pro facto

Eindrapport

Verzekerbaarheid van schade bij rampen in Caribisch Nederland

Groningen, augustus 2026

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

info@profacto.nl
050 313 98 53

www.profacto.nl

rijksuniversiteit groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs	Prof. dr. Heinrich Winter, Mr. Nicolette Woestenburg, Mr. drs. Mark Beukers, Rick Stuifzand MA
Adviseurs	Rianda Sacré MSc, Prof. mr. Mop van Tiggele-van der Velde
Opdrachtgever	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
Datum	31 augustus 2026
Status	Eindrapport

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Begeleidingscommissie:
Mr. dr. W.H. van Boom, voorzitter
Prof. dr. ir. F. K. Boersma
Prof. mr. W.C.T. Weterings
Mr. G. de Jong
Mr. P. Coomans (beleidsdirectie J&V)
Drs. T.L. van Mullekom (WODC)

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© *2026* **Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.**

Inhoud

Afkortingenlijst 4

Samenvatting 5

1 Inleiding 15

1.1 Aanleiding 15
1.2 Onderzoeksvragen 17
1.3 Onderzoeksaanpak 18
1.4 Leeswijzer 21

2 Verzekeringsmarkt 22

2.1 Inleiding 22
2.2 Verzekeringsaanbieders 22
2.3 Risicoprofiel BES-eilanden 23
2.4 Inhoud en dekking van de verzekeringen 25
2.5 Premie en eigen risico 29

3 Gebruik van verzekeringen 33

3.1 Inleiding 33
3.2 Verzekeringsgraad 33
3.3 Factoren die van invloed zijn op het verzekeren 34
3.4 Betaalbaarheid verzekeringen 37

4 Vergelijking met andere landen 43

4.1 Inleiding 43
4.2 Franse overzeese gebieden 43
4.3 Britse overzeese gebieden 45
4.4 Saint Kitts en Nevis 47
4.5 Afsluitend 48

5 Denkrichtingen voor een regeling 49

5.1 Inleiding 49
5.2 Verschillen situatie Caribisch en Europees Nederland 49
5.3 Ontwerpkeuzes bij de vormgeving van maatwerkregeling 52
5.4 Denkrichtingen voor een maatwerkregeling 54
5.5 Afsluitend 72

6 Beantwoording deelvragen en conclusie 74

6.1 Inleiding 74
6.2 Beantwoording deelvragen 74
6.3 Slotbeschouwing 80

Bronnenlijst 82

Bijlage 1: Deelvragen 85

Bijlage 2: Overzicht gesprekspartners 87

Afkortingenlijst

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CARICOM	Caribbean Community
CAS-landen	Curaçao, Aruba en Sint Maarten
CBIA	Curaçao and Bonaire Insurance Association
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCRIF	Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility
CDEMA	Carribean Disaster Emergency Management Agency
COM	Collectivité d'outre-mer (Franse overzeese gebieden)
DROM	Département et région d'outre-mer (Franse overzeese departementen en regio's)
Ministerie van BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
MCIS	Maduro & Curiel's Insurance Services
NIVRE	Nederlands Instituut van Register Experts
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Wts	Wet tegemoetkoming schade bij rampen
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Samenvatting

Aanleiding

Per 10 oktober 2010 (10-10-'10) is het land Nederlandse Antillen opgeheven en is de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden gewijzigd. Bonaire, Sint Eustatius en Saba – gezamenlijk ook wel aangeduid als Caribisch Nederland of de BES-eilanden – maken sindsdien als openbare lichamen deel uit van Nederland. De opname van de BES-eilanden in het Nederlands staatsbestel hield in dat de Nederlands Antilliaanse wetgeving geleidelijk zou worden vervangen door de Europees-Nederlandse wetgeving. In 2010 werd afgesproken terughoudend te zijn bij het invoeren van nieuwe wetgeving in Caribisch Nederland. Niet alle wetgeving is in deze wetgevingsoperatie van toepassing verklaard in Caribisch Nederland. Sinds 2019 geldt het principe van 'comply or explain'. Het belangrijkste uitgangspunt hiervan is dat Europees-Nederlandse wetgeving van toepassing is in Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen.

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) is een wet die alleen geldt in Europees Nederland en niet van toepassing is verklaard in Caribisch Nederland. In Caribisch Nederland is momenteel geen met de Wts vergelijkbare regeling. De Wts is een vangnetregeling voor schade bij (bepaalde) rampen. De Wts biedt regels voor een tegemoetkoming door het Rijk aan gedupeerden in de materiële schade en de kosten in het geval van een zwaar ongeval of ramp als gevolg van een overstroming door zoet water, een aardbeving, dan wel een andere ramp van vergelijkbare orde. Op grond van de Wts komen gedupeerden alleen in aanmerking voor een tegemoetkoming wanneer sprake is van schade die redelijkerwijs niet verzekerbaar is.

In 2024 verscheen een onderzoeksrapport, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), over de toekomstbestendigheid van de Wts, waarbij ook gekeken is wat de mogelijkheden zijn om de wet van toepassing te verklaren in Caribisch Nederland. De onderzoekers concludeerden dat er vanuit het 'comply or explain' principe goede en uitlegbare redenen zijn om de Wts niet van toepassing te verklaren, omdat de kernonderdelen van de Wts qua ratio, inhoud en toepassing minder goed zijn toegesneden op de schaal en de soort gebeurtenissen die in Caribisch Nederland tot substantiële schade kunnen leiden. Daarmee zou het van toepassing verklaren van de Wts in Caribisch Nederland niet leiden tot een gelijkwaardige bescherming.

In het onderzoeksrapport wordt aanbevolen om voor Caribisch Nederland een maatwerkregeling vast te stellen die dezelfde mate van bescherming kan bieden als die de Wts rampslachtoffers in Europees Nederland biedt. De vraag is hoe een maatwerkoplossing voor de Wts, die is toegesneden op de huidige situatie op de BES-eilanden en die een gelijkwaardig niveau van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid biedt als in Europees Nederland, kan worden vormgegeven. Daarvoor is het noodzakelijk om eerst zicht te krijgen op de verzekeringsmarkt en de verzekerbaarheid voor (grootschalige) rampen op de BES-eilanden.

Pro Facto heeft, in samenwerking met Análisis Caribe, in opdracht van het WODC een onderzoek uitgevoerd naar de verzekeringsmarkt en verzekerbaarheid van schade bij rampen in Caribisch Nederland om in kaart te brengen hoe een maatwerkregeling voor Caribisch Nederland eruit zou kunnen zien.

Onderzoeksvragen en -aanpak

In het onderzoek staan de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe ziet de verzekeringsmarkt op, dan wel voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba eruit wat betreft aanbieders en wat betreft verzekeringen voor rampen voor Caribisch Nederland?
2. In hoeverre wordt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gebruikgemaakt van de aangeboden verzekeringen voor dergelijke rampen?
3. Hoe zou een maatwerkregeling voor de Wts eruit kunnen zien voor Caribisch Nederland?

Document- en literatuurstudie
Het onderzoek is gestart met het verzamelen en bestuderen van relevante (internationale) literatuur, rapporten en andere documenten om te verkennen wat bekend is over de schadeverzekeringen voor rampen, met name in het Caribisch gebied, en mogelijke regelingen voor tegemoetkoming in schade.

Deskresearch verzekeraars
In het begin van het onderzoek is in kaart gebracht welke verzekeraars en ander gevolmachtigden namens verzekeraars actief zijn in het Caribisch gebied. Vervolgens is bij verzekeraars informatie opgevraagd over de polisvoorwaarden van verzekeringen met rampendekking, de gemiddelde premiehoogte (in relatie tot de verzekerde som/herbouwwaarde) en het aantal verzekerden met rampendekking.

Van de drie grootste verzekeraars die actief zijn in Caribisch Nederland en een bank (met eigen verzekeringsproduct) zijn de polisvoorwaarden verkregen van de woonhuisverzekering. Daarnaast zijn door één verzekeraar de polisvoorwaarden aangeleverd van de inboedelverzekering en verzekeringen voor schade aan bedrijfsgebouwen, bedrijfsinventaris en voor vaste bedrijfskosten/bedrijfsschade.

Verder bleek het in algemene zin lastig om – ondanks diverse informatieverzoeken en rappels – andere ‘harde’ cijfermatige informatie te ontvangen van verzekeraars over de premiehoogte, herbouwwaarde en het aantal verzekerden. Geen van de verzekeraars heeft cijfermatige informatie aangeleverd over het aantal verzekerden dat gebruikmaakt van een

verzekering met rampendekking. Het beeld over de verzekeringsgraad hebben we daarom alleen kunnen baseren op inschattingen van onder meer de branchevereniging voor verzekeraars en andere interviews. Ook is geen nadere cijfermatige informatie verkregen over de gemiddelde premiehoogte in relatie tot de gemiddelde herbouwwaarde/verzekerde som op basis van het verzekerdenbestand bij verzekeraars.

Kwantitatieve analyse
Om de betaalbaarheid van de verzekeringen te beoordelen, is beschikbare (kwantitatieve) informatie verzameld over de financiële draagkracht van inwoners van Caribisch Nederland (gemiddelde besteedbaar inkomen, hoogte minimumloon en sociaal minimum etc.). Verder was slechts in beperkte mate concrete, cijfermatige informatie beschikbaar op basis waarvan de gemiddelde hoogte van de premie van een verzekering met rampendekking (per eiland) kon worden vastgesteld. Om desondanks een indicatie van de betaalbaarheid te kunnen geven, zijn voorbeeldberekeningen gemaakt op basis van een module op de website van een verzekeraar om de hoogte van de premie per eiland te bepalen (afhankelijk van onder meer de herbouwwaarde). Deze informatie is afgezet tegen het inkomen van minimumloners en vergeleken met de situatie in Europees Nederland.

Interviews

Oriënterende interviews
Bij aanvang van het onderzoek zijn drie oriënterende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de openbare lichamen.

Verdiepende interviews
In totaal zijn 36 verdiepende gesprekken gevoerd, waarvan 18 gesprekken tijdens een eilandbezoek op Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten en Saint Kitts & Nevis. Er zijn gesprekken gevoerd met verzekeraars, banken, brokers/tussenpersonen (die als gevolmachtigde namens verzekeraars actief zijn), CBIA (branchevereniging verzekeraars), de openbare lichamen/overheden en maatschappelijke organisaties. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met organisaties in Europees Nederland, waaronder met medewerkers van de ministeries van BZK, JenV en het KNMI.

Landenvergelijking
Om in beeld te brengen welke lessen zijn te leren van de regelgeving en voorzieningen die in andere landen in het Caribisch gebied zijn vastgelegd voor het vergoeden van schade bij rampen is een documentstudie verricht. In dat kader zijn relevante wet- en regelgeving, literatuur, rapporten en andere openbare bronnen bestudeerd. Gekeken is naar de situatie bij de Franse eilanden in het Caribisch gebied, de Britse overzeese gebieden (zoals Anguilla, de Britse Maagdeneilanden en Montserrat), het land Saint Kitts & Nevis en het internationale samenwerkingsverband in het Caribisch gebied, de Caribbean Community (CARICOM), van waaruit onder meer het Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF) is opgericht. Daarnaast is ter verdieping gesproken met de crisiscoördinatoren van de overheid van Sint Maarten en Saint Kitts & Nevis.

Expertinterviews
Voor het uitwerken en verdiepen van (de voor- en nadelen van) de verschillende denkrichtingen voor een maatwerkregeling in Caribisch Nederland en de uitvoerbaarheid daarvan zijn zes gesprekken gevoerd met verschillende experts op gebied van onder meer verzekeringen tegen schade bij rampen en schade-afhandeling.

Reflectie op onderzoeksbevindingen
De openbare lichamen van Bonaire, Saba en Sint Eustatius en de brancheverenigingen van verzekeraars zijn in de gelegenheid gesteld om schriftelijk en/of mondeling input te leveren op de voorlopige onderzoeksbevindingen en uitwerking van verschillende denkrichtingen. De openbare lichamen van Bonaire en Sint Eustatius hebben geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Het openbaar lichaam Saba heeft een schriftelijke reactie gegeven op de onderzoekbevindingen. Met CBIA is een aanvullend gesprek gevoerd over de onderzoeksbevindingen.

Verzekeringsmarkt

Verzekeringsmarkt en -dekking in Caribisch Nederland
De verzekeringsmarkten in Caribisch en Europees Nederland functioneren volledig gescheiden. Ook binnen Caribisch Nederland bestaan verschillen: de benedenwindse eilanden (waaronder Bonaire) kennen een grotere en diversere verzekeringsmarkt dan de bovenwindse eilanden (Saba en Sint Eustatius). Op Bonaire zijn in ieder geval zes verzekeraars actief, doorgaans met regionale hoofdkantoren op Aruba of Curaçao. Op Saba en Sint Eustatius zijn drie verzekeraars actief. Deze verzekeraars zijn ook actief op Sint Maarten en hebben daar hun regionale hoofdkantoor. Slechts één van deze verzekeraars heeft ook een fysieke vestiging op Saba (op Sint Eustatius is er geen vestiging).

Lokale verzekeraars bieden schadeverzekeringen aan voor zowel particulieren als bedrijven, met een brede rampendekking. Het gaat om verzekeringen voor schade met betrekking tot:
- woningen en inboedel;
- bedrijfsgebouwen en inventaris;
- bedrijfsschade;
- motorvoertuigen en boten.

De rampendekking omvat in principe schade als gevolg van alle relevante natuurrampen: tropische stormen, orkanen, aardbevingen, tsunami's, vulkanische uitbarstingen en overstromingen. Enkel bij schade als gevolg van overstromingen die niet zijn veroorzaakt door een ramp (dus een storm, orkaan, vulkaanuitbarsting of tsunami) verschilt het per verzekeraar in hoeverre deze schade onder de rampendekking valt.

Hoewel de rampendekking van aangeboden verzekeringen in heel Caribisch Nederland hetzelfde is, verschilt de premie van dergelijke verzekeringen behoorlijk tussen enerzijds Bonaire en anderzijds Saba en Sint Eustatius. De bovenwindse eilanden hebben een aanzienlijk hoger risicoprofiel door de grotere kans op tropische stormen en orkanen. Hierdoor zijn premies op Saba en Sint Eustatius fors hoger dan op Bonaire. Voor veel inwoners zijn deze premies niet betaalbaar, mede gezien het lagere gemiddelde inkomen. Op papier is schade als gevolg van rampen verzekerbaar in Caribisch Nederland, maar de vraag is dus in hoeverre dit in de praktijk ook daadwerkelijk zo is.

Verschillen tussen Europees en Caribisch Nederland
In Europees Nederland worden – in tegenstelling tot Caribisch Nederland – geen verzekeringen aangeboden met brede rampendekking. Schade als gevolg van overstromingen van primaire waterkeringen is niet verzekerbaar. Tussen Caribisch en Europees Nederland bestaan tevens belangrijke verschillen als het gaat om het risico op rampen en de verzekerbaarheid

daarvan. De aard, omvang en frequentie van natuurrampen die in Caribisch Nederland kunnen voorkomen (tropische stormen, orkanen, aardbevingen, tsunami's, vulkaanuitbarstingen en overstromingen), verschillen aanmerkelijk met Europees Nederland (waar met name risico op zoetwateroverstromingen bestaat). De BES-eilanden hebben evenmin een uniform risicoprofiel: met name het risico op tropische stormen en orkanen is fors hoger op Saba en Sint Eustatius dan op Bonaire. Het risico op schade bij rampen is daarnaast hoger in Caribisch Nederland. Vanwege onder meer de kleinschaligheid van de eilanden, de kwetsbare vitale infrastructuur en de mindere bouwkwaliteit van gebouwen zijn de gevolgen en impact van een natuurramp op een van de eilanden veel ingrijpender en verstrekkender dan in Europees Nederland. Voor Caribisch Nederland geldt dat bij een ramp het gehele eiland (langdurig) getroffen zal zijn, terwijl in Europees Nederland de impact (van overstromingen) vooral lokaal/regionaal van aard is. Een ander relevant verschil is dat in Caribisch Nederland woningeigenaren met een hypotheek door de bank worden verplicht om een verzekering met rampendekking af te sluiten, terwijl deze verplichting niet in Europees Nederland geldt.

Gebruik van verzekeringen

Er zijn geen exacte cijfers beschikbaar van het aantal particulieren en bedrijven dat verzekerd is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Over het algemeen wordt in interviews de verzekeringsgraad als beperkt inschat. Het beeld is dat de grootste groep verzekerden inwoners betreft die een woning met hypotheek hebben. Bij het afsluiten van een hypotheek is namelijk een woonhuisverzekering met rampendekking verplicht. Het aantal inwoners dat zich vrijwillig laat verzekeren lijkt beperkt te zijn, met name op Saba en Sint Eustatius waar de premies erg hoog zijn.

Uit het onderzoek komen vijf factoren naar voren die met name van invloed zijn op het sluiten van verzekeringen door inwoners van de BES-eilanden. De belangrijkste reden dat inwoners zich laten verzekeren tegen schade als gevolg van rampen, is omdat dit door de meeste banken wordt verplicht bij het afsluiten van een hypotheek of bedrijfslening. De belangrijkste factoren die een reden zijn om juist geen verzekering af te sluiten, zijn:

- de hoge premie van verzekeringen met rampendekking in relatie tot de inkomens;
- beperkt bewustzijn van de risico's op schade en de meerwaarde van het verzekeren;
- wantrouwen ten aanzien van verzekeraars, onder meer vanwege ervaringen met het (niet) uitbetalen;
- de verwachting van mensen dat de overheid inspringt bij rampen (charity hazard).

