RVO.

Ook wordt de prognose voor het bedrag aan tegemoetkomingen omlaag bijgesteld naar € 98 miljoen. Voornaamste reden voor het lagere bedrag ten opzichte van januari 2022 is dat het bedrag dat is uitgekeerd aan agrarische bedrijven en aan openbare lichamen lager uitvalt dan verwacht. Ook was in de prognose van februari de eigen inschatting van twee zorginstellingen apart opgenomen, terwijl het schadebedrag nog moest worden vastgesteld. Inmiddels is de verwachte tegemoetkoming voor die zorginstellingen substantieel naar beneden bijgesteld van ongeveer € 40 miljoen naar € 15 miljoen.

18 oktober 2022

Tegemoetkoming omzetschade na waterschade Limburg en Noord-Brabant (TOWL) gepubliceerd

De Tegemoetkoming omzetschade na waterschade Limburg en Noord-Brabant (TOWL) wordt na een lange periode van discussie tussen de provincie Limburg en het Rijk gepubliceerd op 18 oktober 2022.

24 december 2022

Nederland krijgt tegemoetkoming voor

Het Rijk heeft in 2022 een beroep gedaan op het European Union Solidarity Fund (EUSF) voor een bijdrage in de afhandeling van door de overheid geleden schade als gevolg van de overstromingen. Op 14 december 2022 hebben het Europees Parlement en de Raad ingestemd met een totale bijdrage uit het EUSF aan Nederland van € 4,7 miljoen⁵¹.

⁵¹ Besluit van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de beschikbaarstelling van middelen uit het Solidariteitsfonds van de Europese Unie voor steun aan Duitsland, België, Nederland, Oostenrijk, Luxemburg, Spanje en Griekenland naar aanleiding van de natuurrampen in deze landen in de loop van 2021 (PbEU 2023, L 7).

A.2 Verbetermogelijkheden en leerpunten volgens betrokken partijen

De volgende verbetermogelijkheden zijn genoemd in de gesprekken die AEF heeft gevoerd en de leersessie die is georganiseerd. Er heeft geen brede toets plaatsgevonden om het draagvlak van alle genoemde verbetermogelijkheden te achterhalen, zodat de breedte van alle perspectieven wordt getoond. Hierdoor kan het ook zo zijn dat de genoemde verbeterpunten niet volledig met elkaar in lijn zijn.

Verbetermogelijkheden in totstandkoming ministeriële regeling

Schadegebied en Quick Scan

- ▶ Stel een draaiboek op voor het vaststellen van het schadegebied, en de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen in dit proces. Het is hierbij belangrijk dat de regio goed en snel betrokken wordt.
- ▶ Verhelder het doel van de kosteninschatting in de Quick Scan en de schadekaart, en communiceer hier beter over aan betrokken partijen. Maak daarbij ook nog duidelijker wat de status is van de kosteninschatting als er wordt gekozen voor een systematiek die de *maximale kosten* inzichtelijk maakt (met andere woorden: maak duidelijk dat er geen sprake van is dat dit bedrag wordt 'gereserveerd' voor tegemoetkomingen).
- ▶ Neem voor het vaststellen van het schadegebied meer tijd, zodat alle beschikbare informatie vanuit overheid en particuliere bronnen (onder andere verzekeraars) gebruikt kan worden en overheden die nog volop bezig zijn met de afhandeling van de crisis zich eerst hier op kunnen focussen.

Totstandkoming ministeriële regeling en maatschappelijke verwachtingen

- ▶ Draag zorg voor heldere contouren en definities. Denk hierbij aan: wat is de reden waarom de Wts wordt ingezet? Wat is redelijkerwijs verzekeraar en is dit ook verzekerd? Wat valt er wel onder de regeling op basis van de Wts en wat niet? Voorkom hierdoor stapeling van regelingen en tevens ongewenste precedentwerking.
- ▶ Neem de verschillen in het beschermingsniveau van burgers weg, bijvoorbeeld tussen burgers die naast een grote rivier wonen die overstroomt (primaire watersysteem), en burgers die de dupe worden van zware regenval of de overstrooming van kleinere beken, geulen et cetera (het secundaire watersysteem).
- ▶ Op sommige punten zal bij iedere ministeriële regeling "het wiel opnieuw uitgevonden moeten worden" omdat de regeling niet een-op-een gekopieerd kan worden. Houd hiermee rekening in de tijdlijnen.
- ▶ Zorg voor betere communicatie over de systematiek van de Wts / ministeriële regeling en de betekenis hiervan voor de getroffen burgers én gemeenten. Daarbij moet in ieder geval aandacht zijn voor het karakter van de wet: die biedt een tegemoetkoming, geen (volledige) schadevergoeding. Ook is het nodig om beter te communiceren over de systematiek waarin het begrip 'redelijkerwijs verzekeraar' centraal staat.
- ▶ Wees voorzichtig met het wekken van verwachtingen die niet waar kunnen worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld door gebruik van het woord 'ruimhartig'. Een aantal betrokken partijen raadt af om een dergelijk begrip in de toekomst in communicatie te gebruiken.
- ▶ Zorg ervoor dat getroffen medeoverheden nauwer worden betrokken bij het vormgeven van de schadeafhandeling, zodat praktijkkennis over specifieke lokale kenmerken van de ramp beter benut wordt bij (onder andere) het opstellen van de criteria voor tegemoetkoming.