Vergelijking met andere landen

De vergelijking met andere landen in het Caribisch gebied laat zien dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop landen omgaan met tegemoetkoming van schade bij rampen. De regeling die de Franse eilanden kennen is niet te vergelijken met Nederland, omdat de staatsrechtelijke situatie verschilt; wetgeving vanuit Frankrijk is volledig van toepassing en ook het solidaire CatNat-systeem betreft een uniek model voor natuurrampenverzekeringen vanwege de verregaande rol van de overheid. Andere landen, zoals de Britse overzeese gebieden, zijn meer vergelijkbaar met Caribisch Nederland, omdat zowel de Britse eilanden als de Nederlandse eilanden steun krijgen vanuit het Europese land, maar vooral op ad hoc basis. De Britse overzeese gebieden zijn meer betrokken in samenwerkingsverbanden (zoals CCRIF) dan de

Nederlandse gebieden dat doen. Inzet op samenwerking in de regio is daarom nog een interessante mogelijkheid om te overwegen.

De vergelijking met Saint Kitts & Nevis laat zien dat ook een kleine eilandstaat zelfstandig rampenbeheersing organiseert, zonder steun van een groter land. De verzekeringsmarkt is daar volgens gesprekspartners competitief, met zowel regionale als lokale verzekeraars. Herverzekeraars komen vooral uit Londen en de Verenigde Staten. Net als op Saba en Sint Eustatius stijgen de premies door klimaatverandering en daarmee toenemende risico's op natuurrampen. Dit illustreert dat ook een kleine eilandstaat een concurrerende verzekeringsmarkt kan hebben, maar dat deze markt sterk afhankelijk blijft van internationale herverzekeraars.

Denkrichtingen voor een maatwerkregeling

Bij het vormgeven van een regeling voor Caribisch Nederland voor de dekking van (risico's op) schade door rampen kunnen diverse ontwerpkeuzes worden gemaakt:

- een publieke regeling aanvullend op een vangnetregeling;
- een regeling voor inwoners met lage inkomens;
- een verplichte schadeverzekering met rampendekking;
- een private of (semi-)publieke verzekering;
- een parametrische of indemniteitsverzekering[1].

Op basis van bovengenoemde variabelen zijn in dit onderzoek diverse denkrichtingen verder uitgewerkt voor een maatwerkregeling, die ieder bepaalde voor- en nadelen hebben. Verschillende 'bouwstenen' van de geschetste denkrichtingen zullen moeten worden gecombineerd om te komen tot een regeling die voorziet in een voldoende, dan wel gelijkwaardig beschermingsniveau voor inwoners van Caribisch Nederland.

'Nulsituatie': handhaven bestaande situatie

In de 'nulsituatie' wordt niet voorzien in een regeling voor Caribisch Nederland; de bestaande situatie blijft gehandhaafd. Dit betekent dat particulieren en bedrijven in Caribisch Nederland de mogelijkheid hebben om een verzekering te sluiten met brede rampendekking. De bestaande Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) – die voor inwoners in Europees Nederland een vangnetregeling biedt voor schade bij rampen die redelijkerwijs niet verzekerbaar is – geldt niet in Caribisch Nederland. Wanneer een (grote) ramp optreedt, kan vanuit de overheid op ad hoc basis een tegemoetkomingsregeling worden getroffen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd naar aanleiding van de schadeafhandeling rond orkaan Irma in 2017.

Voordelen	Nadelen
Een ad hoc regeling in geval van een ramp voor tegemoetkoming in schade biedt ruimte voor maatwerk en flexibiliteit.	Inwoners van Caribisch Nederland hebben ten opzichte van Europees Nederland geen gelijkwaardig beschermingsniveau. Een ad hoc regeling leidt tot meer rechtsonzekerheid.

[1] De huidige schadeverzekeringen in Caribisch Nederland zijn (net als in Europees Nederland) gebaseerd op 'indemniteit', oftewel: de verzekering is gericht op vergoeding van de werkelijk geleden schade, zodat de verzekerde in exact dezelfde positie verkeert als voor het plaatsvinden van de verzekerde gebeurtenis. Een andere systematiek is een parametrische verzekering. Bij een dergelijk type verzekering wordt een vooraf vastgesteld bedrag uitgekeerd zodra sprake is van een gebeurtenis die voldoet aan vooraf vastgestelde criteria/parameters, zoals een tropische storm boven een bepaalde windsnelheid of hoeveelheid neerslag.

Denkrichting 1: publieke vangnetregeling voor tegemoetkoming in schade

Variant 1a: publieke vangnetregeling voor specifieke schadecategorieën waarvoor geen rampendekking bestaat

Dit scenario voorziet in een vangnetregeling vergelijkbaar met de Wts, waarbij uitsluitend een tegemoetkoming in schade wordt geboden voor schadecategorieën in de Wts die niet onder de dekking van een schadeverzekering in Caribisch Nederland vallen. Het gaat in ieder geval om de volgende schadecategorieën: schade aan de openbare infrastructurele voorzieningen (zoals openbare wegen en nutsvoorzieningen), teeltplantschade en evacuatiekosten. Voor andere schadecategorieën (zoals schade aan de woning, inboedel of bedrijfsschade) kunnen particulieren en bedrijven een verzekering sluiten.

Voordelen	Nadelen
Deze regeling is het meest vergelijkbaar met de Wts in Europees Nederland. Inwoners en bedrijven zijn (in theorie) gedekt tegen risico's op schade via de verzekering en krijgen een tegemoetkoming van de overheid bij schade die niet verzekerbaar is.	De regeling houdt geen rekening met het feit dat op papier weliswaar schade verzekerbaar is, maar dat voor veel inwoners deze verzekeringen niet goed betaalbaar zijn. Deze groep inwoners valt tussen wal en schip.

Variant 1b: algemene vangnetregeling voor inwoners van Caribisch Nederland met laag inkomen en voor specifieke schadecategorieën waarvoor geen rampendekking bestaat

Dit scenario voorziet in een maatwerkregeling vergelijkbaar met de Wts, maar waarbij alleen inwoners met een 'laag' inkomen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de schade. De gedachte is dat inwoners met 'voldoende inkomen' bij een verzekeraar een schadeverzekering kunnen sluiten met brede rampendekking. Daarnaast biedt dit scenario een vangnetregeling voor *alle* gedupeerden (zonder draagkrachttoets), die voorziet in een tegemoetkoming in schade voor schadecategorieën in de Wts die niet onder de dekking van een schadeverzekering in Caribisch Nederland vallen (zie ook variant 1a).

Voordelen	Nadelen
Er ontstaat een meer gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van Europees Nederland. Door ook rekening te houden met de draagkracht van inwoners wordt gewaarborgd dat ook inwoners met een laag inkomen via een vangnetregeling bescherming genieten.	De regeling ziet primair op gedupeerde particulieren en houdt daarmee geen rekening met de – in vergelijking met Europees Nederland – meer omvangrijke gevolgen van een ramp op de eilanden als het gaat om kosten voor noodhulp, wederopbouw en economische steun.

Denkrichting 2: publiek rampenfonds of vangnetregeling met brede reikwijdte

In Caribisch Nederland kan de impact van een natuurramp (potentieel) verstrekkender zijn dan in Europees Nederland, omdat de kans groter is dat het gehele eiland getroffen wordt waarbij de (economische) gevolgen potentieel langduriger van aard zijn. Dit scenario voorziet – in aanvulling op denkrichting 1 – in een regeling voor Caribisch Nederland die niet alleen fungeert als een vangnetregeling voor gedupeerden zoals bij de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts), maar een regeling met een bredere reikwijdte die rekening houdt met de grotere impact van een ramp op de BES-eilanden. Zo kan worden gedacht aan het instellen van een rampenfonds vanuit de Rijksoverheid, waarbij gelden beschikbaar kunnen worden gesteld voor noodhulp in de fase direct na de ramp, voor de wederopbouw van infrastructuur en andere voorzieningen, voor de noodzakelijke (tijdelijke) ondersteuning van bedrijven en werknemers en stimuleringsmaatregelen om de economie weer op te starten.

Voordelen	Nadelen
Beter beschermingsniveau ten opzichte van de bestaande situatie. Er wordt rekening gehouden met de relatief grote impact die een ramp heeft in CN door te voorzien in middelen voor noodhulp, wederopbouw en economische steun.	Instellen van een rampenfonds kan kostbaar zijn. Dit speelt minder bij een brede vangnetregeling met bekostiging op het moment dat een ramp plaatsvindt.

Denkrichting 3: verplichte private schadeverzekering met rampendekking

Variant 3a: verplichte private verzekering met rampendekking in Caribisch Nederland met een toeslag/subsidie voor inwoners met een te laag inkomen

Dit scenario voorziet in een algemene verplichting voor inwoners en bedrijven om een schadeverzekering met rampendekking te sluiten. Om te waarborgen dat deze verzekering betaalbaar is voor alle inwoners van Caribisch Nederland, wordt voorzien in een toeslag of subsidie voor inwoners met een laag inkomen die de premiekosten niet volledig zelfstandig kunnen dragen.

Voordelen	Nadelen
Alle inwoners zijn verzekerd tegen risico's op schade en door middel van een toeslag/subsidie hebben ook inwoners met een laag inkomen de mogelijkheid zich te verzekeren.	Een verzekeringsverplichting voor alleen inwoners van Caribisch Nederland vergroot de ongelijkwaardigheid met Europees Nederland. Afhankelijkheid van de lokale verzekeringsmarkt kan daarnaast een kwetsbaarheid vormen. Mogelijk beperkt maatschappelijk en politiek draagvlak.

Variant 3b: verplichte private verzekering met rampendekking in zowel Europees als Caribisch Nederland

Dit scenario voorziet in een algemene verplichting voor alle inwoners en bedrijven in zowel Europees als Caribisch Nederland om een schadeverzekering met rampendekking te sluiten.

Voordelen	Nadelen
Er is sprake van een gelijkwaardige regeling tussen Caribisch en Europees Nederland. Alle inwoners zijn verzekerd tegen risico's op schade.	De verzekeringsmarkt in Caribisch Nederland is wezenlijk anders dan in Europees Nederland. In Caribisch Nederland bestaat brede rampendekking tegen relatief hoge premies, terwijl in Europees Nederland geen brede rampendekking wordt geboden maar wel lagere premies bestaan. Mogelijk beperkt maatschappelijk en politiek draagvlak.

Variant 3c: (verplichte) private schadeverzekeringen met Rijksoverheid als herverzekeraar

Bij deze variant wordt voorzien in een algemene verplichting voor inwoners en bedrijven van Caribisch Nederland om een schadeverzekering met rampendekking te sluiten, waarbij de Rijksoverheid optreedt als herverzekeraar.

Voordelen	Nadelen
Alle inwoners zijn verzekerd tegen risico's op schade en de overheid staat garant voor uitkering van schade bij een ramp.	Private verzekeraars kunnen risico's mogelijk afwentelen op de overheid. Verdergaande overheidsbemoeienis met de private verzekeringsmarkt kan ongewenste neveneffecten hebben op het functioneren van de markt.

Denkrichting 4: verplichte publieke schadeverzekering

Dit scenario voorziet in een verplichte collectieve schadeverzekering met rampendekking die wordt uitgevoerd door de Rijksoverheid. Daarbij is de overheid tevens herverzekeraar. Dit scenario is vergelijkbaar met de bestaande verplichte publieke zorgverzekering in Caribisch Nederland. De premies voor de publieke verzekering kunnen – net als bij de collectieve zorgverzekering – via de salarissen door de werkgever worden afgedragen. Om te waarborgen dat de publieke verzekering betaalbaar is voor alle inwoners van Caribisch Nederland kan dat op vergelijkbare wijze via een inkomensafhankelijke premie worden geregeld, of een toeslag of subsidie voor inwoners met een lager inkomen.

Voordelen	Nadelen
Alle inwoners zijn verzekerd tegen risico's op schade en de overheid staat garant voor uitkering van schade bij een ramp. Door (gedeeltelijke) bekostiging van de verzekering vanuit de algemene middelen kan de premie voor inwoners mogelijk worden gedrukt.	Een verzekeringsverplichting voor alleen inwoners van Caribisch Nederland vergroot de ongelijkwaardigheid met Europees Nederland. Bij een publieke verzekering vervalt de noodzaak van private schadeverzekeringen, wat (grote) negatieve effecten kan hebben op het functioneren van de verzekeringsmarkt. Mogelijk beperkt maatschappelijk draagvlak.

Denkrichting 5: parametrische verzekering

Variant 5a: aansluiting Caribisch Nederland bij CCRIF

Bij deze denkrichting sluit Caribisch Nederland zich aan bij het Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF). Het CCRIF is een regionale verzekeringspool tegen rampen, waarbij verschillende parametrische landenverzekeringen worden aangeboden. In dat kader wordt een vast bedrag uitgekeerd aan deelnemende landen zodra vooraf vastgestelde voorwaarden zijn vervuld. De CCRIF biedt dekking voor onder meer orkanen, aardbevingen, extreme neerslag en overstromingen, evenals voor water- en elektriciteitsvoorzieningen en de visserijsector. Voor deelname aan het CCRIF moeten deelnemende landen een financiële bijdrage betalen.

Voordelen	Nadelen
Vanuit CCRIF kan relatief snel geld worden uitgekeerd. Risico's van financiële schade bij rampen worden gespreid tussen landen in het Caribisch gebied. CCRIF is een bestaande voorziening, waardoor aansluiting relatief eenvoudig is.	Het risico bestaat dat – gelet op het parametrische karakter – de uitkering vanuit CCRIF lager is dan de werkelijk geleden schade, waardoor de Rijksoverheid alsnog een tegemoetkoming in de schade moet bieden om een gelijkwaardig beschermingsniveau te bieden. De middelen worden verstrekt aan de Nederlandse overheid, die het vervolgens toedeelt aan overheden in Caribisch Nederland. De precieze verdeling van deze middelen en bestemming (voor een vangnetregeling of bijvoorbeeld voor kosten van noodhulp en wederopbouw) vraagt aanvullende besluitvorming.

Variant 5b: catastrophe bonds (cat bonds)

Een *catastrofe obligatie* (ook wel cat bond genoemd) is een financieel instrument waarbij het financiële risico op (schade bij) een natuurramp wordt overgeheveld van de overheid (of een verzekeraar of herverzekeraar) naar investeerders/beleggers op de kapitaalmarkt. Een cat bond heeft doorgaans een looptijd van enkele jaren. Als een ramp optreedt gedurende de

looptijd van de cat bond en als wordt voldaan aan vooraf vastgestelde parameters (zoals een tropische storm boven een bepaalde windsnelheid), dan wordt dit geld beschikbaar gesteld voor de bekostiging van de opgetreden schade. Beleggers die een cat bond kopen, ontvangen (relatief hoge) rente en krijgen hun inleg terug als geen ramp heeft plaatsgevonden tijdens de looptijd van de cat bond. Als daarentegen de vooraf omschreven gebeurtenis/ramp wel plaatsvindt, zijn beleggers hun inleg (de hoofdsom) kwijt.

Voordelen	Nadelen
Vanuit een cat bond kan relatief snel geld worden uitgekeerd. In tegenstelling tot een rampenfonds hoeft niet ineens een groot bedrag te worden gereserveerd en kan worden volstaan met een (relatief beperkte) jaarlijkse financiële bijdrage.	Het risico bestaat dat de uitbetaling vanuit een cat bond lager is dan de werkelijke schade die is opgetreden. Het is een complex financieel product en gaat gepaard met transactiekosten. De middelen worden verstrekt aan de Nederlandse overheid, die het vervolgens toedeelt aan overheden in Caribisch Nederland. De precieze verdeling van deze middelen en bestemming (voor een vangnetregeling of bijvoorbeeld voor kosten van noodhulp en wederopbouw) vraagt aanvullende besluitvorming.

Slotbeschouwing

Bij het opstellen van een andere regeling voor Caribisch Nederland staat voorop dat dit een regeling moet zijn die is vastgelegd in de wet, zodat een gelijkwaardig beschermingsniveau kan worden geboden. Uit het onderzoek volgt dat er ten aanzien van de verzekeringsmarkt en het risicoprofiel aanzienlijke verschillen zijn tussen Caribisch en Europees Nederland, waardoor het overnemen van de Wts – die tot stand is gekomen binnen de Europees Nederlandse context en daardoor ook is toegespitst op die verzekeringsmarkt en dat risicoprofiel – geen gelijkwaardig beschermingsniveau zal bieden, gezien de geconstateerde verschillen. Dat betekent dat een ander type regeling gekozen moet worden, waardoor het doel van de Wts – namelijk een solidariteitsregeling die vooraf meer financiële zekerheid creëert voor (toekomstige) gedupeerden van rampen, zonder rechtsongelijkheid of rechtsonzekerheid – ook in Caribisch Nederland wordt bereikt. De analyse in dit rapport laat zien dat geen van de geschetste denkrichtingen op zichzelf een optimale oplossing biedt. Een combinatie van een publiek rampenfonds, een beperkte vangnetregeling en behoud van de bestaande private verzekeringsmarkt lijkt het beste aan te sluiten bij de specifieke omstandigheden van Caribisch Nederland.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Per 10 oktober 2010 (10-10-'10) is het land Nederlandse Antillen opgeheven en is de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden gewijzigd. Curaçao en Sint Maarten zijn zelfstandige landen binnen het Koninkrijk geworden.[2] Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken sindsdien als openbare lichamen deel uit van Nederland. De drie laatstgenoemde eilanden worden gezamenlijk ook wel aangeduid als Caribisch Nederland of de BES-eilanden.

De staatkundige hervormingen hadden een omvangrijke wetgevingsoperatie tot gevolg. De Nederlands-Antilliaanse wetgeving is waar mogelijk omgezet en Europees Nederlandse wetten zijn aangepast zodat deze ook in Caribisch Nederland gingen gelden. Niet alle wetgeving is in deze wetgevingsoperatie van toepassing verklaard in Caribisch Nederland. Dat geldt onder andere voor de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts). Deze wet geldt alleen in Europees Nederland. In Caribisch Nederland is momenteel geen met de Wts vergelijkbare regeling.

In 2010 is afgesproken terughoudend te zijn bij het invoeren van nieuwe wetgeving in Caribisch Nederland. Deze legislatieve terughoudendheid had als reden het beperkte absorptievermogen van de eilanden.[3] Sinds 2019 geldt het principe van 'comply or explain'.[4] Het belangrijkste uitgangspunt hiervan is dat Europees-Nederlandse wetgeving van toepassing is in Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Het principe van 'comply or explain' betekent dat bij nieuw opgesteld beleid of bij beleidsintensiveringen, alsook de daaruit voorvloeiende wetgeving en/of financiële gevolgen, steeds zal moeten worden beoordeeld of toepassing in Caribisch Nederland mogelijk is, of dat maatwerk en differentiatie nodig zijn om op die manier het gewenste resultaat te bereiken in Caribisch Nederland. In twee recente kamerbrieven is toegelicht dat dit principe betekent dat nieuw beleid en regelgeving in

[2] Aruba heeft sinds 1986 een status aparte.
[3] Slotverklaring van de miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober Den Haag, 2006, p. 2. Met de slotverklaring is een eerste aanzet gegeven tot wat later legislatieve terughoudendheid is gaan heten.
[4] *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-IV, nr. 11.

beginsel tevens van toepassing zijn op Caribisch Nederland (comply), tenzij sprake is van zwaarwegende en deugdelijk gemotiveerde redenen om hiervan af te wijken (explain)'.[5]

De Wts is een vangnetregeling voor schade bij (bepaalde) rampen. De Wts biedt regels voor een tegemoetkoming door het Rijk aan gedupeerden in de materiële schade en de kosten in het geval van een zwaar ongeval of ramp als gevolg van een overstroming door zoet water, een aardbeving, dan wel een andere ramp van vergelijkbare orde. De wet verwijst naar de rampdefinitie in artikel 1 van de Wet op de veiligheidsregio's (Wvr). Het gaat om 'een zwaar ongeval of een andere 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 waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'. Dezelfde definitie is ook in de Veiligheidswet BES opgenomen.

Op grond van de Wts komen gedupeerden alleen in aanmerking voor een tegemoetkoming wanneer sprake is van schade die redelijkerwijs niet verzekerbaar is. Van 'redelijkerwijs verzekerbaar' wordt gesproken indien het risico in het algemeen niet van dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekeringen, dan wel het risico verzekerbaar is zonder dat zeer beperkende voorwaarden gelden en/of zonder dat er zeer hoge kosten tegenover staan.[6]

In 2024 verscheen een onderzoeksrapport, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), over de toekomstbestendigheid van de Wts, waarbij ook gekeken is wat de mogelijkheden zijn om de wet van toepassing te verklaren in Caribisch Nederland.[7] De onderzoekers concludeerden dat er vanuit het 'comply or explain' principe goede en uitlegbare redenen zijn om de Wts niet van toepassing te verklaren, omdat de kernonderdelen van de Wts qua ratio, inhoud en toepassing minder goed zijn toegesneden op de schaal en de soort gebeurtenissen die in Caribisch Nederland tot substantiële schade kunnen leiden. Daarmee zou het van toepassing verklaren van de Wts in Caribisch Nederland niet leiden tot een gelijkwaardige bescherming. Daarvoor zijn volgens de onderzoekers meerdere redenen:

1. Het rampbegrip van artikel 1 Wvr laat geen ruimte voor de impact die gebeurtenissen ook zonder een gecoördineerde inzet van diverse hulpdiensten in Caribisch Nederland kunnen hebben.
2. Artikel 1 Wts is sterk toegesneden op het risico van zoetwateroverstromingen, terwijl de risico's van een natuurramp in Caribisch Nederland op een ander vlak liggen, namelijk zoutwaterrisico's, hevige neerslag en orkanen.
3. De Wts ziet op schade die redelijkerwijs onverzekerbaar is. Het is de vraag of het criterium van onverzekerbaarheid passend is voor Caribisch Nederland. De catastrofedekking op de markt en de naar verwachting beperkte verzekeringsgraad zouden in de weg kunnen staan aan het functioneren van een effectief vangnet. Het van toepassing verklaren van de Wts zou daarom geen daadwerkelijk financiële steun kunnen bieden.

In het onderzoeksrapport wordt aanbevolen om voor Caribisch Nederland een maatwerkregeling vast te stellen die dezelfde mate van bescherming kan bieden als die de Wts rampslachtoffers in Europees Nederland biedt. De vraag is hoe een maatwerkoplossing voor de Wts, die is toegesneden op de huidige situatie op de BES-eilanden en die een gelijkwaardig niveau van

[5] Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 april 2026 *(Kamerstukken II* 2025-2026, 36800 IV, nr. 56) p. 10. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 juli 2026 (*Kamerstukken II* 2025-2026*,* 36800 IV, nr. 72).
[6] Zie artikel 4 lid 3 onder a Wts; *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 3, p. 15.
[7] Engelhard e.a. 2024.

rechtszekerheid en rechtsgelijkheid biedt als in Europees Nederland, kan worden vormgegeven. Daarvoor is het volgens het onderzoeksrapport noodzakelijk om eerst zicht te krijgen op de verzekeringsmarkt en de verzekerbaarheid voor (grootschalige) rampen op de BES-eilanden.

Pro Facto heeft, in samenwerking met Análisis Caribe, in opdracht van het WODC een onderzoek uitgevoerd naar de verzekeringsmarkt en verzekerbaarheid van schade bij rampen in Caribisch Nederland om in kaart te brengen hoe een maatwerkregeling voor Caribisch Nederland eruit zou kunnen zien.

1.2 Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe ziet de verzekeringsmarkt op, dan wel voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba eruit wat betreft aanbieders en wat betreft verzekeringen voor rampen voor Caribisch Nederland?
2. In hoeverre wordt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gebruikgemaakt van de aangeboden verzekeringen voor dergelijke rampen?
3. Hoe zou een maatwerkregeling voor de Wts eruit kunnen zien voor Caribisch Nederland?

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn vier onderzoeksthema's onderscheiden:

I Verzekeringsmarkt;
II Gebruik van verzekeringen in de praktijk;
III Vergelijking met andere landen;
IV Denkrichtingen voor een maatwerkregeling.

Per onderzoeksthema zijn verschillende deelvragen geformuleerd. Deze vragen zijn opgenomen in bijlage 1.

Onderzoeksthema I: verzekeringsmarkt
In het eerste onderzoeksthema is nader ingegaan op de verzekeringsmarkt in Caribisch Nederland. In dat kader is in kaart gebracht welke verzekeraars actief zijn op, dan wel voor de BES-eilanden, welke verzekeringen tegen schade bij rampen worden aangeboden en wat de kenmerken zijn van deze verzekeringen, zoals de polisvoorwaarden. Ook is gekeken naar de betaalbaarheid van de premies van deze verzekeringen voor inwoners van de BES-eilanden ten opzichte van het gemiddeld besteedbaar inkomen.

Onderzoeksthema II: gebruik van verzekeringen in de praktijk
Bij dit onderzoeksthema is stilgestaan bij de vraag in hoeverre inwoners en bedrijven in Caribisch Nederland gebruikmaken van verzekeringen met rampendekking en welke factoren een rol spelen bij het sluiten van dergelijke verzekeringen.

Onderzoeksthema III: vergelijking met andere landen
In dit onderzoeksthema is onderzocht hoe andere landen in het Caribisch gebied omgaan met de tegemoetkoming in schade bij rampen en welke regelgeving en/of voorzieningen daarvoor

zijn vastgesteld. Deze vergelijking had tot doel om inzicht te krijgen in mogelijke aanknopingspunten die kunnen worden meegenomen in de verschillende denkrichtingen voor een maatwerkregeling in Caribisch Nederland. Gekeken is naar de situatie bij de Franse eilanden in het Caribisch gebied, de Britse overzeese gebieden (zoals Anguilla, de Britse Maagdeneilanden en Montserrat), het land Saint Kitts & Nevis en het internationale samenwerkingsverband in het Caribisch gebied, de Caribbean Community (CARICOM), van waaruit onder meer het Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF) is opgericht.

Onderzoeksthema IV: denkrichtingen voor een maatwerkregeling
Op basis van de bevindingen uit de eerste drie onderzoeksthema's zijn in het vierde onderzoeksthema verschillende denkrichtingen uitgewerkt voor een mogelijke maatwerkregeling in Caribisch Nederland ten aanzien van de dekking van (risico's op) schade door rampen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Document- en literatuurstudie
Het onderzoek is gestart met het verzamelen en bestuderen van relevante (internationale) literatuur, rapporten en andere documenten om te verkennen wat bekend is over de schadeverzekeringen voor rampen, met name in het Caribisch gebied, en mogelijke regelingen voor tegemoetkoming in schade. Daarnaast zijn het hiervoor genoemde onderzoeksrapport over de toekomstbestendigheid van de Wts en achterliggende parlementaire stukken bestudeerd. In bijlage 3 is de literatuurlijst opgenomen.

Deskresearch verzekeraars
In het begin van het onderzoek is in kaart gebracht welke verzekeraars en ander gevolmachtigden namens verzekeraars actief zijn in het Caribisch gebied. Vervolgens is bij verzekeraars informatie opgevraagd over:

- de polisvoorwaarden van verzekeringen met rampendekking;
- de gemiddelde premiehoogte in relatie tot de verzekerde som/herbouwwaarde;
- het aantal verzekerden (particulieren en bedrijven) per type verzekering met rampendekking en per eiland.

Van de drie grootste verzekeraars die actief zijn in Caribisch Nederland en een bank (met eigen verzekeringsproduct) zijn de polisvoorwaarden verkregen van de woonhuisverzekering. Daarnaast zijn door één verzekeraar de polisvoorwaarden aangeleverd van de inboedelverzekering en verzekeringen voor schade aan bedrijfsgebouwen, bedrijfsinventaris en voor vaste bedrijfskosten/bedrijfsschade.

Verder bleek het in algemene zin lastig om – ondanks diverse informatieverzoeken en rappels – andere 'harde' cijfermatige informatie te ontvangen van verzekeraars over de premiehoogte, herbouwwaarde en het aantal verzekerden. Geen van de verzekeraars heeft cijfermatige informatie aangeleverd over het aantal verzekerden dat gebruikmaakt van een verzekering met rampendekking. Er waren evenmin andere organisaties die beschikten over concrete informatie op basis waarvan het aantal verzekerden kon worden bepaald. Bijvoorbeeld informatie over het aantal inwoners met een hypotheek (die door de banken worden verplicht om een verzekering met rampendekking te sluiten). Dit betekent dat in het kader van dit onderzoek geen goed beeld is verkregen van het exacte aantal inwoners en bedrijven (per eiland) dat gebruikmaakt van een dergelijke verzekering. Het beeld over de verzekeringsgraad hebben

we daarom alleen kunnen baseren op inschattingen van onder meer de brancheverenigingen voor verzekeraars en andere interviews.

Ook is geen nadere cijfermatige informatie verkregen over de gemiddelde premiehoogte in relatie tot de gemiddelde herbouwwaarde/verzekerde som op basis van het verzekerdenbestand bij verzekeraars. Wel konden bij één verzekeraar via een module op de website voorbeeldberekeningen worden gemaakt om de hoogte van de premie per eiland te bepalen, afhankelijk van onder meer de herbouwwaarde. Op basis hiervan is een kwantitatieve analyse verricht om de betaalbaarheid van verzekeringen met rampendekking te beoordelen (zie hieronder).

Kwantitatieve analyse
Om de betaalbaarheid van de verzekeringen te beoordelen, is allereerst beschikbare (kwantitatieve) informatie verzameld over de financiële draagkracht van inwoners van Caribisch Nederland. Daarbij is onder meer gebruikgemaakt van informatie uit het rapport van de *Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland* en beschikbare data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de gemiddelde besteedbare inkomens, de hoogte van (en het aantal mensen met) het minimumloon en het sociaal minimum.

Verder was slechts in beperkte mate concrete, cijfermatige informatie beschikbaar op basis waarvan de gemiddelde hoogte van de premie van een verzekering met rampendekking (per eiland) kon worden vastgesteld. Om toch een indicatie van de betaalbaarheid te kunnen geven, is op de website van één verzekeraar een voorbeeldberekening gemaakt. Deze informatie is afgezet tegen het inkomen van minimumloners en vergeleken met vier locaties in Europees Nederland. In paragraaf 3.4 wordt hier nader op ingegaan.

Oriënterende interviews
Bij aanvang van het onderzoek zijn drie oriënterende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de openbare lichamen. In deze gesprekken is onder andere ingegaan op de specifieke risico's per eiland, de mogelijke gevolgen van klimaatverandering en – voor zover bekend – de verzekerbaarheid op de eilanden, het gebruik van verzekeringen en de behoefte aan een maatwerkregeling.

Verdiepende interviews
In totaal zijn 36 verdiepende gesprekken gevoerd, waarvan 18 gesprekken tijdens een eilandbezoek op Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten en Saint Kitts & Nevis. Hieronder wordt nader ingegaan op de verschillende type gesprekspartners. In bijlage 2 is een volledig overzicht opgenomen van alle gesprekspartners.

Interviews met verzekeraars en gevolmachtigden
Voor dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met verschillende verzekeraars die actief zijn op, dan wel voor Caribisch Nederland. Met een aantal verzekeraars zijn meerdere gesprekken gevoerd. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met verschillende banken en brokers/tussenpersonen die als gevolmachtigde namens verzekeraars actief zijn op de eilanden. Daarnaast is een gesprek gevoerd met de Curaçao and Bonaire Insurance Association (CBIA), de brancheverenigingen van verzekeraars voor Curaçao en Bonaire. Eén verzekeraar heeft aangegeven niet te willen meewerken aan een interview. Deze verzekeraar heeft aangegeven dat het gesprek met twee bestuursleden van de brancheverenigingen CBIA wat hem betreft volstaat en dat de standpunten van CBIA die in dat gesprek zijn gedeeld ook namens deze verzekeraar kunnen worden gebruikt voor het onderzoek.

De gesprekken met verzekeraars en gevolmachtigden zijn benut om nader inzicht te krijgen in de werking van de verzekeringsmarkt in Caribisch Nederland, de verschillende verzekeringen die worden geboden met rampendekking, de specifieke polisvoorwaarden, de hoogte van de premie en het eigen risico, het risicoprofiel van de verschillende eilanden, welke risico's wel en niet verzekerbaar zijn, het gebruik van de verzekeringen en mogelijke denkrichtingen voor een maatwerkregeling.

Interviews op de eilanden
In de periode van 26 januari t/m 9 februari 2026 zijn gesprekken gevoerd op Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten en Saint Kitts & Nevis. In dat kader zijn onder meer gesprekken gevoerd met de openbare lichamen/overheden, banken, verzekeraars en maatschappelijke organisaties. Deze gesprekken zijn gebruikt om verder inzicht te krijgen in onder meer de verzekeringsmarkt, de verzekerbaarheid van schade bij rampen, (de ervaringen met) het gebruik van verzekeringen met rampendekking en de redenen voor inwoners en bedrijven om zich wel of niet te verzekeren.

Overige interviews
Voorafgaand aan en na het eilandbezoek zijn gespreken gevoerd met diverse organisaties in zowel Europees als Caribisch Nederland. Het gaat onder andere om (aanvullende) gesprekken met medewerkers van de openbare lichamen, ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), JenV, Financiën en van maatschappelijke organisaties.

Landenvergelijking
Om in beeld te brengen welke lessen zijn te leren van de regelgeving en voorzieningen die in andere landen in het Caribisch gebied zijn vastgelegd voor het vergoeden van schade bij rampen is een documentstudie verricht. In dat kader zijn relevante wet- en regelgeving, literatuur, rapporten en andere openbare bronnen bestudeerd. Daarnaast is ter verdieping gesproken met de crisiscoördinatoren van de overheid van Sint Maarten en Saint Kitts & Nevis en verzekeraars op Saint Kitts & Nevis.

Expertinterviews
Voor het uitwerken en verdiepen van (de voor- en nadelen) van de verschillende denkrichtingen voor een maatwerkregeling in Caribisch Nederland en de uitvoerbaarheid daarvan zijn zes gesprekken gevoerd met verschillende experts op gebied van onder meer verzekeringen tegen schade bij rampen en schade-afhandeling.

Reflectie op onderzoeksbevindingen
De openbare lichamen van Bonaire, Saba en Sint Eustatius en de brancheverenigingen van verzekeraars zijn in de gelegenheid gesteld om schriftelijk en/of mondeling input te leveren op de voorlopige onderzoeksbevindingen en uitwerking van verschillende denkrichtingen. De openbare lichamen van Bonaire en Sint Eustatius hebben geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Het openbaar lichaam Saba heeft een schriftelijke reactie gegeven op de onderzoekbevindingen. Met CBIA is een aanvullend gesprek gevoerd over de onderzoeksbevindingen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de verzekeringsmarkt in Caribisch Nederland. Daarin wordt onder meer beschreven hoeveel verzekeraars actief zijn in de regio, het risicoprofiel van de eilanden, de inhoud en dekking van verzekeringen en de premiebepalende factoren.

Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op het gebruik van verzekeringen door met name particulieren. Onder meer wordt beschreven wat bekend is over de verzekeringsgraad en welke factoren van invloed zijn om wel of niet een verzekering af te sluiten. Daarnaast wordt ingegaan op de betaalbaarheid van de premies op de BES-eilanden, mede in relatie tot Europees Nederland.