- ▶ Breid de reikwijdte van de Wts uit, bijvoorbeeld door ook tegemoetkoming voor omzetsderving er binnen te laten vallen. Voorkom dat iedere keer ad hoc regelingen hiervoor moeten worden opgesteld. Zeker gezien de verwachting dat rampen zich vaker voor zullen gaan doen, is het nodig om een rampenwet te hebben die 'alles' dekt.

Verbetermogelijkheden in uitvoering van de ministeriële regeling

- ▶ Zorg ervoor dat de criteria en richtlijnen voor schade-experts van meet af aan helder zijn, zodat ongelijke beoordeling van gelijke gevallen wordt voorkomen.
- ▶ Stel eerder in het proces een informatiesheet beschikbaar voor burgers, waarin direct duidelijk wordt wat wel en wat niet verzekeraar is, wat wel of niet onder de Wts-reikwijdte valt, et cetera.
- ▶ Houd de lijnen met getroffen gemeenten kort. Zorg voor heldere communicatie en goede afstemming met hen in de fase van uitvoering van de regeling.
- ▶ Denk na over de mogelijkheden van het organiseren van één publiek-privaat loket voor alle vormen van schade, waardoor burgers niet langer in de positie terechtkomen dat ze zelf moeten navigeren tussen het aanvragen van schadevergoeding bij hun verzekering en tegemoetkoming.
- ▶ Organiseer een onafhankelijk *single point of contact* voor gedupeerden, dat hen bijstaat in het uitzoeken van voorwaarden voor vergoeding/tegemoetkoming en het aanvragen hiervan.
- ▶ Kijk kritisch naar de rol van (contra)experts en overweeg om aanvullende maatregelen te nemen op het vlak van kwaliteitsborging en certificering, om kwetsbare burgers beter te beschermen.
- ▶ Verminder de administratieve lasten voor medeoverheden in het onderhouden van hun schade-posten en kosten richting het Rijk. Ga hierbij meer uit van onderling vertrouwen. Streef hierbij naar één regeling om overlap tussen diverse regelingen en onduidelijkheid over de interactie hiertussen.
- ▶ Vergroot de snelheid van uitkering zoveel als mogelijk – voorkom dat burgers maanden moeten wachten op een uitkering, bijvoorbeeld door te werken met voorschotten.

Verbetermogelijkheden in additionele regelingen

- ▶ Sta bij het opstellen van de ministeriële regeling uitgebreid stil bij de oorzaken van de schade van gedupeerden en de mate waarin gedupeerden al dan niet verzekerd zijn voor redelijkerwijs verzekerbare schade. Dat biedt een antwoord op de vraag of het binnen de kaders van de Wts mogelijk is om een tegemoetkoming te bieden aan deze typen schades en gedupeerden, en daarmee op de vraag of het inzetten van de Wts de oplossing is voor de ramp.
- ▶ Voorkom verwachtingen die moeilijk zijn te verenigen met het wettelijke kader, door bewindslieden nadrukkelijker te instrueren over de insteek van - en mogelijkheden binnen de kaders van - de Wts.
- ▶ Organiseer in het eerste stadium van het proces direct betere communicatie over alle verschillende regelingen en het samenspel daartussen. Dit betekent dat er niet alleen via de RVO-website gecommuniceerd zou moeten worden, maar ook eerder via andere, meer lokale, kanalen.
- ▶ Zorg ervoor dat er, als er overwogen wordt om naast de ministeriële regeling andere regelingen op te stellen, altijd een integrale afweging wordt gemaakt, die eenduidig wordt overbracht op de gedupeerden en andere betrokken partijen. Houd de additionele regelingen, indien mogelijk, zoveel als mogelijk de verantwoordelijkheid van één ministerie.

A.3 Begeleidingscommissie

Gedurende het proces werden de onderzoekers bijgestaan door een begeleidingscommissie die drie maal bijeenkwam. Deze commissie bestond uit de volgende leden:

- ▶ **prof. dr. René Torenvlied** (Universiteit Twente), voorzitter;
- ▶ **prof. mr. dr. Louis Visscher** (Erasmus Universiteit Rotterdam), extern lid;
- ▶ **prof. dr. ir. Kees Boersma** (Vrije Universiteit Amsterdam), extern lid;
- ▶ **Rob Snijders MSc** (ministerie van Justitie en Veiligheid, directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's), lid begeleidingscommissie en aanvrager van het onderzoek;
- ▶ **drs. Theo van Mullekom** (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum), lid begeleidingscommissie en vertegenwoordiger van de opdrachtgever van het onderzoek.