In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe andere landen in het Caribisch gebied omgaan met een eventuele tegemoetkoming voor schade bij rampen. Onder meer wordt ingegaan op de Franse en Britse eilanden in het Caribisch gebied en op het eiland Saint Kitts & Nevis.

In hoofdstuk 5 worden verschillende denkrichtingen besproken voor een mogelijke maatwerkregeling in Caribisch Nederland ten aanzien van de dekking van (risico's op) schade door rampen. Eerst wordt ingegaan op de verschillen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland, daarna worden ontwerpkeuzes bij de vormgeving van een maatwerkregeling beschreven en vervolgens volgt een beschrijving van de denkrichtingen met voor- en nadelen.

Tot slot volgt in hoofdstuk 6 de beantwoording van de centrale onderzoeksvragen en de deelvragen.

2 Verzekeringsmarkt

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de verzekeringsmarkt in Caribisch Nederland. We bespreken welke verzekeraars er zijn (paragraaf 2.2), het risicoprofiel van de BES-eilanden (paragraaf 2.3), welke verzekeringen tegen rampen worden aangeboden en wat de kenmerken zijn van deze verzekeringen (paragraaf 2.4) en de factoren die de hoogte van de premie en het eigen risico bepalen (paragraaf 2.5).

2.2 Verzekeringsaanbieders

Verzekeringsmarkt
De verzekeringsmarkt in het Caribisch gebied kent een dynamiek die in sterke mate wordt beïnvloed door de bevolkingsomvang, geografische ligging, wettelijke context en de risicoprofielen van de eilanden. De verzekeringsmarkt is verschillend op de Beneden- en Bovenwindse Eilanden. Op de Benedenwindse Eilanden (Aruba, Bonaire en Curaçao) zijn (veel) meer verzekeraars actief dan op de Bovenwindse Eilanden (Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten).

Op Saba en Sint Eustatius zijn er weinig verzekeraars die (schade)verzekeringen aanbieden. Vanwege het zeer beperkte inwoneraantal van beide eilanden gaat het om een erg kleine verzekeringsmarkt en zijn de premieopbrengsten dus laag. De verzekeraars die wel actief zijn op Saba en Sint Eustatius bieden ook verzekeringen aan op Sint Maarten. Op Sint Maarten zijn de regionale hoofdkantoren van de verzekeraars gevestigd, omdat daar de verzekeringsmarkt groter is. Verzekeraars met een vergunning van de Nederlandsche Bank voor de BES-eilanden, hebben voor Sint Maarten een afzonderlijke vergunning nodig. Daar geldt een ander wettelijk kader en toezichtregime. De kosten in verband met compliance worden daardoor voor verzekeraars relatief hoger, wat een extra drempel vormt om als verzekeraar zowel actief te zijn op Saba en Sint Eustatius als op Sint Maarten. Het aanbieden van schadeverzekeringen met rampendekking op de Bovenwindse Eilanden is voor verzekeraars niet alleen minder aantrekkelijk vanwege de kleine verzekeringsmarkt, maar ook omdat deze eilanden een hoger risicoprofiel hebben als het gaat om de kans op natuurlijke rampen. De Bovenwindse Eilanden liggen in de orkaangordel (zie ook paragraaf 2.3).

Op Bonaire zijn meer verzekeraars actief die schadeverzekeringen aanbieden, omdat sprake is van een grotere verzekeringsmarkt. Bonaire heeft een groter inwoneraantal dan Saba en Sint Eustatius en ligt relatief dicht bij Aruba en Curaçao met een grotere bevolkingsomvang. Daarnaast is in een gesprek aangegeven dat de verzekeringsmarkt van Bonaire steeds aantrekkelijker wordt, omdat het inwoneraantal van het eiland de laatste jaren fors toeneemt (met name vanwege immigratie, onder meer van Europese Nederlanders) en er veel nieuwe gebouwen en woningen worden gebouwd. Verzekeraars die actief zijn op Bonaire bieden doorgaans ook verzekeringen aan op Aruba en Curaçao en hebben op deze eilanden het regionale hoofdkantoor gevestigd.

Verzekeringsaanbieders
Hieronder geven we een overzicht per eiland van de verzekeraars die rampendekking aanbieden bij een schadeverzekering.

TABEL 2.1: OVERZICHT VERZEKERAARS DIE ACTIEF ZIJN IN CARIBISCH NEDERLAND

Eiland	Verzekeraar
Bonaire	ASKA Insurances CG United Ennia Guardian Group[8] Maduro & Curiel's Bank[9] Nagico Insurances Citizen's Insurance[10]
Saba en Sint Eustatius	Ennia (alleen fysieke vestiging op Sint Maarten) Guardian Group (alleen fysieke vestiging op Sint Maarten)[11] Nagico Insurances (met fysieke vestiging op Saba en Sint Maarten)

Naast bovengenoemde verzekeraars zijn er verschillende financiële instellingen en brokers/tussenpersonen die adviseren en bemiddelen over schadeverzekeringen en/of namens verzekeraars een schadeverzekering aanbieden, zoals Crooij & Flipse, Boogaard Assurantiën, ORCO Bank en Banco di Caribe.

2.3 Risicoprofiel BES-eilanden

De risico's van natuurrampen in Europees en Caribisch Nederland verschillen aanmerkelijk. Waar in Europees Nederland de voornaamste risico's zijn gelegen in zoetwateroverstromingen (als gevolg van het overlopen of bezwijken van waterkeringen), bestaat in Caribisch Nederland met name een risico op extreem weer (tropische stormen en orkanen), zoutwateroverstromingen en aardbevingen en tsunami's.

[8] Voorheen Fatum.
[9] Maduro & Curiel's Insurance Services (MCIS), onderdeel van MCB, biedt het verzekeringsproduct BSure aan. Alleen klanten van MCB hebben de mogelijkheid om dit verzekeringsproduct af te nemen.
[10] Citizen's insurance biedt rampendekking en zal in de toekomst uitbreiden naar Bonaire. Zie hiervoor https://citizens.cw/citizens-private-insurance/home-insurance/
[11] Tijdens het onderzoek hebben wij Guardian Group niet kunnen spreken om deze informatie te verifiëren. Wel hebben wij kunnen vaststellen dat Guardian Group via het verzekeringsproduct BSure rampendekking aanbiedt op Bonaire. Zie hiervoor https://www.bsurebonaire.com/home-insurance. Daarnaast behandelen de website en polisvoorwaarden de BES-eilanden als één gebied, ook bij de beschrijving van het eigen risico voor rampendekking. Zie hiervoor https://c360filestore.blob.core.windows.net/strapi-files/assets/Home_Private_E_HOM_deb49f038a.pdf. Daarom is het aannemelijk dat deze dekking ook op Saba en Sint Eustatius wordt aangeboden.

De BES-eilanden onderling hebben geen uniform risicoprofiel: de aard, omvang en frequentie van natuurlijke rampen die op de eilanden kunnen voorkomen, verschilt tussen enerzijds Bonaire en anderzijds Saba en Sint Eustatius.

Bonaire

Over het algemeen heeft Bonaire een lager risicoprofiel dan de Bovenwindse Eilanden. De kans op een orkaan of tropische storm op Bonaire is kleiner. Bonaire ligt niet in de orkaangordel. Vanwege de ligging dichtbij de evenaar is het corioliseffect minder aanwezig.[12] Op de Benedenwindse Eilanden is de jaarlijkse kans op een tropische storm 12-18% (42-48% op de Bovenwindse Eilanden), de kans op een orkaan 2-4% (14-16% op de Bovenwindse Eilanden) en de kans op een zware orkaan minder dan 1% (3-4% op de Bovenwindse Eilanden).[13] Verder is in enkele gesprekken nog benoemd dat Bonaire, met name in het regenseizoen, te maken heeft met periodes met hevige neerslag, waardoor lagergelegen gebieden onder water kunnen komen te staan en waterschade ontstaat.

Op Bonaire kunnen, net als in de rest van het Caribisch gebied het geval is, aardbevingen voorkomen. Ten zuiden van Bonaire zijn breuklijnen gelegen. In het verleden hebben zich ook zwaardere aardbevingen in de buurt voorgedaan, zoals een aardbeving in 1966 bij Trinidad van meer dan 8 op de schaal van Richter. Recent vonden in juni 2026 vlak na elkaar twee aardbevingen plaats nabij de kust in Venezuela met een kracht van 7,2 en 7,5 op de Schaal van Richter. Desondanks is er op Bonaire minder kans op aardbevingsschade dan op de Bovenwindse Eilanden.[14] Verder bestaat een (beperkt) risico op tsunami's. Tsunami's zijn hoge, krachtige zeegolven, die kunnen ontstaan als gevolg van een lokale aardbeving, een zware aardbeving op grotere afstand, een vulkaanuitbarsting in zee of een zeewaartse landverschuiving.

Vanwege klimaatverandering stijgt de zeespiegel. Met name het zuidelijke gedeelte van Bonaire, dat relatief laag is gelegen, wordt daardoor kwetsbaarder voor overstromingen. Dit terwijl juist in een deel van dit gebied relatief veel nieuwe hotels en resorts dicht tegen de zee worden gebouwd. Daarnaast ontstaat door klimaatverandering een warmer klimaat, waardoor de zeewatertemperatuur stijgt en tropische stormen en orkanen vaker kunnen voorkomen en qua intensiteit heviger kunnen worden en de potentiële impact kan toenemen.

Saba en Sint Eustatius

Het risicoprofiel van Saba en Sint Eustatius is onderling vergelijkbaar. De kans op tropische stormen en orkanen op deze eilanden is fors hoger dan op Bonaire. Op de Bovenwindse Eilanden is de jaarlijkse kans op een tropische storm 42-48%, de kans op een orkaan 14-16% en de kans op een zware orkaan 3-4%. In 2017 werden Sint Maarten en (in wat mindere mate) Saba en Sint Eustatius getroffen door orkaan Irma. Orkaan Irma werd gevolgd door de orkanen José en Maria, die ook beide uitgroeiden tot een categorie 5 orkaan. Naast de schade aan de infrastructuur en de huizen op de eilanden die Saba en Sint Eustatius zelf ondervinden van een orkaan, worden zij ook zwaar getroffen door de schade die op Sint Maarten ontstaat vanwege de afhankelijkheid van Saba en Sint Eustatius van Sint Maarten voor medische zorg en transport.

[12] Het corioliseffect is een schijnkracht die wordt veroorzaakt door de draaiing van de aarde. Dit effect is bijvoorbeeld zichtbaar bij de beweging van wolkenmassa's rond een lagedrukgebied die niet rechtstreeks naar het centrum stromen maar eromheen cirkelen (zoals bij een orkaan).
[13] Analistennetwerk Nationale Veiligheid 2022, p. 19.
[14] UNDDR 2023; UNOCHA 2023.

Ten noorden van de Bovenwindse Eilanden liggen breuklijnen, waardoor er risico op aardbevingen is. Bij deze breuklijnen is er meer seismische activiteit dan bij de Benedenwindse Eilanden. In 2022 was er bijvoorbeeld een aardbeving van 5,1 op de schaal van Richter bij het eiland Anguilla, ten noorden van Sint Maarten. Verder bestaat ook op Saba en Sint Eustatius een risico op tsunami's.

Zowel Saba als Sint Eustatius zijn vulkanische eilanden. De vulkanen op beide eilanden zijn gecategoriseerd als 'actief', wat betekent dat ze in de afgelopen 10.000 jaar ten minste één keer zijn uitgebarsten. Op Saba was dit vermoedelijk voor het laatst rond 1640 en op Sint Eustatius vermoedelijk rond het jaar 350. De kans op een vulkanische uitbarsting op korte termijn is klein, maar wordt niet uitgesloten. Dit blijkt uit relatief recente vulkanische uitbarstingen op de nabijgelegen Caribische eilanden Montserrat (uitbarsting 1997) en Saint Vincent (uitbarsting 2021). Ook een uitbarsting op een naastgelegen eiland kan impact hebben op de bewoners van Saba en Sint Eustatius in verband met vulkanische gassen en asdeeltjes die met de wind worden meegevoerd en tsunamigevaar bij een grote uitbarsting.[15]

BES-eilanden onderling en met Europees Nederland vergeleken
Voor de gezamenlijke BES-eilanden geldt dat de gevolgen en impact (potentiële schade) van een natuurlijke ramp groter (kunnen) zijn dan voor Europees Nederland. Het gaat om kleinschalige eilanden, die niet nabij het vasteland liggen en waar de buurlanden ook eilanden zijn. De infrastructuur is niet op hetzelfde niveau als in Europees Nederland en daardoor vatbaarder voor schade. Verder is vitale infrastructuur, zoals de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening, extra kwetsbaar (zonder back-up voorziening). Ook de capaciteit voor medische zorg is kwetsbaar en beperkt, waardoor de eilanden relatief snel moeten terugvallen op ondersteuning uit de regio. De bouwkwaliteit en de staat van onderhoud van gebouwen op Bonaire is over het algemeen minder goed dan op de Bovenwindse Eilanden, zo volgt uit gesprekken met de openbare lichamen en verzekeraars. Bij een tropische storm of orkaan zijn de woningen en andere gebouwen op Bonaire daarom vatbaarder voor schade. De impact van een vergelijkbare ramp is vanwege de betere bouwkwaliteit van gebouwen naar verwachting minder groot op Saba en Sint Eustatius (en Europees Nederland).

2.4 Inhoud en dekking van de verzekeringen

Op alle BES-eilanden worden door verzekeraars schadeverzekeringen aangeboden, die schade als gevolg van natuurlijke rampen (aanvullend) kunnen dekken. Deze rampendekking wordt geboden bij verschillende type verzekeringen, voor zowel particulieren als bedrijven. Het gaat om schadeverzekeringen voor:

- woonhuis (opstal);
- inboedel woning;
- bedrijfsgebouw;
- bedrijfsinventaris;
- bedrijfsstilstand (vergoeding doorlopende vaste personeels- en bedrijfskosten);
- motorvoertuigen;
- boten.

De meeste banken in Caribisch Nederland verplichten particulieren en bedrijven om bij financiering, zoals een hypotheek voor een woning of lening voor een bedrijf, een

[15] Analistennetwerk Nationale Veiligheid 2022, p. 23.

schadeverzekering te sluiten waarin rampendekking is inbegrepen. Deze verplichting geldt voor particulieren alleen voor de woonhuisverzekering en niet voor de inboedelverzekering. In andere gevallen (bij particulieren zonder hypotheek of bedrijven zonder lening) kunnen particulieren en bedrijven zich vrijwillig laten verzekeren. Rampendekking is in de meeste gevallen een aanvullende verzekering en is niet standaard inbegrepen in de basisschadeverzekering.

Uit de gesprekken met verschillende verzekeraars en uit hun polisvoorwaarden blijkt dat over het algemeen rampendekking wordt geboden voor schade vanwege de volgende natuurlijke rampen:

- tropische stormen en orkanen;
- aardbevingen, tsunami's en vulkanische uitbarstingen;
- overstromingen (als gevolg van een van de bovengenoemde rampen).

Het algemene beeld is daarmee dat brede rampendekking wordt geboden door verzekeraars. Dit is een belangrijk verschil met Europees Nederland, waar met name voor overstromingen als gevolg van het bezwijken of overlopen van primaire waterkeringen geen dekking wordt geboden.

In Caribisch Nederland verschillen de polisvoorwaarden ten aanzien van stormen en overstromingen per verzekeraar. Illustratief is de definitie van wat onder 'storm' wordt verstaan.

Begrip storm in polisvoorwaarden woonhuisverzekering
Verzekeraar A biedt in de woonhuisverzekering optionele dekking voor 'catastrofale oorzaken'.[16] Daaronder wordt volgens de polisvoorwaarden materiële schade verstaan, ontstaan door: a) storm, b) aard- of zeebeving, c) vulkanische uitbarsting, d) overstroming ten gevolge van de gebeurtenissen vermeld onder a, b en c van dit artikel en e) rellen, relletjes en opstootjes.

Onder 'storm' wordt het volgende verstaan: een lage luchtdruk weersysteem met een aanhoudende windsnelheid van ten minste 14 m/s (windkracht 7); als de windsnelheid zich afwisselend boven en onder 14 m/s beweegt, dan wordt, vanaf het moment dat de windsnelheid voor het eerst 14 m/s is, tot het begin van een periode van minimaal 24 achtereenvolgende uren waarbinnen de windsnelheid 10 m/s of minder is geweest, als één storm beschouwd; een storm zal in elk geval niet worden beschouwd te zijn beëindigd voordat 3 dagen (72 uren) – te rekenen vanaf het begin van de storm – waarbinnen de storm zich niet meer heeft voorgedaan, zijn verstreken. Met schade door storm wordt gelijkgesteld:

- schade ten gevolge van door harde wind losgeraakte en/of gebroken en/of beschadigde verzekerde zaken;
- schade aan verzekerde zaken ten gevolge van door harde wind bewogen en daardoor getroffen zaken;
- schade door neerslag, voor zover deze schade het gevolg is van windschade aan de verzekerde zaken;
- schade aan de verzekerde zaken door neerslag of overstroming, voor zover de overstroming het gevolg is van een storm.

[16] Bij de schadeverzekering voor bedrijfsgebouwen wordt door verzekeraar A dekking geboden voor 'natuurlijke gevaren' Over het algemeen gaat het om dezelfde rampendekking als bij de woonhuisverzekering. Onder 'natuurlijke gevaren' wordt verstaan schade door 1) storm: schade door harde wind (ook door losgeraakte, gebroken en/of beschadigde voorwerpen), schade door regen (ook door overstroming door regen) en schade door hoge golfslagen door een storm (ook door overstroming door de zee), 2) schade door aard- en of zeebeving, ook door scheuren, losgeraakte, gebroken en/of beschadigde voorwerpen en overstroming door de zee en/of regen, 3) schade door een vulkanische uitbarsting: gassen en (gesmolten) stenen, rook (asregen), modder en door overstroming door de zee en/of regen.