A.4 Onderzoeksmethoden

Literatuur- en documentstudie

Direct vanaf de eerste fase van het onderzoek zijn relevante documenten, zoals wetteksten, Kamerstukken, beleidsnota's, notulen van overleggen, mediaberichtgeving en wetenschappelijke publicaties geanalyseerd. De volledige bronnenlijst wordt opgenomen in bijlage A.5.1. De documenten zijn allereerst gebruikt om ons verder te verdiepen op de achtergrond en de context van de Wts. Daarnaast is op basis van de documentstudie een groot deel van de tijdlijn opgesteld. Ten derde is de documentenlijst gebruikt om in kaart te brengen welke onderwerpen uit de topiclijst besproken moesten worden bij de interviews.

Interviews

In het onderzoek zijn 32 semigestructureerde interviews uitgevoerd. Contactgegevens van de juiste betrokken personen werden bij AEF aangeleverd via het ministerie van JenV. We stuurden gesprekspartners ter voorbereiding een introducerende mail toe, waarin werd toegelicht welke onderwerpen er in ieder geval besproken gingen worden. Dit waren de volgende onderwerpen:

- De vaststelling van het schadegebied en de totstandkoming van de kaart
- De totstandkoming van de quick scan door RVO
- De totstandkoming en de uitvoering van de ministeriële regeling
- De totstandkoming van aan de ministeriële regeling gerelateerde beleidsregels en regelingen
- De totstandkoming van regelingen die niet direct verbonden zijn aan de Wts
- De communicatie vanuit overheden gedurende het proces
- Onderlinge samenwerking gedurende het proces

Deze onderwerpen dienden als leidraad voor het gesprek, maar in het gesprek hebben we geïnterviewden ook de ruimte gegeven om andere relevante punten aan te dragen. Alle interviews hebben online plaatsgevonden. Bij de organisaties waar meerdere personen betrokken waren, hebben we indien mogelijk een duo- of groeps gesprek georganiseerd. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat alle burgemeesters van de benaderde gemeenten zijn uitgenodigd voor een gesprek. In enkele gemeenten werd een andere afgevaardigde vanuit de gemeente geselecteerd als gesprekspartner voor AEF.

De interviews zijn zowel gebruikt om het feitelijke verloop van het proces inzake de toepassing van de Wts en de daaraan verbonden acties in kaart te brengen, als om de verdieping op te zoeken en ervaringen op te halen over de verschillende thema's.

Focusgroepen

Om inzicht te krijgen in de ervaringen van gedupeerden, met name rondom de behandeling van verzoeken tot tegemoetkoming, zijn er twee focusgroepen georganiseerd. In totaal hebben wij 19 getroffen burgers gesproken (5 in Gulpen-Wittem, 14 in Valkenburg). De focusgroep die in Roermond werd georganiseerd, is niet doorgegaan omdat hier geen aanmeldingen voor zijn binnengekomen. De verwachte reden hiervoor is dat er in deze gemeente relatief weinig gedupeerden aanspraak hebben gemaakt op de Wts, en er enkele weken daarvoor een door de gemeente georganiseerde bijeenkomst heeft plaatsgevonden met een soortgelijk thema. Ook hebben wij van enkele gedupeerden een mail of brief ontvangen, waarin zij hun ervaringen met het proces hebben beschreven.

Klanttevredenheidsonderzoek (KTO) RVO

Aanvullend op de focusgroepen is in dit rapport een analyse van het door RVO uitgevoerde KTO opgenomen. Dit is ingevuld door 174 gedupeerden wier claim (gedeeltelijk) is toegekend en door 26 mensen wier claim is afgewezen. Aan hen zijn over het gehele proces vragen gesteld, inclusief open vragen over onder andere het verloop van de aanvraagprocedure, de besluitprocedure en de informatievoorziening. AEF heeft zowel de analyse van RVO zelf, als de ruwe data van het KTO gebruikt in de analyse zoals opgenomen in de rapportage. Dit bood een waardevolle aanvulling op de uitkomsten van de focusgroepen en maakte het mogelijk om in totaliteit een evenwichtig beeld te schetsen van de ervaringen van gedupeerden met de uitvoering van de Wts.

Gezamenlijke leersessie

Als laatste is er een leersessie voor kernspelers in het Wts-proces georganiseerd in Eindhoven. Het doel van deze sessie was om partijen met elkaar in gesprek te laten gaan over de verbetermogelijkheden en leerpunten die zij zien bij de toepassing van de Wts. Aan deze sessie namen betrokkenen vanuit RVO, de ministeries JenV, LNV, EZK, en BZK, het NIVRE, het Verbond van Verzekeraars, de provincie Limburg, de provincie Brabant en de gemeenten Valkenburg, Meerssen en Venlo deel. In deze sessies zijn thema's besproken waarop in de toekomst verbetering mogelijk is.