Verzekeraar B biedt in de woonhuisverzekering onder meer dekking voor materiële schade als gevolg van verschillende 'gebeurtenissen', waaronder voor 'storm', 'aardbeving, zeebeving en vulkanische uitbarsting' en 'overstroming'. Daarbij wordt onder 'storm' verstaan:

a. tropische storm, hurricane of orkaan, waaronder wordt verstaan wind met een gemiddelde snelheid boven 56 knopen overeenkomstig het bepaalde in de Beaufortschaal 11 voor de windkracht;
b. windstoten, optredende tijdens stormachtige wind welke een gemiddelde snelheid heeft van tenminste 34 doch niet meer dan 56 knopen, overeenkomstig het bepaalde in de Beaufortschaal 8, 9 en 10 voor de windkracht.

Verzekeraar C biedt voor verschillende 'gevaren' (*insured perils*) dekking, waaronder voor 'orkaan, cycloon, tornado of windstorm', 'aardbeving of vulkanische uitbarsting, inclusief overstroming of overstroming van de zee als gevolg daarvan', 'overstroming en overloop van de zee' en 'bodemverzakking of aardverschuiving'. In de polisvoorwaarden is geen nadere definitie opgenomen van wat precies wordt verstaan onder 'orkaan, cycloon, tornado of windstorm', zoals een minimale windsnelheid. In een interview is aangegeven dat de verzekeraar daarbij uitgaat van als de officiële weerinstanties de natuurlijke gebeurtenis kwalificeren als bijvoorbeeld een orkaan.

De schadeverzekeringen met rampendekking bieden over het algemeen alleen dekking tegen schade vanwege overstromingen als gevolg van een storm, aardbeving, zeebeving of vulkanische uitbarsting. De precieze dekking als gevolg van een overstroming wordt in de polisvoorwaarden verschillend gedefinieerd per verzekeraar. Een verzekeraar heeft in de polisvoorwaarden opgenomen dat zowel overstromingen van de zee als waterkeringen en schade als gevolg van neerslag bij stormen onder de rampendekking valt. Bij een andere verzekeraar vallen overstromingen van de zee en van andere 'waterkeringen' onder de dekking. Weer een andere verzekeraar heeft in de polisvoorwaarden enkel dekking voor schade als gevolg van overstroming van de zee genoemd; schade als gevolg van andere overstromingen of neerslag wordt niet genoemd.

Dekking schade als gevolg van overstroming in polisvoorwaarden woonhuisverzekering
Verzekeraar A biedt in de woonhuisverzekering dekking voor overstromingen als gevolg van een storm, aard- of zeebeving of vulkanische uitbarsting. Onder 'overstroming' wordt verstaan:

— het overschrijden van de kustlijn door de zee, door vloed- en/of andere golven en getijden en het over de grond stromen van het water;
— het buiten de oevers treden, overlopen van water of bezwijken van rivieren, stromen, meren, dammen, dijken, kaden, sluizen of andere waterkeringen, waardoor het water over de grond stroomt.

In de begripsomschrijving van 'storm' staat verder expliciet dat ook schade vanwege neerslag of overstroming als gevolg van de storm onder de dekking valt. Bovendien biedt deze verzekeraar naast dekking voor 'catastrofale oorzaken' ook een afzonderlijke dekking voor 'overstroming en andere waterschade', waaronder schade door overstroming of neerslag valt (als zelfstandig voorval, dus ongeacht of de overstroming is veroorzaakt door een natuurlijke ramp).

Verzekeraar B verstaat onder 'overstroming' volgens de polisvoorwaarden alleen schade door overstroming van de zee, ontstaan door tropische storm, hurricane of orkaan, aardbeving, zeebeving of vulkanische uitbarsting. Schade als gevolg van andere overstromingen en neerslag wordt niet expliciet in de polisvoorwaarden genoemd.

In de polisvoorwaarden van verzekeraar C wordt 'overstroming en overloop van de zee' als volgt gedefinieerd:[17]

- het ontsnappen van water uit de normale grenzen van een natuurlijke of kunstmatige waterloop (anders dan watertanks, -installaties of -leidingen) of reservoir;
- innundatie vanuit de zee.

Een ander verschil is dat één verzekeraar (C) gelet op de polisvoorwaarden expliciet dekking biedt voor schade als gevolg van bodemverzakkingen en aardverschuivingen; andere verzekeraars noemen deze gebeurtenis niet in de polisvoorwaarden. Uit enkele gesprekken met verzekeraars en banken/makelaars volgt dat in de praktijk schade door grondverzakkingen/mudslides onder de rampendekking kan vallen, zolang er een causaal verband is tussen de tropische storm, orkaan, vulkaanuitbarsting of aardbeving en de grondverzakking die als gevolg daarvan optreedt.

Twee verzekeraars (B en C) kennen geen nadere definitie van 'aardbeving, zeebeving of vulkanische uitbarsting'.[18] Eén verzekeraar (A) heeft hier wel een nadere definitie van opgenomen.[19]

'Indirecte' schade, zoals het verlies van arbeidsvermogen door letsel dat bij de ramp is opgelopen, het verlies van levensonderhoud voor nabestaanden bij overlijden en dubbele woonlasten naar aanleiding van een ramp, vallen in beginsel niet onder de rampendekking van de hierboven genoemde schadeverzekeringen. Een van de verzekeraars heeft aangegeven dat het wel mogelijk is om in een maatwerkpolis deze schadeposten mee te verzekeren. Een geïnterviewde bank geeft aan bezig te zijn met de ontwikkeling van een nieuw verzekeringsproduct waarin de genoemde indirecte schadeposten ook verzekerd zouden kunnen worden.

[17] De oorspronkelijke polisvoorwaarden zijn in het Engels: Flood and overflow of the sea which shall mean: a) the escape of water from the normal confines of any natural or artificial water course (other than water tanks, apparatus or pipes) or reservoir, b) Inundation from the sea, but excluding: (I) destruction or damage from subsidence or landslip, (II) destruction or damage to fixed glass, fences or gates, (III) property in the open or in transit except for the buildings, (IV) loss or damage from peril.

[18] Verzekeraar B heeft wel in de polisvoorwaarden opgenomen dat onder schade door aardbeving, zeebeving en vulkanische uitbarsting wordt verstaan, schade ontstaan, hetzij gedurende de tijd waarin, hetzij gedurende 24 uur nadat in of nabij de plaats waar het verzekerde zich bevindt, de gevolgen van aardbeving, zeebeving of vulkanische uitbarsting zich hebben geopenbaard, tenzij de verzekerde bewijst, dat de schade niet aan één van de genoemde verschijnselen kan worden toegeschreven.

[19] Onder schade door aard- of zeebeving en vulkanische uitbarsting is te verstaan: schade ontstaan door bewegingen en vervormingen van het vaste oppervlak van de aard (tektonische en geologische verschijnselen), hetzij gedurende de tijd waarin, hetzij gedurende 24 uur nadat in of nabij de plaats waar de verzekerde zaken zich bevinden, de gevolgen van aard- of zeebeving of vulkanische uitbarsting zich hebben geopenbaard. Een gebeurtenis zal in elk geval niet worden beschouwd te zijn geëindigd voordat 3 dagen (72 uur), te rekenen vanaf het begin van de gebeurtenis, waarbinnen de gebeurtenis zich niet meer heeft voorgedaan, zijn verstreken. In geval van een andere gebeurtenis die niet gedekt is, ontstaan hetzij gedurende de tijd waarin, hetzij gedurende 24 uur nadat in of nabij de plaats waar het verzekerde is gelegen de gevolgen van aard- en zeebeving of vulkanische uitbarsting hebben geopenbaard, verleent de verzekeraar geen vergoeding, tenzij verzekerde bewijst dat de schade niet aan één van de genoemde tektonische of geologische verschijnselen kan worden toegeschreven.

2.5 Premie en eigen risico

2.5.1 Premiebepalende factoren

Uit gesprekken met verzekeraars volgt dat de hoogte van de premie van een schadeverzekering met rampendekking over het algemeen wordt bepaald op basis van drie elementen:

- herbouwwaarde van de woning of het gebouw;
- risicoprofiel te verzekeren object;
- premie van de herverzekering.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de verschillende elementen die van invloed zijn op de hoogte van de premie.

Herbouwwaarde

De te verzekeren som wordt bepaald op basis van de herbouwwaarde van de woning of het gebouw. De herbouwwaarde is het bedrag dat nodig is om een woning of gebouw opnieuw te realiseren op dezelfde locatie met dezelfde bestemming. Hoe hoger de herbouwwaarde, hoe hoger de premie.

Voorbeeldberekening hoogte premie per eiland

De rampendekking is de duurste aanvullende verzekering die er is. Verschillende verzekeraars bieden een 'basis'-woonhuisverzekering, waarin alleen brandschade (en schade als gevolg van blikseminslagen) wordt gedekt. De premie van een schadeverzekering met rampendekking is fors hoger dan de premie van een woonhuisverzekering waarin alleen brandschade is gedekt. Bij één van de verzekeraars kan via de website voor de verschillende eilanden een voorbeeldberekening worden gemaakt van de hoogte van de premie. Op Bonaire heeft een betonnen woonhuis met betonnen dak en een herbouwwaarde van $ 300.000 een jaarlijkse premie van $ 255 voor een 'basis'-woonhuisverzekering.[20] Deze verzekering biedt geen rampendekking. Een flexibele woonhuisverzekering met rampendekking heeft een premie van $ 660. Inclusief overstromingen en andere waterschade (ongeacht of de overstroming en waterschade het gevolg is van een natuurlijke ramp) loopt deze premie op naar $ 705. Voor dezelfde woning op Saba en Sint Eustatius bedraagt de premie voor een basisverzekering $ 900 per jaar. Inclusief rampendekking is dit $ 2.367 op Saba en $ 2.967 op Sint Eustatius. Inclusief rampen en overstromingen en overige waterschade is dit $ 2.442 op Saba en $ 3.042 op Sint Eustatius. Indien er geen gebruik wordt gemaakt van beton, maar van een minder stevig materiaal stijgen de premies verder.

Bij sommige verzekeraars is het een mogelijkheid om gebruik te maken van sublimieten. Dit betekent dat iemand een huis tot een bepaalde waarde kan verzekeren. Een sublimiet van 50% op een huis van $ 500.000[21] betekent bijvoorbeeld dat het huis tot $ 250.000 is verzekerd. Dit is overigens alleen een mogelijkheid wanneer iemand vrijwillig kiest voor een verzekering met rampendekking. Wanneer de bank rampendekking verplicht stelt, bijvoorbeeld bij het verstrekken van een hypotheek, kan er niet voor worden gekozen om een deel van de herbouwwaarde van de woning te verzekeren. Uit een interview met een verzekeraar blijkt dat deze mogelijkheid vooral wordt gebruikt op de Bovenwindse Eilanden, waar de premie aanmerkelijk hoger is. Verzekerden kunnen een balans vinden tussen het risico op schade en de betaalbaarheid van de premie die aansluit bij de eigen behoefte en het beschikbare budget.

[20] Deze 'basisverzekering' dekt brandschade, schade door blikseminslag en ontploffingen.
[21] Alle bedragen die met het dollarteken ($) worden weergegeven, luiden in Amerikaanse dollars.

Op de Benedenwindse Eilanden komt het bij de betreffende verzekeraar weinig voor dat mensen gebruikmaken van sublimieten.

Risicoprofiel te verzekeren object
Per te verzekeren object maakt de verzekeraar een risico-inschatting. Hoe hoger het risicoprofiel, hoe hoger de premie is. Het risico is onder meer afhankelijk van de locatie en aard van het te verzekeren object. Woningen die bijvoorbeeld in een laaggelegen gebied of dicht aan zee zijn gelegen, en daarmee kwetsbaarder zijn voor overstromingen, hebben een hoger risicoprofiel dan woningen in hoger gelegen gebieden.

Verzekeraars hanteren lijsten van risicogebieden, waar de verschillende eilanden en de gebieden per eiland zijn ingedeeld in een bepaalde risicocategorie. Zo hebben Saba en Sint Eustatius een veel hoger risicoprofiel dan Bonaire. De premievoet (het percentage of promillage op basis waarvan de premie wordt berekend) is daarom op de Bovenwindse Eilanden fors hoger dan op de Benedenwindse Eilanden. In enkele gesprekken is opgemerkt dat de premievoet op de Benedenwindse Eilanden doorgaans bestaat uit promilles (1/1000 van de verzekerde som) en op de Bovenwindse Eilanden wordt gewerkt met percentages (1/100 van de verzekerde som). Dit betekent dat de premies voor de Bovenwindse Eilanden fors hoger zijn dan op de Benedenwindse Eilanden, zo volgt ook uit gesprekken. Bonaire is ook onderverdeeld in gebieden met een verschillend risicoprofiel. Op plekken waar sneller overstromingen plaatsvinden, zoals het kustgebied van Bonaire, geldt een hoger risicoprofiel en valt de premie hoger uit.

Behalve de locatie van een gebouw, kan ook de onderhoudsstaat van een gebouw een rol spelen bij de risico-inschatting. Bij een woning die in zeer slechte onderhoudsstaat verkeert of een slechte bouwkwaliteit heeft, ontstaat bij een natuurlijke ramp eerder schade, waardoor sprake is van een hoger risicoprofiel. Bepaalde verzekeraars eisen dat een woning is gemaakt van ‘duurzame (stevige) materialen’. Voor een containerwoning wordt dan bijvoorbeeld geen polis geboden.

Het verschilt per verzekeraar hoe wordt omgegaan met situaties waar sprake is van een hoger risicoprofiel en/of een object met een hoge herbouwwaarde. De ene verzekeraar is terughoudender om een polis aan te bieden dan de andere verzekeraar. Bepaalde verzekeraars vinden in sommige gevallen het risico dermate hoog, dat zij in een concreet geval besluiten geen polis te bieden met rampendekking. Voorbeelden hiervan zijn gebouwen met een erg hoge herbouwwaarde op een risicovolle locatie aan zee. Ook zijn er verzekeraars die als richtlijn hebben geen verzekering te bieden bij woningen boven een bepaalde herbouwwaarde. Een van de geïnterviewde verzekeraars geeft aan in beginsel altijd een polis aan te bieden. In gevallen met een hoog risico (bijvoorbeeld vanwege een locatie aan zee, slechte staat van onderhoud en/of hoge te verzekeren som) wordt ofwel een hogere premie doorberekend of kan de verzekerde kiezen voor een hoger eigen risico.

Bij objecten met een hoge herbouwwaarde komt het ook voor dat verzekeraars het risico in co-assurantie dragen. In dat geval wordt het risico verspreid over de verzekeraars waar iedere deelnemende verzekeraar een specifiek deel van het totale risico op zich neemt. De verzekeraars kunnen er op hun beurt (ieder en op individuele basis) voor kiezen om een deel van het genomen risico in herverzekering onder te brengen. Hieronder wordt de invloed van de herverzekering op de premie besproken.

Premie herverzekering

De hoogte van de premie wordt voor een niet onaanzienlijk deel bepaald door de herverzekeringsmaatschappijen. Het gaat daarbij voornamelijk om grote Amerikaanse en Nederlandse herverzekeraars. Omdat de schadekosten bij rampen – mede vanwege de schade-intensiteit en het risico dat veel verzekerden tegelijkertijd een beroep op hun verzekering moeten doen – zo hoog kunnen uitvallen dat verzekeraars dit niet zelf kunnen dragen, moeten bepaalde polissen herverzekerd worden. Dit kan zowel gaan om een enkele polis, zoals voor een ziekenhuis, of polissen in het algemeen wanneer een ramp aanzienlijke schade veroorzaakt aan een groot aantal verzekerde goederen. Herverzekeraars zijn geen directe partij bij de overeenkomst tussen de verzekerde en herverzekeraar, maar zij kunnen wel eisen stellen aan de polisvoorwaarden van lokale verzekeraars over de dekkingsomvang, verplichte uitsluitingen, sublimieten, het eigen risico en de premiehoogte op basis van risicoprofielen.

Herverzekeraars beschouwen het Caribisch gebied als één geheel. Vanwege klimaatverandering en rampen zoals orkaan Irma (2017, o.a. Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba) en orkaan Melissa (2025, Jamaica) zijn herverzekeraars de Cariben als hoger risicogebied gaan zien voor schadeverzekeringen met rampendekking. Herverzekeraars hebben daardoor de afgelopen jaren de premies fors verhoogd, zo geven verzekeraars aan. Verzekeraars wijzen erop dat zij daarom de afgelopen jaren genoodzaakt waren om de premie voor schadeverzekeringen ook te verhogen. CBIA geeft aan dat op de Benedenwindse Eilanden de premies met ongeveer 30% zijn gestegen en op de Bovenwindse Eilanden met zelfs 100%. Enkele herverzekeraars hebben zich bovendien uit de regio teruggetrokken, omdat ze de risico's te groot vinden.

Geïnterviewde verzekeraars geven aan dat een hogere verzekeringsgraad in Caribisch Nederland er niet toe zou leiden dat de premie lager uitvalt, omdat het om een relatief beperkt aantal (extra) verzekerden gaat (en de extra premieopbrengsten dus ook relatief gering zijn). Daarnaast geldt voor de eilanden dat wanneer een ramp optreedt waarschijnlijk het gehele eiland wordt getroffen en dus de meeste verzekerden een beroep zullen doen op de verzekeraar. In die zin geldt bij schadeverzekeringen met rampendekking niet dat de premieomzet verhoudingsgewijs toeneemt ten opzichte van de te verwachten uit te keren schade bij een gebeurtenis. Dit is bijvoorbeeld anders bij een WA-autoverzekering, waar sprake is van risicospreiding (slechts een beperkt deel van de verzekerden zal te maken krijgen met autoschade). De premie die door herverzekeraars wordt berekend, is dus veel bepalender voor de hoogte van de premie.