A.5 Bronnen

A.5.1 Documenten

Officiële bekendmakingen

- ▶ Staatsblad 419, 1 september 2021, 'Besluit van 1 september 2021, houdende de van toepassingverklaring van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen op het afstromend water in Limburg ten gevolge van de regenval in juli 2021'.
- ▶ Staatscourant nr. 40211, 9 september 2021, 'Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van 2 september 2021, nr. 3512514, houdende regeling van de tegemoetkoming in de waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021 (Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021)'.
- ▶ Beantwoording Kamervragen van Van der Plas (BBB) door minister JenV, Aanhangsel van de Handelingen 1159, vergaderjaar 2021-2022.
- ▶ Staatscourant nr. 2962, 28 januari 2022, 'Beleidsregel van de Minister van Justitie en Veiligheid van 18 januari 2022, nr. 3789369, ten behoeve van de vaststelling van de tegemoetkoming in de teeltplanschade bedoeld in artikel 8 van de Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021'.
- ▶ Staatscourant nr. 6099, 14 maart 2022, 'Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 11 maart 2022, nr. 3849015, houdende de bekendmaking van een beleidsregel voor coulance bij de toepassing van de Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021 (Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021)'.
- ▶ Staatscourant nr. 42394, 1 november 2021, 'Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van 23 september 2021, nr. 3535809, tot wijziging van de Regeling van tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021'.
- ▶ Staatscourant nr. 16670, 28 juni 2022, 'Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van 20 juni 2022, nr. 4054737, tot wijziging van de Regeling tegemoetkoming waterschade in Limburg en het onbedijkte gebied langs de Maas in Noord-Brabant in juli 2021'.
- ▶ Staatscourant nr. 12398, 12 juli 2011, 'Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas in januari 2011'.
- ▶ Wet tegemoetkoming schade bij rampen (2021, 7 juli). Geraadpleegd via: <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0009637&z=2021-07-01&g=2021-07-01>

Correspondentie

- ▶ Brief ministers IenW en JenV, en staatssecretarissen Financiën en BZK aan Veiligheidsregio's Zuid-Limburg en Limburg-Noord, 16 juli 2021.
- ▶ Brief burgemeester en wethouders gemeente Zaltbommel aan minister JenV en minister LNV, 23 juli 2021.
- ▶ Brief burgemeester en wethouders gemeente Altena aan minister JenV en minister LNV, 29 juli 2021.
- ▶ Brief burgemeester en wethouders gemeente Maasdriel aan minister JenV en minister LNV, 10 augustus 2021.
- ▶ Brief burgemeester en wethouders gemeente Meerssen aan minister BZK en minister JenV, 10 augustus 2021.
- ▶ Brief minister JenV aan burgemeester en wethouders gemeente Altena, 13 augustus 2021.
- ▶ Brief burgemeesters en gemeentesecretarissen van gemeentes Meerssen, Kerkrade, Heerlen en Landgraaf aan ministers IenW, BZK en JenV, 27 augustus 2021.

- ▶ Brief minister JenV aan burgemeesters en wethouders gemeentes Meerssen, Kerkrade, Heerlen en Landgraaf, 7 oktober 2021.
- ▶ Brief Nationale Ombudsman aan minister JenV, 13 juli 2022.

Kamerbrieven

- ▶ Kamerstuk 27 625, nr. 504 (Kamerbrief minister IenW, 18 juni 2020).
- ▶ Kamerstuk 32 698, nr. 58 (Brief ministers IenW en JenV, en staatssecretarissen Financiën en BZK, 16 juli 2021).
- ▶ Kamerstuk 32 698, nr. 59 (Kamerbrief minister JenV, 13 augustus 2021).
- ▶ Kamerstuk 32 698, nr. 60 (Kamerbrief minister JenV, 10 september 2021).
- ▶ Kamerstuk 32 698, nr. 63 (Kamerbrief minister JenV, 17 december 2021).
- ▶ Kamerstuk 29 517, nr. 211 (Kamerbrief minister JenV, 21 maart 2022).
- ▶ Kamerstuk 29 517, nr. 220 (Verslag van een commissiedebat over Veiligheidsregio's van 24 maart 2022).
- ▶ Kamerstuk 29 517, nr. 212 (Motie van het Lid Mutluer C.S., 3 februari 2021).
- ▶ Kamerstuk 32 698, nr. 71 (Kamerbrief minister JenV, 8 juli 2022).
- ▶ Kamerstukken II 1996/97, 25 159, nr. 3, p. 1 – 15.
- ▶ Kamerstukken II 1996/97, 25 159, nr. 5, p. 2 - 10.

Overheidscommunicatie

- ▶ RVO, 22 juli 2021, 'Regeling WTS juli 2021 (waterschade Limburg)', <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/waterschaderegelingen-juli-2021/Wts#uw-waterschade-melden>.
- ▶ Rijksoverheid.nl, 13 augustus 2021, 'Kabinet presenteert schaderegeling wateroverlast Limburg en Noord-Brabant', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/08/13/kabinet-presenteert-schaderegeling-wateroverlast-limburg-en-noord-brabant>.
- ▶ Rijksoverheid.nl, 11 maart 2022, 'Coulanceregeling voor schade wateroverlast Limburg en Noord-Brabant', Coulanceregeling voor schade wateroverlast Limburg en Noord-Brabant | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

Nieuwsberichten

- ▶ Weerextremen op Twitter, 12 juli 2021, <https://twitter.com/weerextremen/status/1414530869377835010>.
- ▶ Parool, 15 juli 2021, 'Kabinet verklaart overstromingen Limburg tot ramp: deel schade wordt vergoed', <https://www.parool.nl/nederland/kabinet-verklaart-overstromingen-limburg-tot-ramp-deel-schade-wordt-vergoed~bba39704/>.
- ▶ NOS, 15 juli 2021, 'Kabinet noemt overstromingen Zuid-Limburg formeel een ramp, overheid betaalt deel schade', <https://nos.nl/collectie/13869/artikel/2389502-kabinet-noemt-overstromingen-zuid-limburg-formeel-een-ramp-overheid-betaalt-deel-schade>.
- ▶ NOS, 16 juli 2021, 'Rutte bezoekt watersnoodgebied, ziet link met klimaatverandering', <https://nos.nl/artikel/2389641-rutte-bezoekt-watersnoodgebied-ziet-link-met-klimaatverandering>.
- ▶ Nu.nl, 18 juli 2021, 'Tijdlijn: Dit gebeurde de laatste dagen in het door water geteisterde Limburg', <https://www.nu.nl/wateroverlast-limburg/6146175/tijdlijn-dit-gebeurde-de-laatste-dagen-in-het-door-water-geteisterde-limburg.html>.
- ▶ AD.nl, 13 augustus 2021, 'Limburg wil overleg over omzetzerving watersnoodslachtoffers: 'De wet kent beperkingen'', <https://www.ad.nl/binnenland/limburg-wil-overleg-over-omzetzerving-watersnoodslachtoffers-de-wet-kent-beperkingen~aeb013f8/>.
- ▶ Nu.nl, 13 juli 2022, 'Reconstructie watersnood in Limburg: waardoor was de neerslag zo extreem?', <https://www.nu.nl/nu-klimaat/6211837/reconstructie-watersnood-in-limburg-waardoor-was-de-neerslag-zo-extreem.html?redirect=1>.

Interne documenten

- ▶ Notulen bijeenkomsten DO Rijk-Regio (juli 2021 t/m juli 2022).
- ▶ Notulen bijeenkomsten DG-overleggen op 22-07-2021, 29-07-2021, 05-08-2021, 10-08-2021.
- ▶ Notulen bijeenkomsten Interdepartementaal DO (juli 2021 t/m september 2022).
- ▶ Draaiboeken, beleidskaders en checklists Wts (ministerie van JenV en RVO).
- ▶ Voortgangsrapportages afhandeling schade Limburg RVO (september 2021 t/m oktober 2022).
- ▶ Opdrachtverstrekking RVO voorbereiding uitvoering Wts 2021.
- ▶ Opdrachtverstrekking uitvoering Wts waterschade juli 2021.
- ▶ Oorspronkelijke overeenkomst BZK - Dienst regelingen uitvoering Wts.
- ▶ Nota 'Bijgestelde prognose tegemoetkomingen in de schade Wts-regeling Limburg', RVO, 8 maart 2022.
- ▶ Nota 'Advies Gedupeerden met redelijkerwijs verzekerbare schade', RVO, 11 januari 2022.
- ▶ Nota 'Aanbieding Advies Commissie van Deskundigen inzake Gedupeerden met redelijkerwijs verzekerbare schade', RVO, 19 januari 2022.

Overig

- ▶ P.E. Bisschop, J.D.W.E. Mulder, M.J. Middelburg, R.M. Letschert, juli 2013, 'Personenschade en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen', Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.
- ▶ E.F.D. Engelhard, R. Rijnhout, 2015, 'Een regeling voor personenschade door rampen'.
- ▶ Commissie tegemoetkoming bij rampen en calamiteiten, 2004, 'Solidariteit met Beleid: Aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten', Den Haag.
- ▶ RVO, 9 augustus 2021, 'Quick Scanrapport overstromings- en regenvalschade in Limburg en het onbedijkte deel langs de Maas in Noord-Brabant juli 2021'.