2.5.2 Eigen risico

Bij schadeverzekeringen met rampendekking geldt voor alle drie de eilanden een standaard eigen risico van 2% van de herbouwwaarde (in Europees Nederland is dat ongeveer 0,2% van de schade).[22] Bij woonhuisverzekeringen geldt daarbij een minimaal eigen risico van ongeveer $ 560.[23] In risicogebieden geldt een hoger eigen risico van meestal 3% van de herbouwwaarde. Op sommige plekken – in ieder geval op Bonaire – kan het eigen risico zelfs oplopen tot 4% of 5%. De maximale hoogte van het eigen risico kan enigszins verschillen per verzekeraar.

Een van de verzekeraars heeft aangegeven dat in gevallen waar sprake is van een hoog risico en/of een gebouw met hoge herbouwwaarde, de verzekerde in bepaalde gevallen zelf kan

[22] Ypema 2024.

[23] Zie bijvoorbeeld: BSure, 'Home insurance, BSure Bonaire', geraadpleegd op 16 februari 2026, https://www.bsurebonaire.com/home-insurance; Guardian Group Fatum, 'Home Insurance', geraadpleegd op 16 februari 2026, p. 6, https://c360filestore.blob.core.windows.net/strapi-files/assets/Home_Private_E_HOM_deb49f038a.pdf; Nagico Insurances, 'Homeowners & Renters "All Risk" Policy Conditions', geraadpleegd op 16 februari 2026, p. 15, https://www.nagico.com/wp-content/uploads/2017/11/NA1874.1-ARU-Homeowners_All_Risk_Policy_Conditions-FINAL_web-November.pdf.

kiezen voor ofwel een hogere premie of een hoger eigen risico. Niet elke verzekeraar lijkt een dergelijke keuzemogelijkheid te bieden.

3 Gebruik van verzekeringen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het gebruik van verzekeringen in de praktijk. In paragraaf 3.2 gaan we in op het aandeel van de bevolking in Caribisch Nederland dat zich heeft verzekerd voor schade als gevolg van rampen. In paragraaf 3.3 beschrijven we de factoren die van invloed zijn op het sluiten van verzekeringen. In paragraaf 3.4 kijken we hoe de betaalbaarheid van de verzekering zich verhoudt tot de verzekerde som.

3.2 Verzekeringsgraad

Er zijn geen exacte cijfers beschikbaar van het aantal particulieren en bedrijven dat verzekerd is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Over het algemeen wordt in interviews de verzekeringsgraad als beperkt ingeschat. De meeste mensen die zich laten verzekeren, doen dat omdat dat een verplichting van de bank is ingeval van het verstrekken van een hypotheek. Omdat bij het afsluiten van een hypotheek een woonhuisverzekering met rampendekking verplicht is, kan het aantal panden waarop een hypotheek rust een indicatie geven van het aantal verzekerde panden.

Uit de tweejaarlijkse Marktmonitor Caribisch Nederland van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) volgt dat er op 1 januari 2025 2.767 hypotheken waren in Caribisch Nederland. Volgens het CBS zijn er 13.970 woningen op de BES-eilanden, waarvan 13.235 in gebruik.[24] Dat zou betekenen dat in ieder geval ongeveer 21% van de woningen met een hypotheek belast is en dat ongeveer één op de vijf huishoudens beschikt over een verzekering met rampendekking.[25]

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat wanneer inwoners zelf kunnen kiezen voor een hypotheek, zij dit in de meeste gevallen niet doen. De verzekeringsgraad is daardoor beperkt. Om dezelfde reden zijn er weinig mensen die een inboedelverzekering met rampendekking afsluiten.

[24] CBS, 'Wonen', voor het laatst gewijzigd op 30 januari 2026, https://dashboards.cbs.nl/woningmarkt_caribisch_nederland/
De cijfers van Bonaire zijn van 2024 en voor Saba en Sint Eustatius van 2025.
[25] Deze cijfers zijn niet volledig betrouwbaar. De Marktmonitor wordt ingevuld door de financiële instellingen zelf, waarop geen kwaliteitscontrole door de AFM wordt verricht. Uit de cijfers blijkt bovendien niet of het gaat om private huishoudens, buitenlandse partijen en/of huishoudens met meerdere hypotheken.

De sociale woningbouwvereniging op Bonaire heeft aangegeven dat al hun sociale huurwoningen zijn verzekerd met dekking tegen schade bij rampen. Onduidelijk is in hoeverre particuliere verhuurders een woonhuisverzekering sluiten met rampendekking.

Voor bedrijven geldt eveneens dat zij bij het afsluiten van een lening bij de bank verplicht worden een verzekering met rampendekking af te sluiten. Daardoor is een groot deel van de bedrijven verzekerd. Het gaat dan zowel om grote bedrijven, zoals hotelresorts en ziekenhuizen, als om kleine bedrijven.

In de volgende paragraaf gaan we in op de factoren die van invloed zijn op het verzekeren.

3.3 Factoren die van invloed zijn op het verzekeren

3.3.1 Inleiding

Inwoners van gebieden met een verhoogd risico op rampenschade (risicogebied) verzekeren zich veelal niet tegen rampen. Uit een onderzoek van 2012 gericht op Grenada, Saint Lucia, Jamaica en Belize bleek dat een relatief gering deel van de respondenten een opstalverzekering had (11,7%) en een aanzienlijk kleiner deel een inboedelverzekering (2,3%).[26] Voor 44% van de respondenten vormde de hoogte van de premie de belangrijkste reden om geen verzekering af te sluiten. Bovendien gaf 27% aan weinig vertrouwen te hebben in verzekeraars, terwijl 22% aangaf onvoldoende kennis te hebben van verzekeringen. De respondenten waren over het algemeen wel tevreden over de inhoud van de verzekeringen. Opvallend is dat 27% van de respondenten nooit had stilgestaan bij het afsluiten van een verzekering en een deel aangaf simpelweg geen verzekering nodig te hebben. Dit kan verklaard worden doordat meer dan de helft van de respondenten aangaf dat er geen of een laag risico was op schade door overstromingen, stormen, wind of droogte. Dit alles ondanks dat deze gebieden wel degelijk stormschade hadden ervaren in de twaalf jaar voorafgaand aan het onderzoek. Bij schade door extreem weer grijpen mensen het vaakst terug op hun eigen spaargeld, doen zij een beroep op overheidssteun of kiezen ervoor de schade niet te herstellen.[27]

Ook in het rapport over de toekomstbestendigheid van de Wts (hierna: Engelhard e.a.) is vastgesteld dat in landen waar een overstromingsverzekering beschikbaar is, gedupeerden daar slechts in relatief beperkte mate gebruik van maken; zelfs wanneer zij een serieus risico lopen.[28] In het rapport is een theoretisch economische analyse gedaan van de verzekeringsmogelijkheden. Vanuit dat theoretisch model is een van de voorwaarden dat in elk geval vraag en aanbod met elkaar in balans moeten zijn. Zonder vraag naar rampenverzekeringen, is er ook geen aanbod van dergelijke verzekeringen.

Factoren die in het rapport van Engelhard e.a. genoemd worden en die de vraagzijde van verzekeringen beïnvloeden, zijn onder meer 1) de lage probabiliteit van de overstroming, 2) dat potentiële gedupeerden een verzekering ten onrechte kunnen zien als een soort investering en 3) het zogenaamde ‘charity hazard’.[29] Bij dit laatste gaat het om de verwachting dat de

[26] Lashley 2012.
[27] Lashley 2012.
[28] Engelhard e.a. 2024, p. 160-161.
[29] Engelhard e.a. 2024, p. 167.

overheid eventuele schade zal compenseren, waardoor mensen geen noodzaak zien om zichzelf te verzekeren.[30]

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat in Caribisch Nederland wel aanbod van rampenverzekeringen is. Dat lijkt te veronderstellen dat er dus ook voldoende vraag naar dergelijke verzekeringen bestaat. Er is geen exact percentage aan te geven van de verzekeringsgraad in Caribisch Nederland, maar schattingen die worden gegeven lijken niet zo laag te zijn als het in de vorige alinea genoemde onderzoek naar Grenada, Saint Lucia, Jamaica en Belize uit 2012.

We hebben in dit onderzoek geen peiling onder de bevolking uitgevoerd, maar hebben in gesprekken met vertegenwoordigers van de openbare lichamen, bedrijven, banken, verzekeraars en maatschappelijke organisaties gesproken over de factoren die hierbij een rol spelen.

3.3.2 Reden om wel te verzekeren

Een belangrijke reden voor mensen in Caribisch Nederland om wél een woonhuisverzekering met rampendekking afsluiten, is – zoals aangegeven in de vorige paragraaf – omdat dit verplicht is bij het afsluiten van een hypotheek of bedrijfslening.

Op Saba zijn relatief veel woningen eigen bezit zonder hypotheek, waardoor er geen verplichting is om te verzekeren. Ook kwam in de interviews naar voren dat, omdat huizen al decennia in de familie zijn en er soms meerdere families in één huis wonen, het lastig te bepalen is wie eigenaar is en dus verantwoordelijk is voor het afsluiten van een verzekering.

De koppeling met de hypotheek kan ook betekenen dat wanneer de woning is afbetaald, mensen hun verzekering opzeggen. Tijdens interviews met banken en verzekeraars werd bevestigd dat mensen bij het aflopen van hun hypotheek bellen om de verzekering op te zeggen. Soms kunnen zij worden overgehaald om alsnog de verzekering te behouden.

3.3.3 Redenen om niet te verzekeren

In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste factoren die een reden zijn om geen verzekering af te sluiten. Aan de orde komen de volgende factoren:

- de betaalbaarheid van verzekeringen in relatie tot de inkomens;
- beperkt bewustzijn van de risico's en de meerwaarde van het verzekeren;
- wantrouwen ten aanzien van verzekeraars, onder meer vanwege ervaringen met het (niet) uitbetalen;
- de verwachting van mensen dat de overheid inspringt bij rampen (charity hazard).

Betaalbaarheid

Een belangrijke reden voor inwoners van de BES-eilanden om zich niet te verzekeren, is de betaalbaarheid van verzekeringen. Zijn zij in staat om met het inkomen dat ze hebben, de premie voor een woonhuisverzekering met rampendekking te betalen? De premies zijn hoog en het besteedbaar inkomen ligt relatief laag. De Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland concludeert dat veel mensen op de BES-eilanden onder de armoedegrens leven.[31] Daarmee is de premie voor veel mensen niet te betalen. Dat geldt in het bijzonder voor de inwoners van Saba en Sint Eustatius, waar de premie vele malen hoger is dan de premie op de Benedenwindse Eilanden (zie paragraaf 2.5). Een gesprekspartner van het openbaar lichaam Saba noemde ter illustratie dat de sociale huurwoningen die zijn opgeleverd in het

[30] Raschky & Weck-Hannemann 2007.
[31] Rijksoverheid, 'Caribisch Nederland heeft recht op een waardig sociaal minimum', Rijksoverheid, 6 oktober 2023, https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/10/06/caribisch-nederland-heeft-recht-op-een-waardig-sociaal-minimum

nieuwbouwproject 'Under the Hill' door de woningcorporaties niet zijn verzekerd, omdat dit onbetaalbaar is.

We werken in paragraaf 3.4 de betaalbaarheid van woonhuisverzekeringen met dekking tegen schade bij rampen verder uit, door dit te relateren aan het bestaansminimum en de minimumlonen. Daarbij bekijken we ook de relatie tot de verzekerde som (het maximale bedrag dat een verzekeraar uitkeert).

Beperkt bewustzijn van risico's en meerwaarde verzekering
Een andere reden om niet te verzekeren tegen schade bij rampen is een beperkt risicobewustzijn. Hier zijn verschillen waarneembaar tussen de Bovenwindse en de Benedenwindse Eilanden, die mede verklaard kunnen worden doordat het risicoprofiel van Bonaire verschilt van het risicoprofiel van Saba en Sint Eustatius. Voor die laatste twee eilanden wordt vanuit gesprekspartners van zowel de openbare lichamen, verzekeraars als maatschappelijke organisatie genoemd dat het risicobewustzijn groot is. De gevolgen van orkaan Irma (2017) zitten bij zowel openbaar lichaam als de inwoners nog vers in het geheugen. Ook komen stormen en aardverschuivingen vaker voor, waardoor op Saba regelmatig rotsen met water meespoelen en op de weg eindigen. De lokale overheid is daardoor veel bezig met opruimacties en dat heeft ook zijn weerslag op het bewustzijn van inwoners. Dat het risicobewustzijn hoger is op deze twee eilanden dan op Bonaire en dat er recente ervaringen zijn met schade als gevolg van een orkaan, wil niet zeggen dat er meer verzekeringen afgesloten worden op deze twee eilanden. Wel begrijpen we van gesprekspartners dat de inwoners van Saba en Sint Eustatius als zelfredzaam worden omschreven waar het gaat om het vermijden van schade. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verstevigen van de huizen. Video's via TikTok en Whatsapp die vanuit het openbaar lichaam Sint Eustatius worden verspreid, kunnen ook een bijdrage leveren aan deze zelfredzaamheid.

Ten slotte geven gesprekspartners aan dat bij heel dure woningen in voorkomende gevallen ook geen woonhuisverzekering met rampendekking wordt afgesloten. De afweging is dan gelegen in het zelf kunnen dragen van de herbouwkosten, in relatie tot de hoge premie en het eigen risico. Zowel de premie als het eigen risico zijn hoog, doordat de (herbouw)waarde van de huizen hoog is en deze huizen vaak aan de kust gebouwd zijn, waardoor een hoger promillage geldt voor het eigen risico. Daarmee is voor deze groep de meerwaarde van het verzekeren beperkt. In algemene zin geldt dat Europese Nederlanders op Bonaire zich juist relatief vaak vrijwillig laten verzekeren, omdat zij het belang van een verzekering vaak wel inzien en dat vanuit Europees Nederland gewend waren.

Wantrouwen ten aanzien van uitkering door verzekeraar
Verschillende gesprekspartners geven aan dat de ervaringen met de uitkering van vergoedingen van verzekeraars niet positief zijn. Een voorbeeld is dat de causaliteit – komt de schade door de ramp? – ter discussie komt te staan wanneer het huis slecht onderhouden is. In de polisvoorwaarden van verzekeraar A staat bijvoorbeeld dat schade niet onder de dekking valt wanneer de woning in slechte onderhoudsstaat verkeert. Ook is genoemd dat op het moment dat een ramp wel onder de polisvoorwaarden valt, het eigen risico – dat gekoppeld is aan de herbouwwaarde – zodanig hoog is dat alle geleden schade daaronder valt, waardoor geen vergoeding wordt uitgekeerd.

Als voorbeeld is door een ziekenhuis genoemd dat schadeclaims voor waterschade worden afgewezen, omdat de weersverschijnselen die tot schade leidden niet voldeden aan de definitie van "storm", zoals deze in de polis was opgenomen. Dit laatste voorbeeld zorgt met name

voor problemen op Bonaire, omdat een storm met een kracht zoals omschreven in de polisvoorwaarden daar nauwelijks voorkomt, maar na stevige regenbuien gebieden wel onder water komen te staan. Ook verzekeraars hebben een vergelijkbaar voorbeeld genoemd. De neerslag die na storm Tomás in 2010 op Curaçao veel schade veroorzaakte, leidde tot discussies met herverzekeraars, omdat in eerste instantie de beslissing was dat de harde neerslag geen gevolg was van een storm in de zin van de polis (en er dus geen schade kon worden vergoed). Uiteindelijk hebben de meeste verzekeraars het toch als "storm" gekwalificeerd. Volgens een gesprekspartner van een verzekeraar was dat omdat de inschatting was dat op die manier het vertrouwen behouden kon blijven. Slechts enkele verzekeraars betaalden niet uit, wat betekende dat ongelijkheid ontstond en sommige verzekerden geen vergoeding kregen en andere wel.

Wantrouwen ontstaat ook doordat verzekerden de hele herbouwwaarde verplicht moeten verzekeren wanneer ze maar op een deel van hun huis een hypotheek hebben afgesloten.

Verwachting dat de overheid bijspringt bij rampen
De verwachting dat de overheid eventuele schade zal compenseren, waardoor mensen geen noodzaak zien om zichzelf te verzekeren, wordt in de literatuur als *charity hazard* aangeduid.[32] Duidelijke en zekere overheidscompensatie kan ertoe leiden dat er minder vraag ontstaat naar verzekeringen en daardoor op termijn minder aanbod.[33]

Tijdens gesprekken op Saba en Sint Eustatius komt naar voren dat de ervaring en verwachting van mensen is dat de (rijks)overheid inspringt op het moment dat er grote schade is. In 2017, na orkaan Irma, heeft het kabinet een bedrag van 67 miljoen euro beschikbaar gesteld[34] en werd ook de jaren erna schade hersteld aan scholen, overheidsgebouwen en particuliere woningen.[35] Ook is de ervaring dat subsidies worden verstrekt door het openbaar lichaam wanneer er hogere kosten door rampen zijn, zowel na orkaan Irma in 2017 als tijdens de Covid-19-periode. Volgens de theorie van *charity hazard* zouden potentiële gedupeerden op een vergoeding van de overheid kunnen gaan rekenen.

3.4 Betaalbaarheid verzekeringen

Om de betaalbaarheid van de verzekeringen te bepalen, kijken we in paragraaf 3.4.1 naar het inkomen dat mensen hebben. Zijn zij met dat inkomen in staat om de premie voor een woonhuisverzekering met rampendekking te betalen? In paragraaf 3.4.2 kijken we naar de betaalbaarheid in relatie tot de verzekerde som (het maximale bedrag dat een verzekeraar uitkeert). Daarbij gaat het om het vinden van een balans tussen een beheersbare premie en voldoende dekking.