A.5.2 Interviews

AEF heeft met een groot aantal organisaties gesprekken gevoerd (zie bijlage A.4). Hieronder is een lijst toegevoegd van de gesproken organisaties en functies.

Organisatie	Functie
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Beleidscoördinator
	Projectleiders
	Directeur Veiligheidsregio's, Crisisbeheersing en Meldkamer
	Juridisch adviseurs
	Financieel adviseurs
	Communicatie adviseurs
	Adviseurs Staatssteun
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleidsmedewerker
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Hoofd Bekostiging Binnenlands Bestuur
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Teamcoördinator Rivieren bij afdeling Waterveiligheid
	Coördinerend beleidsmedewerker waterveiligheid
Ministerie van Financiën	Sectiehoofd bij de Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Regioambassadeur Zuid
	Regioambassadeur Noord-West
	MT-lid Directie ondernemerschap
	Projectleider
	Strategisch adviseur regioambassadeur Zuid
	Beleidsmedewerker
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Juridisch adviseur
	Beleidsmedewerkers
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Clustercoördinator
Verbond van Verzekeraars	Beleidsadviseur Climate Change, Agriculture, Catastrophes
RVO	Programmamanager
	Bestuursadviseur
	Crisiscoördinator
	Adviseur crisisbeheersing
	Jurist (<i>enkel aanwezig bij leersessie</i>)
NIVRE	Voorzitter van de Stichting Calamiteiten en Projecten
Provincie Limburg	Directeur
	Clustermanager Ruimte
Provincie Brabant	Medewerker gebiedsgerichte integrale waterveiligheid
Waterschap Limburg	Directeur crisisbeheersing en areaal beheer
	Programmaleider implementatie assetmanagement
Veiligheidsregio Limburg Noord	Controller
Veiligheidsregio Zuid-Limburg	Plaatsvervangend Directeur
	Controller
Gemeente Valkenburg	Burgemeester

	Afdelingshoofd Vergunningen
	Communicatie adviseur
	Projectsecretaris programma nafase watersnoodramp
Gemeente Gulpen-Wittem	Burgemeester
	Locosecretaris / Directeur
Gemeente Meerssen	Wethouder
	Projectleider wateroverlast
Gemeente Roermond	Juridisch adviseur
Gemeente Maastricht	Manager Bestuurszaken
Gemeente Venlo	Burgemeester
	Locosecretaris / Directeur
	Hoofd Veiligheid en Wijkgericht werken
Nationale Ombudsman	Woordvoerder
	Coördinator
TU Delft	Hoogleraar Waterveiligheid
Reddingsbrigade	Directeur

A.6 Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
AEF	Andersson Elffers Felix
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken
DUK	Directe uitvoeringskosten
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KTO	Klanttevredenheidsonderzoek
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LVV	Landbouwwijstellingsverordening
NIVRE	Nederlands Instituut Van Register Experts
NOW	Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid
PenV	(directoraat-generaal) Politie en Veiligheidsregio's
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RWS	Rijkswaterstaat
SPUK	Specifieke Uitkering
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TOWL	Tegemoetkoming omzetschade na waterschade Limburg en Noord-Brabant
TTU	Regeling tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden juli 2021
TVL	Tegemoetkoming vaste lasten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wts	Wet tegemoetkoming schade bij rampen
Wvr	Wet Veiligheidsregio's

A.7 Management summary (in English)

In July 2021 large floods and extreme rainfall in Limburg and parts of North Brabant have led to many affected people, extensive damage and high costs. The government chose to activate the Disaster Damage Compensation Act (Wet tegemoetkoming schade bij rampen, henceforth Wts). The Wts is intended to provide those affected by disasters with financial allowance, for damage that is not reasonably insurable or avoidable.

The WODC, on behalf of the Dutch Ministry of Justice and Security, has tasked Andersson Elffers Felix (AEF) with providing insight in which ways the Wts was applied after the significant flooding in the southern Netherlands of July 2021. They were furthermore tasked with identifying the possibilities for improvement and learning points seen by those involved. The research involves both the policy phase (the setting up of the Quick Scan, the ministerial regulation and directly and indirectly related policy rules and regulations) as well as the implementation of the ministerial regulation.

De primary research questions are:

- How did the process regarding the Wts proceed after its application in response to the flooding in the south of the Netherlands in July 2021? Specifically, this includes the process of drafting the ministerial regulation and the Quick Scan, policy rules and regulations directly and indirectly related to it, including the answering of policy questions from the implementation.
- How did the parties involved experience the process regarding the Wts and which lessons learned or opportunities for improvement do they see?

To effectively answer these research questions, AEF conducted desk research and organized two separate series of interviews with involved parties, focus groups with those directly affected by the flooding and finally organized a joint learning session with the parties involved.

Context of the Wts

The Wts legislation is meant to provide financial assistance to victims with material damages as a result of a disaster. The Wts has been active since 1998 and primarily applies to freshwater floods and earthquakes that qualify as a disaster as defined by art. 1 of the Wet veiligheidsregio's (Law of Safety Regions, henceforth Wvr). The Wts can however be applied to an event of at least similar order to freshwater flooding or an earthquake.

Typical features of the Wts are the following:

- ▶ Those affected by the disaster are not entitled to full reimbursement of damages and other costs associated with the event, they are entitled to a (partial) allowance.
- ▶ To be eligible the damage must have occurred within the geographic area determined to be affected by the disaster and the damage must be a direct or unavoidable consequence of the disaster, both as defined by the art. 1 of the Wvr.
- ▶ The Wts is characterized as being a safety net policy. Damage that is reasonably insurable or avoidable is not eligible for compensation.
- ▶ For precise operationalisation of the law, after each disaster a specific ministerial regulation has been set up and applied.

The application of the Wts in regard to the July 2021 disaster

The flooding and extreme rainfall in the province of Limburg occurred from 13th of July until the 20th of July 2021. The affected citizens and organisations are supported by activating the Wts. To do this an extensive process is undertaken, which has been further expanded upon in this report. Initially, the focus at the Dutch Government was to create a **ministerial regulation** in which the level of compensation for which types of damage was to be defined. In this research, we have additionally explored the policies and regulations related to the process of operationalising the Wts in response to the flooding in Limburg. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (The Netherlands Enterprise Agency, henceforth RVO) has been mandated to carry out most of the ministerial and other relevant regulations.

The creation of ministerial regulation

The process of applying the Wts started while the flooding and extreme rain was still occurring. Both at the ministerial level and together with the region, despite the disaster occurring in the middle of summer holidays, action was taken quickly. The parties interviewed for this study generally speak of good cooperation from the start of the process, pleasant contacts, short lines of communication and an emphasis on speed of the process. The ministry of Justice and Security was successful in its role of directing the involved parties in the process. Within several days, different meeting structures are set up to ensure coordinated actions and arrangements. The most heavily affected local governments were not directly present in these meetings. They were represented by the larger municipalities of Maastricht and Venlo as well as the province. According to the most heavily affected municipalities this representation was inadequate.

A Quick Scan is constructed, of which the eventual added value is questioned

On the 16th of July 2021, while the disaster is still unfolding, RVO is assigned to the task of conducting a Quick Scan which provides an estimate of the potential scale of damages. To do this effectively, the borders of the affected area needed to be defined. It appears unclear who should fulfil this task and difficult to sharply map the extent of the damaged area based on the data available up to that point. This data is spread among many different parties. To maintain the speed of the process the ministry of Justice and Security defined a preliminary affected area so that the RVO could complete the Quick Scan. In practice, this Quick scan became a rather crude estimate of what the maximum damage could potentially be. The Quick Scan arrives at an estimate of a maximum of € 1.15 billion to be compensated as the allowances based on the Wts. In reality, the actual amount of money paid out turns out to be significantly less. By January 2023 RVO has paid out an amount of € 63,5 million in allowances. For some purposes, such as financial projections and calculations done by the government agencies, the Quick Scan was considered useful. Other than this, serious doubts were raised about the added value of the Quick Scan. Indeed, the Quick Scan contributed to rising social expectations in regards to compensation to those affected.

Those involved in the drafting of the ministerial regulation are generally content with the final regulation, those not directly involved were less so

With the same pace at which the Quick Scan and damage map were constructed the ministerial regulation was also prepared. In this process, the ministry of Justice and Security was director of the process, coordinating the choices to be made in all consultations with the parties involved. According to the parties involved, generosity and leniency were guiding principles. The most heavily affected - and not directly involved - municipalities say they were not sufficiently included in the preparation of the ministerial regulation. For example, they felt the signals that the Wts offered little or no relief for a large group of private individuals in the worst affected disaster area were paid to little attention.

Involving the worst affected municipalities in the design of the regulation could have ensured greater understanding in the region for the choices to be made and could have increased their involvement.

The application of the ministerial regulation

RVO was assigned the task to carry out the ministerial regulation. From the 9th of August 2021 until the 16th of December 2021 affected citizens could file their damages with RVO. After filing the report, a damage evaluation expert of the NIVRE would contact the affected party. The NIVRE expert then provides an evaluation of the property and the damages. After this RVO handles the claims.

Many affected parties have been helped by the application of the Wts. End of 2022 more than 2.000 claims have been processed by RVO. **The affected individuals who received an allowance generally report that they are happy with the process and the service mindedness of RVO in this process.** This was found as a result of an analysis of RVO's customer satisfaction survey. There are also generally appreciative voices from within the region about RVO's role in the implementation of the Wts. However, not all victims of the disaster agree with the above sentiment. The group of victims who did not receive compensation, but in many cases had expected it, has a different experience. They are disappointed in the government's handling of the damage, and find it difficult to reconcile with the promises made by government representatives about supporting victims. For victims, the handling of damages could be mentally demanding, especially when the victim was not eligible for compensation based on the Wts. The biggest point for improvement that emerges in this research concerns communication and information provision. For a long time, many citizens, entrepreneurs and authorities who had damage, experienced a lack of clarity about what the Wts entailed and what to expect from it. Furthermore, they experienced little support in the process of filing their claim, both with insurance and the government. A single point of contact could have significantly improved the process for victims.