3.4.1 Minimumlonen en besteedbaar inkomen

De *Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland* concludeert dat veel mensen op de BES-eilanden onder de armoedegrens leven. Geschat wordt dat het om 11.000 van de circa 30.000 inwoners van de BES-eilanden gaat.[36] In de komende twee paragrafen beschrijven we in hoeverre mensen die het minimumloon verdienen, in staat zijn om de premie te betalen voor

[32] Raschky & Weck-Hannemann 2007, p. 2
[33] Robinson e.a. 2019.
[34] *Kamerstukken II* 2017/18, 34773, nr. 5.
[35] *Kamerstukken II* 2019/20, 35470, nr. 1.
[36] Rijksoverheid, 'Caribisch Nederland heeft recht op een waardig sociaal minimum', Rijksoverheid, 6 oktober 2023, https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/10/06/caribisch-nederland-heeft-recht-op-een-waardig-sociaal-minimum

opstalverzekeringen met rampendekking. We maken daarbij gebruik van de cijfers van de genoemde *Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland*.[37] De verwachting is dat de inwoners van de BES-eilanden die onder de armoedegrens leven zich geen verzekeringen kunnen permitteren. Er bestaan echter geen exacte gegevens over het aantal of het aandeel minimumloonverdieners op de BES-eilanden. De *Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland* heeft een inschatting gemaakt van het aandeel mensen met een inkomen gelijk aan het minimumloon. In onderstaande tabel is deze schatting opgenomen, evenals het bedrag voor het minimumloon en het gemiddeld jaarinkomen. We vergelijken deze cijfers met de landelijke cijfers van Europees Nederland (2022 en 2023, momenteel de meest recente gegevens).

TABEL 3.1 VERGELIJKING VAN MINIMUMLOONAANDEEL, AANTAL MINIMUMLONERS EN GEMIDDELD INKOMEN: BES-EILANDEN VERSUS EUROPEES NEDERLAND[38]

	Geschatte aandeel mensen met een minimumloon in 2023	Geschatte totaal aantal mensen dat minimumloon verdient (afgerond naar boven)	Minimumloon jaarloon vanaf 21 jaar in 2023	Gemiddeld besteedbare jaarinkomen in 2022
Bonaire	18%	1.655	$ 14.832	$ 36.200
Sint Eustatius	16%	235	$ 17.352	$ 38.600
Saba	11%	107	$ 17.208	$ 38.900
Nederland	5,3%	474.000	$ 25.623[39]	$ 58.230[40]

Volgens de *Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland* zijn deze minimumlonen onvoldoende toekomstbestendig. Bonaire kan daarbij als illustratief voorbeeld dienen. In 2023 bedroeg het minimummaandloon op Bonaire voor personen van 21 jaar en ouder $1.236. In alle door het onderzoek gehanteerde begrotingsscenario's komt een eenpersoonshuishouden met een minimumloon uit onder het sociale minimum. Alleen een tweepersoonshuishouden zonder kinderen en waarbij beide partners een minimumloon verdienen, komt boven het bestaansminimum uit.[41]

Op 1 januari 2025 lag het wettelijk minimumloon op Bonaire op $ 21.528, op Sint Eustatius op $ 21.652,80 en op Saba $ 21.423,96.[42]

3.4.2 Relatie tussen de premie en de verzekerde herbouwwaarde

In deze paragraaf gaan we in op de betaalbaarheid van premies in relatie tot de verzekerde som (het maximale bedrag dat een verzekeraar uitkeert). Eerst gaan we in op de

[37] Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland 2023.
[38] Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland 2023, p. 72, 88-90; CBS, '*Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat*', voor het laatst gewijzigd op 19 mei 2025, https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83698NED; CBS, '*Minimumloon*', Centraal Bureau voor de Statistiek, geraadpleegd op 28 oktober, 2025, https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/ontwikkeling-cao-lonen/minimumloon; CBS, '*Caribisch NL; inkomen van particuliere huishoudens*', voor het laatst gewijzigd op 28 juni 2024, https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83364NED; Rijksoverheid, '*Bedragen minimumloon 2023*', geraadpleegd op 29 oktober 2025, https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/bedragen-minimumloon/bedragen-minimumloon-2023; Rijksdienst Caribisch Nederland, '*Bedragen minimumloon en uitkeringen in Caribisch Nederland vanaf 1 januari 2023*', 28 november 2022, https://www.rijksdienstcn.com/actueel/nieuws/2022/november/28/bedragen-minimumloon-en-uitkeringen-in-caribisch-nederland-vanaf-1-januari-2023
[39] Dit bedrag was € 23.940 en is omgerekend naar Amerikaanse dollar op basis van de wisselkoers op 1 januari 2023.
[40] Dit bedrag was € 51.200 en is omgerekend naar Amerikaanse dollar op basis van de wisselkoers op 1 januari 2023.
[41] Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland 2023, p. 140-142.
[42] RCN-Unit Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Kerninformatie uitkeringen en minimumloon Caribisch Nederland per 1 januari 2025', Rijksdienst Caribisch Nederland, 2 december 2024, https://www.rijksdienstcn.com/actueel/nieuws/2024/december/02/nieuwe-bedragen-minimumloon-kinderbijslag-en-uitkeringen-in-caribisch-nederland-per-1-januari-2025

herbouwwaarde, daarna op het promillage waarmee de verzekeringspremie wordt berekend[43] en wat dat betekent voor de betaalbaarheid van de premie gezien de minimumlonen. Aan het einde van de paragraaf vergelijken we de premies in Caribisch Nederland met Europees Nederland.

Methode

Zoals aangegeven in paragraaf 2.5.1 is de hoogte van de premie voor een opstalverzekering met rampendekking gebaseerd op de herbouwwaarde van de woning, het risicoprofiel van het verzekerde object en de premie van de herverzekering. Van verzekeraars is geen nadere cijfermatige informatie verkregen op basis waarvan de gemiddelde premiehoogte in relatie tot de gemiddelde herbouwwaarde/verzekerde som per eiland kan worden vastgesteld. Ook hebben we geen informatie kunnen achterhalen over de hoogte van de herverzekeringspremie of over de invloed van de locatie op de premie. Aangezien geen data beschikbaar zijn over bijvoorbeeld de gemiddelde herbouwwaarde van woningen op de drie eilanden, kunnen in dit onderzoek geen representatieve uitspraken worden gedaan over de gemiddelde premiehoogte en de betaalbaarheid daarvan.

Wel hebben we via een module op de website van een verzekeraar (die actief is op de drie BES-eilanden) voorbeeldberekeningen kunnen maken om de hoogte van de premie per eiland te bepalen, afhankelijk van onder meer de herbouwwaarde en het materiaaltype van de woning. Daarnaast zijn in een interview met een broker enkele schattingen gedaan over de herbouwwaarde van woningen op Bonaire in verschillende segmenten. Op basis hiervan is een kwantitatieve analyse verricht van de hoogte van de premie en de betaalbaarheid van verzekeringen met rampendekking.

De berekeningen zijn uitsluitend bedoeld als illustratie van de orde van grootte van de premie. Zij zijn niet bedoeld om uitspraken te doen over de gehele verzekeringsmarkt op de BES-eilanden.

Herbouwwaarde

In een interview met een broker zijn enkele schattingen gedaan over de hoogte van de bouwkosten per m2 van woningen op Bonaire. Aangegeven is dat aannemers uitgaan van gemiddelde bouwkosten van circa $ 2.000/m^2.[44] De oppervlakte van woningen varieert; we gaan uit van een gemiddelde woning van 120m^2, een kleine woning van 80 m^2 en een grote woning van 250 m^2. Bij gebrek aan gegevens over de gemiddelde woninggrootte op de BES-eilanden is aangesloten bij het Nederlandse gemiddelde van 120 m². Daarmee wordt tevens een vergelijking met Europees Nederland mogelijk.[45]

In de onderstaande tabel zijn de herbouwwaarden weergegeven voor woningen met een gemiddeld en klein oppervlakte.

[43] Het promillage is de factor waarmee de premie wordt berekend: één promille is gelijk aan 1/1000 van de herbouwwaarde. Een promillage van 2 (2/1000) betekent bijvoorbeeld dat voor een woning met een herbouwwaarde van €100.000 de jaarlijkse premie €200 bedraagt.

[44] Tevens blijkt dat de bouwkosten voor woningen uit een lager segment lager zijn; deze worden geschat op, circa $ 1.600 tot $ 1.800 per vierkante meter. De precieze bouwkosten voor woningen uit een hoger segment zijn onbekend, maar zouden kunnen oplopen tot circa $ 2.500/m^2.

[45] CBS, 'Voorraad woningen; gemiddeld oppervlak; woningtype, bouwjaarklasse, regio', 3 april 2026, https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82550NED

TABEL 3.2 GESCHATTE HERBOUWWAARDE VAN WONINGEN

Oppervlakte woning	Middenklasse ($ 2.000/m2)
Klein oppervlakte (80 m^2)	$ 160.000
Gemiddeld oppervlakte (120 m^2)	$ 240.000

Promillage verzekering

In de onderstaande tabel geven we per eiland het promillage weer voor een opstalverzekering voor een huis met een betonnen dak. Hiervoor is gebruikgemaakt van de module op de website van een verzekeraar.[46] De verzekering waarmee we in de module hebben gerekend, betreft de flexibele verzekering met rampendekking (basisverzekering met rampendekking).

TABEL 3.3 PROMILLAGES BIJ EEN FLEXIBELE VERZEKERING, PER EILAND

	Promillage voor de premie van een opstalverzekering voor een huis met een betonnen dak
Bonaire	2,20
Saba	7,89
Sint Eustatius	7,89

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de promillages op de Bovenwindse Eilanden (en daarmee de premie) ongeveer drieënhalf keer hoger liggen dan op Bonaire. De promillages op Saba en Sint Eustatius zijn hetzelfde, wat mogelijk betekent dat verzekeraars geen onderscheid maken tussen de eilanden; iets wat in interviews ook is aangegeven. Wanneer we in de berekening niet uitgaan van een huis met een betonnen dak maar van ander materiaal, stijgt de premie verder. Tijdens interviews met verzekeraars hebben we gehoord dat op de eilanden risicogebieden zijn aangewezen, waardoor de premie verder kan toenemen. In de rekenmodule van de verzekeraar konden we dit niet meenemen.

Jaarlijkse premiekosten

Op basis van de herbouwwaarde en de promillages kan de jaarlijkse premie worden berekend voor een flexibele opstalverzekering met rampendekking op de BES-eilanden. Dit staat vermeld in tabel 3.4. Uit de berekening op de website blijkt dat verreweg het grootste gedeelte van het premiebedrag uitgaat naar de rampendekking en dat de totale premie zeer omvangrijk is.

TABEL 3.4 KOSTEN VAN DE PREMIE OP DE BES-EILANDEN BIJ EEN FLEXIBELE VERZEKERING MET RAMPENDEKKING PER JAAR IN AMERIKAANSE DOLLARS

Herbouwwaarde	Bonaire	Saba	Sint Eustatius
$ 160.000	$ 352	$ 1.262	$ 1.262
$ 240.000	$ 528	$ 2.373,60	$ 2.373,60

Premiekosten afgezet tegen minimumjaarloon

De minimumlonen op de BES-eilanden zijn aanzienlijk gestegen in de laatste jaren. Het minimumloon vanaf 21 jaar op Bonaire bedraagt $ 10,69 per uur.[47] Dit komt neer op een bruto minimumjaarloon van $ 22.235.[48] De minimumuurlonen op Saba en Sint Eustatius bedragen

[46] Het promillage is berekend door de premie te delen door de herbouwwaarde en dit te vermenigvuldigen met duizend.

[47] 'Nieuwe bedragen minimumloon, kinderbijslag en uitkeringen in Caribisch Nederland per 1 januari 2026', *Rijksdienst Caribisch Nederland* 4 december 2025, https://www.rijksdienstcn.com/actueel/nieuws/2025/december/04/nieuwe-bedragen-minimumloon-kinderbijslag-en-uitkeringen-in-caribisch-nederland-per-1-januari-2026

[48] Indien wordt uitgegaan van een veertigurige werkweek bedraagt het aantal uren per jaar 2.080 uur en per maand een gemiddelde van 173 uur. Dat betekent dat het bruto minimummaandloon afgerond $ 1.853 bedraagt, wat neerkomt op een bruto

respectievelijk $ 10,66 en $ 10,61 per uur. Dat komt uit op een bruto minimumjaarloon van respectievelijk $ 22.173 en $ 22.069. In onderstaande tabel is voor verschillende herbouwwaardes het aandeel van de bijbehorende premiekosten als percentage weergegeven ten opzichte van het bruto minimumjaarloon.[49]

TABEL 3.5 AFGERONDE AANDEEL VAN HET BRUTO MINIMUMJAARLOON VAN EEN INDIVIDU DAT UITGAAT NAAR DE PREMIE VAN EEN FLEXIBELE VERZEKERING MET RAMPENDEKKING OP DE BES-EILANDEN

Herbouwwaarde	Bonaire	Saba	Sint Eustatius
$ 160.000	1,6%	5,7%	5,7%
$ 240.000	2,4%	10,7%	10,8%

Uit de tabel blijkt dat wanneer minimumloners op Saba of Sint Eustatius een opstalverzekering met rampendekking afsluiten, zij daaraan een aanzienlijk deel van hun bruto jaarinkomen zouden moeten besteden. Bij een herbouwwaarde van $ 240.000 gaat meer dan tien procent van het bruto jaarloon op de Bovenwindse Eilanden uit naar de premie van een opstalverzekering met rampendekking. Dat percentage wordt nog hoger wanneer het dak met een ander bouwmateriaal dan beton is gebouwd. De kosten stijgen dan namelijk met afgerond 83,7% op de Bovenwindse Eilanden. Dat betekent dat het een zeer zware financiële last is op huishoudens met een minimuminkomen. Het roept de vraag op in hoeverre een dergelijke verzekering voor deze groep feitelijk betaalbaar is.

Vergelijking met Europees Nederland

In deze paragraaf vergelijken we de premies in Caribisch Nederland met de premies in Europees Nederland.

Er zijn onvoldoende data beschikbaar om een zuivere vergelijking te maken tussen de gemiddelde premieniveaus in Caribisch en Europees Nederland. Bovendien is de situatie in Caribisch Nederland niet volledig vergelijkbaar met die in Europees Nederland. De huidige opstalverzekeringen in Europees Nederland bieden namelijk geen volledige rampendekking, in het bijzonder ten aanzien van overstromingen van primaire waterkeringen, terwijl de verzekeringen in Caribisch Nederland wel een bredere rampendekking kennen.

Om desondanks toch een indicatie te geven van de hoogte van de premie van opstalverzekeringen in verhouding tot het minimumloon van inwoners in Europees Nederland, hebben we een voorbeeldberekening gemaakt.[50] Voor vier locaties in Nederland (twee in de rivierenregio, met een hoger risico op overstromingen, en twee in gebieden met een lage kans op een rivieroverstroming) is nagegaan wat de hoogte van de premie is voor de aangeboden allrisk-opstalverzekeringen (zonder eigen risico). In onderstaande tabel is per locatie het jaarlijkse premiebedrag weergegeven van zowel de allrisk-opstalverzekering met de laagste als de hoogste aangeboden premie.[51]

minimumjaarloon van $ 22.235. De zogenoemde nulweek, die voortvloeit uit het feit dat een kalenderjaar iets meer dan 52 weken telt, is in deze berekening niet afzonderlijk meegenomen, net als vakantiegeld.

[49] Dit is berekend door de hoogte van de premie te delen door het jaarlijks bruto minimumloon en vermenigvuldigd met honderd procent.

[50] We gaan in de berekening uit van een hypothetische verzekerde. Deze is geboren op 1 januari 1980, is alleenstaand en woont in een vrijstaande woning met stenen/betonnen muren en een dak met dakpannen. De hypothetische woning komt uit 1980 en heeft een oppervlakte van 120 m^2. Voor de inhoud wordt uitgegaan van 360 m^3. Deze berekening is op basis van een gemiddelde plafondhoogte van drie meter bij nieuwbouwwoningen, zoals aangegeven in de volgende bron: CBS, 'Bouwvergunningen; kerncijfers nieuwbouwwoningen; bouwkosten, inhoud, regio', 28 mei 2026, https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83673NED

[51] Poliswijzer.nl, 'Vergelijk alle opstalverzekeringen', geraadpleegd op 5 mei 2026, https://www.poliswijzer.nl/woonverzekering/vergelijken/resultaten

TABEL 3.6 PREMIES VAN OPSTALWONINGEN IN NEDERLAND

Locatie	Laagste premie per jaar	Hoogste premie per jaar
Heteren, nabij de Nederrijn	€ 327,93	€ 780,98
Ooij, nabij de Waal	€ 333,20	€ 786,58
Reusel	€ 406,60	€ 940,62
Emmen	€ 360,11	€ 760,61

Tabel 3.6 laat tegen de verwachtingen in zien dat de laagste premies in het rivierengebied lager zijn dan op de andere twee locaties. Wanneer we de premiebedragen afzetten tegen het minimumjaarloon in Europees Nederland, blijkt dat de laagste premie van € 327,93 afgerond 1,1% van het minimumjaarloon bedraagt. Bij de maximale premie van € 940,62 is dit percentage afgerond 3,0%.[52] Deze percentages zijn vergelijkbaar met Bonaire en aanzienlijk lager dan op Saba en Sint Eustatius.