Regulations in addition to the ministerial regulations

On the one hand, there was a focus and pressure on the policy making process on generosity. On the other hand, there was the system of the Wts, which is quite technical and based on concepts such as safety net, reasonably insurable and compensation. Therefore, in order to still meet the desired generosity as much as possible, three additional, one-time regulations were drawn up to provide compensation for damages that were not compensated on the basis of the original ministerial regulation and the frameworks outlined in the Wts. These one-off policies are: beleidsregel Couance wateroverlast in juli 2021 [policy for leniency for waterdamage of July 2021], de beleidsregel Tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden juli 2021 [policy for allowance in case of cultivation plan damage July 2021], and the beleidsregel Tegemoetkoming omzetschade na waterschade Limburg en Noord-Brabant [policy for allowance in case of lost revenue due to water damage Limburg and North Brabant]. To the parties involved, the impressions raised by this patchwork of additional policies is that of applying band aids to problems that arose during the application of the Wts. In this it is noticeable that, albeit with well-founded reasons, a situation arises in which the application of the Wts is rather removed from its original purpose and intent. This is associated with a risk of creating precedents. This is partially resolved by the explicit one-off nature of the additional policies, but some stakeholders doubt that this can hold up in the future.

Overarching conclusions

Throughout the process of applying the Wts, generosity was intended

For many, the July 2021 disaster was a profound and disruptive event. This research reveals that in the aftermath of this disaster, parties involved have applied the Wts with the best of intentions. Within the frameworks provided by the Wts, generosity was sought, according to many parties.

While generosity was established as a central goal early in the process in applying the Wts, there are limits to the generosity that can realistically be achieved within the systematics of the Wts. It is designed and meant to function as safety net. Damages that are reasonably insurable, recoverable, or avoidable do not qualify for compensation. Victims who were not insured but could (reasonably) have taken out insurance for their damages are not eligible for compensation under the Wts. The insured victims are also dependent on (the goodwill of) their insurer. This plays, to this day, an important role in the process of - and experiences with - the application of the Wts.

The application of the Wts set in motion a process of continuous repair

We noted a mismatch between ambitions on generosity and the legal possibilities provided through the Wts. In order to still meet the desired generosity as much as possible, the process of applying the Wts was characterized by applying band-aids within the chosen system. Various additional regulations were created. Only limited consideration was given to whether the Wts would provide the best possible framework to help citizens.

A gap remains between societal expectations and the possibilities within the Wts

Citizens and entrepreneurs have (had) different images of the word 'generous', prompted in part by statements made by politicians during visits to the disaster area. Officials who had to draw up the ministerial regulation were thus caught between the limitations of the Wts on the one hand and the political and social desire for the most generous compensation possible on the other. Important nuances, such as the fact that the Wts only provides an allowance, were not adequately highlighted in this context.

The multitude of one-time, additional regulations are not in line with the intent of the Wts

The enactment of the Wts in 1998 was supposed to provide more uniformity and less uncertainty for victims about whether they could receive compensation after a disaster. Nevertheless, three additional regulations were drawn up after the disaster. Involved parties in the region as well as the national government are generally pleased and see this as an unavoidable development. However, this creates a situation in which the character and intent of the Wts is worked against and a risk of precedent setting arises.

The implementation relied (too) much on the independent capacity of the citizen

Affected citizens were tasked with traversing a multitude of policies and regulations as well as different organisations. The interaction between insurance and the Wts is particularly challenging, because the Wts often only comes into the picture after victims have first appealed to their own insurance company. The Wts can then provide a solution for claims that are not reasonably insurable.

Lessons learned

During our interviews and learning session we asked parties involved what they considered as their primary **lessons learned**. These are summarized below and further expanded upon in chapter 6.3:

- 1. Take care in providing and communicating clear definitions and intentions from day one of the process. Communication is key. Avoid expectations that cannot be met.**
- 2. Make sure to have and maintain relevant protocols for determining what the officially affected area of the disaster is as well as carrying out the Quick Scan. It is**

important to include all parties affected and delegate the necessary responsibilities to those involved.

3. Make sure there is adequate representation of those municipalities most affected in the process.
4. Make the process of filing claims to the Wts as simple as possible.
5. Avoid situations in the future where the Wts is activated along a host of one-off policies.
6. The parties involved should discuss potential policies of a broader nature to better ensure the sustainability of the safety net function envisioned for the Wts.