Resumé

Concluderend zien we dat de premies voor een opstalverzekering in Europees Nederland aanzienlijk lager zijn dan in Caribisch Nederland. Met name de premies op Saba en Sint Eustatius leggen een relatief groot beslag op het inkomen van de inwoners. Voor inwoners in Europees Nederland is het daardoor beter mogelijk om zich te verzekeren dan in Caribisch Nederland. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat, zoals aangegeven, de verzekeraars in Europees Nederland – in tegenstelling tot Caribisch Nederland – geen volledige rampendekking bieden. Wanneer verzekeraars in Europees Nederland ook rampendekking zouden bieden voor overstromingen van primaire waterkeringen, zal de premie naar verwachting fors toenemen en wordt een dergelijke verzekering mogelijk ook minder betaalbaar voor (bepaalde) inwoners van Europees Nederland.

[52] In Europees Nederland is het minimumuurlonen voor werkenden vanaf 21 jaar vanaf 1 juli 2026 € 14,99. Voor een veertigurige werkweek leidt dat tot een gemiddeld bruto maandloon van afgerond € 2.598,27 (173,333*14,99) en een jaarinkomen van € 31.179,20. Rijksoverheid, 'Bedragen minimumloon 2026', geraadpleegd 11 juni 2026, https://www.rijksoverheid.nl/themas/werk/minimumloon/bedragen-minimumloon/bedragen-minimumloon-2026.

4 Vergelijking met andere landen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe andere landen in het Caribisch gebied omgaan met een eventuele tegemoetkoming voor schade bij rampen. In paragraaf 4.2 beschrijven we de omgang van de Franse overzeese gebieden hiermee. In deze Franse gebieden geldt over het algemeen dat de wetgeving van Frankrijk rechtstreeks van toepassing is, in tegenstelling tot in Caribisch Nederland waar Nederlandse wetgeving pas van toepassing is als deze expliciet van toepassing is verklaard. In paragraaf 4.3 gaan we in op de Britse overzeese gebieden. Hier geldt geen uniforme wettelijke regeling voor de overzeese gebieden zoals in Frankrijk, en zijn de gebieden primair zelf verantwoordelijk. In paragraaf 4.4 gaan we in op Saint Kitts en Nevis; een eiland dat net als Saba en Sint Eustatius risico loopt op schade als gevolg van orkanen en als buureiland van Sint Eustatius gemakkelijk voor ons was mee te nemen tijdens het bezoek aan de eilanden.

4.2 Franse overzeese gebieden

Op 13 juli 1982 voerde Frankrijk een wet in die het vanuit het principe van nationale solidariteit mogelijk maakt om gecompenseerd te worden door de overheid voor schade door natuurrampen. In Frankrijk is het bij alle schadeverzekeringscontracten verplicht om een aanvullende dekking voor natuurschade af te sluiten, met uitzondering van botenverzekeringen. Dit staat ook wel bekend als het Catastrophe Naturelles-systeem (CatNat-systeem).[53]

Bij het afsluiten van een opstalverzekering betaalt een Franse burger, naast de reguliere premie, een aanvullende bijdrage voor CatNat. Deze bijdrage bedraagt 12 procent van de normale premie. Op deze wijze dragen alle verzekerde Franse burgers bij aan het betaalbaar houden van de schade door natuurrampen, ongeacht de mate waarin ze risico lopen op schade door natuurrampen, waardoor Franse inwoners van risicogebieden geen zwaardere premielasten hoeven te dragen. Dit solidariteitsprincipe staat echter onder druk door klimaatverandering die de risico's op bepaalde natuurrampen, zoals overstromingen en tropische stormen, doet

[53] 'La garantie Cat-Nat', Géorisques, geraadpleegd op 25 november 2025, https://www.georisques.gouv.fr/minformer-sur-la-prevention-des-risques/la-garantie-cat-nat

toenemen. Hierdoor is de CatNat-bijdrage in 2025 verhoogd van twaalf naar twintig procent.[54] Een interministeriële commissie van de Franse staat bepaalt of een gebeurtenis officieel als *catastrophe naturelle* wordt erkend. Zodra een dergelijk besluit wordt genomen, zijn private verzekeraars wettelijk verplicht om schade uit te keren onder de CatNat-garantie.[55]

De Franse overzeese gebieden kennen sinds de grondwetswijziging van 2003 verschillende constitutionele statussen.[56] Voor dit onderzoek is vooral van belang dat Guadeloupe en Martinique automatisch onder het CatNat-systeem vallen, terwijl Saint-Martin en Saint-Barthélemy zich daar vrijwillig bij hebben aangesloten. In de praktijk geldt op deze eilanden een uniform CatNat-regime.[57]

Sinds 2003 onderscheidt Frankrijk drie categorieën overzeese gebieden: de DROM (art. 73 Franse Grondwet), de COM (art. 74 Franse Grondwet) en Nieuw-Caledonië met een sui generis-status. DROM-gebieden zijn georganiseerd als de Franse departementen en regio's, terwijl COM-gebieden en Nieuw-Caledonië over een grotere mate van autonomie beschikken.[58] In de Franse Antillen worden twee gebieden als DROM aangeduid, namelijk Guadeloupe en Martinique. De overige gebieden in de Franse Antillen functioneren als COM. De DROM-gebieden maken automatisch gebruik van CatNat, terwijl COM-gebieden zelf mogen kiezen of ze zich erbij aansluiten.[59] Saint-Martin (het Franse deel van Sint Maarten) en Saint-Barthélemy zijn beide aangesloten. Zo maakten beide eilanden gebruik van CatNat in de nasleep van orkaan Irma in 2017.[60] CatNat-regelingen zijn uniform tussen COM- en DROM-gebieden.

Het CatNat-systeem biedt geen volledige dekking en heeft daardoor voor bepaalde bevolkingsgroepen minder betekenis. Vee dat binnen staat en niet-geoogste gewassen vallen buiten de verzekering, waardoor agrariërs slechts beperkt beschermd zijn in hun bedrijfsvoering.[61] CatNat geldt alleen als er een onderliggende schadeverzekering bestaat.

De Franse rekenkamer, het Cour des comptes, oordeelde in een rapport uit 2026 over natuurrampenverzekeringen dat het CatNat systeem robuust is en snel en uniform werkt. De wettelijke termijnen verplichten verzekeraars om binnen twee maanden een schadevoorstel te doen en, na akkoord, binnen 21 dagen uit te keren. Deze snelheid en mate van uniformiteit realiseren ook meer zekerheid. De premies blijven bovendien betaalbaar doordat de CatNat-toeslag landelijk gelijk is en doordat de Caisse Centrale de Réassurance (CCR), een publieke herverzekeraar die onder verantwoordelijkheid van de Franse staat valt, optreedt onder een onbeperkte staatsgarantie. Zonder CatNat zouden de premies voor rampenverzekeringen in de Franse Cariben naar schatting tot tien keer zo hoog zijn als momenteel het geval is.[62] Dat betekent dat het CatNat-systeem in de praktijk een belangrijke rol speelt in het betaalbaar houden van premies, waardoor de toegankelijkheid en gelijkwaardigheid van verzekeringsdekking tussen de Franse Cariben en Europees Frankrijk worden vergroot.

---

54 Brown 2025; Risk and Business 2024.
55 Risk and Business 2024.
56 Hoogers & Karapetian, p. 5; Basini 2023; Arnell, Hassani & Rapin 2019.
57 Batisseurs 2025.
58 Basini 2023; Arnell, Hassani & Rapin 2019.
59 Batisseurs 2025.
60 Basini 2023; Arnell, Hassani & Rapin 2019.
61 'La garantie Cat-Nat', *Géorisques*, geraadpleegd op 8 december 2025, https://www.georisques.gouv.fr/minformer-sur-la-prevention-des-risques/la-garantie-cat-nat; 'Demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle', *République Francaise,* geraadpleegd op 8 december 2025, https://www.nord.gouv.fr/layout/set/print/Actions-de-l-Etat/Securite/Demande-de-reconnaissance-de-l-etat-de-catastrophe-naturelle
62 Cour des comptes 2026, p. 9-11, 13, 28, 30, 36, 86.

Tegelijkertijd kan deze uniformiteit lokaal tot spanningen leiden. Doordat CatNat risico's wegneemt worden de premiebedragen in risicogebieden kunstmatig verlaagd. Hierdoor wordt de verzekeringsmarkt echter ook minder rendabel, wat leidt tot de terugtrekking van verzekeraars. Ook ontstaan er soms hoge verwachtingen bij lokale autoriteiten en burgers over het verkrijgen van een rampverklaring, wat druk kan zetten op het systeem. Bovendien komt het CatNat-systeem steeds meer onder druk te staan door klimaatverandering. Doordat de frequentie en ernst van natuurrampen toeneemt, nemen ook de kosten van rampen toe. Dit vertaalt zich in hogere kosten van het CatNat-systeem, waardoor de betaalbaarheid in het geding komt. Tussen 2016 en 2024 lag de omvang van de schade, met uitzondering van 2021, hoger dan het gemiddelde sinds de inwerkingtreding van het regime. Met name schade als gevolg van droogte is in deze periode sterk toegenomen. Naar verwachting zal de gemiddelde jaarlijkse schade met 47% tot 85% zijn toegenomen tegen 2050.

Het is onduidelijk welk percentage van de inwoners van de twee Franse eilanden een verzekering heeft met rampendekking voor hun woning en/of auto. Het aandeel met een woon- of bedrijfsverzekering is lager in de overzeese gebieden van Frankrijk dan in Europees Frankrijk, waar 100% een bedrijfsverzekering heeft en 97% een woonhuisverzekering (inboedel en opstal).[63] Een onderzoek dat is uitgevoerd op Saint-Martin na orkaan Irma toonde aan dat de inwoners van armere gebieden sterk onderverzekerd waren. Slechts 3,4% van de 1.707 onderzochte huishoudens had een opstalverzekering. Het onderzoek toonde tevens aan dat een aandeel van de huishoudens zich wel wilde laten verzekeren, maar hierin niet slaagde vanwege het ontbreken van een bewijs van eigendom.[64] Uit interviews blijkt dat dit vaker voorkomt in het Caribisch gebied. Armere families wonen in hetzelfde huis dat van generatie op generatie wordt overgedragen, waardoor duidelijk eigenaarschap ontbreekt. Dit geldt niet voor alle Franse eilanden; in Saint-Barthélemy is de verzekeringsgraad hoger. Uit een rapport blijkt dat na de orkaan in 2017 van de 5.879 woningen circa 3.900 woningen schade hadden ondervonden, waarvan er slechts 200 onverzekerd waren. Begin januari 2018 had 54% van de polishouders ten minste een gedeeltelijke vergoeding ontvangen.[65] Hieruit kan worden geconcludeerd dat afgerond 95% van de inwoners verzekerd was en dat het CatNat-systeem resulteert in een hogere verzekeringsgraad dan die op andere Caribische eilanden.

4.3 Britse overzeese gebieden

Tot de Caribisch Britse overzeese gebieden horen Anguilla, de Britse Maagdeneilanden, Montserrat, de Kaaimaneilanden, Bermuda en Turks- en Caicoseilanden. In tegenstelling tot Frankrijk heeft het Verenigd Koninkrijk geen uniforme wettelijke regeling die voor deze overzeese gebieden geldt. Regelingen voor noodhulp, zoals het Belwin Scheme, gelden daardoor alleen voor het Europese deel van het Verenigd Koninkrijk.[66] Hoewel het Verenigd Koninkrijk beleid heeft voor rampenbestrijding in de overzeese gebieden, zijn deze door hun autonome status primair zelf verantwoordelijk voor wet- en regelgeving en voor de organisatie van rampenbeheersing.[67] Het Verenigd Koninkrijk benadrukt in zijn beleidsplannen dat de overzeese gebieden primair zelf verantwoordelijk zijn voor het versterken van hun weerbaarheid en

[63] Cour des comptes 2026, p. 20.
[64] Fontain 2018.
[65] IEDOM 2018, p. 53.
[66] 'Bellwin scheme of emergency financial assistance to local authorities: guidance notes for claims', Government of the United Kingdom, 6 februari 2023.
[67] Policy Government UK 8 mei 2015, '2010 to 2015 government policy: UK Overseas Territories', https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-uk-overseas-territories/2010-to-2015-government-policy-uk-overseas-territories.

zelfredzaamheid, al kan het financiële ondersteuning bieden.[68] Dit heeft tot gevolg dat het Britse beleid voor rampenrespons in overzeese gebieden grotendeels ad hoc wordt vormgegeven, vergelijkbaar met de situatie in Nederland.

De Britse overheid biedt wel financiële middelen om de overzeese gebieden te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Er wordt aangenomen dat deze gebieden dit niet volledig zelfstandig kunnen realiseren. De toewijzing van deze middelen is gefragmenteerd: financiering wordt vanuit meerdere departementen verstrekt en volgt geen uniforme tijdsbasis of gecentraliseerd coördinatiemechanisme.[69] Het Overseas Development Institute (ODI) Global heeft deze aanpak bekritiseerd in het rapport over de Britse reactie op orkaan Irma in 2017. De Britse steun was onvoldoende om de schade volledig te herstellen. Daarnaast beschikt een aanzienlijk deel van de bevolking niet over rampenverzekeringen. Het ontbreken van een structurele aanpak leidt volgens ODI in de toekomst tot een suboptimale aanpak.[70]

Met toestemming van het Verenigd Koninkrijk kunnen de Britse overzeese gebieden zich aansluiten bij internationale samenwerkingsverbanden.[71] Een van die samenwerkingsverbanden is Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF), een in 2007 opgerichte regionale verzekeringspool tegen rampen. Dit was de eerste multilaterale risicopool die uitsluitend werkt met zogeheten parametrische verzekeringen, waarbij een vast bedrag wordt uitgekeerd zodra vooraf vastgestelde voorwaarden zijn vervuld. De CCRIF biedt dekking voor onder meer orkanen, aardbevingen, extreme neerslag en overstromingen, evenals voor water- en elektriciteitsvoorzieningen en de visserijsector. Het CCRIF stelt verzekerden op korte termijn in staat om over financiële middelen te beschikken, waarmee de impact van een ramp kan worden beperkt. Deze uitkeringen liggen echter doorgaans aanzienlijk lager dan de daadwerkelijke schade. De verzekering van het CCRIF is dan ook niet bedoeld om alle schade volledig te dekken.[72]

Het CCRIF telt inclusief de Britse overzeese gebieden 21 leden. Sint Maarten is ook één van de leden. Het CCRIF werkt daarnaast samen met andere regionale organisaties zoals de Caribbean Community (CARICOM).[73] CCRIF vermeldt op de website dat door deze collectieve opzet risico's worden gespreid, de markt aantrekkelijk blijft voor verzekeraars en de premies lager uitvallen dan bij individuele deelname. Voor kleine eilanden biedt deze regionale samenwerking een belangrijke versterking van hun financiële weerbaarheid, doordat risicospreiding toegang tot betaalbare dekking mogelijk maakt. Wel geldt dat bij gelijktijdige zware schade in meerdere lidstaten de dekking onder druk kan komen te staan, al heeft dit zich vooralsnog niet voorgedaan.[74]

Verder werken de Britse overzeese gebieden ook samen op het terrein van rampenbeheersing via de Carribean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA).[75] Deze organisatie richt zich op voorbereiding, coördinatie en noodhulp, terwijl CCRIF voorziet in snelle financiële ondersteuning na een ramp.

[68] 'Global Britain and the British Overseas Territories: Resetting the relationship: Government response to the Committee's Fifteenth Report', UK Parliament 13 mei 2019, p. 18.
[69] 'Global Britain and the British Overseas Territories: Resetting the relationship: Government response to the Committee's Fifteenth Report', UK Parliament 13 mei 2019, p. 18.
[70] Wilkinson e.a. 2021.
[71] 'Global Britain and the British Overseas Territories: Resetting the relationship: Government response to the Committee's Fifteenth Report', UK Parliament 13 mei 2019, p. 4; Loft 2023, p. 4.
[72] 'About Us', CCRIF SPC, geraadpleegd op 14 januari 2026, https://www.ccrif.org/about-us; SKNIS 2017.
[73] Wilkinson e.a. 2021.
[74] Wilkinson e.a. 2021.
[75] Herzien Verdrag van Chaguaramas, 2001.

4.4 Saint Kitts en Nevis

De Federatie van Saint Kitts en Nevis is lid van het Britse Gemenebest, maar maakt geen onderdeel uit van het Verenigd Koninkrijk en is dus geen overzees gebied. Uit de officiële documenten van Saint Kitts en Nevis en de UK-hulptrackers voor de Cariben van het Commonwealth Development Office blijkt geen informatie over directe hulp die het land van het VK zou ontvangen. Saint Kitts en Nevis is aangesloten bij CDEMA, dat onderdeel is van CARICOM, en is tevens aangesloten bij CCRIF.

Het land is een interessant voorbeeld van hoe een relatief klein land van circa 47.000 inwoners zelfstandig rampenbeheersing organiseert, zonder te kunnen terugvallen op de steun van een groter land.[76] In vergelijking met Saba en Sint Eustatius heeft het eiland een vergelijkbare bevolkingssamenstelling. Qua bebouwing zijn er geen grote ontwikkelprojecten, maar vooral kleinere huizen. Wel is er een groot vliegveld. Er komen meer toeristen dan op Saba en Sint Eustatius en het gaat dan voornamelijk om Amerikaanse toeristen.

Saint Kitts en Nevis hanteren een eigen driedelig rampenbeheersingsplan. Dit beleidsdocument komt uit 2013 en geeft een overzicht van onder andere de risico's van de eilanden, de samenwerking tussen betrokken (overheids)organisaties, de gecoördineerde respons op verschillende type rampen en de gevolgen hiervan voor uiteenlopende sectoren.[77] In datzelfde jaar publiceerde de CCRIF een risicoprofiel voor het land.[78] Aangezien beide documenten zijn opgesteld vóór orkaan Irma in 2017, zijn mogelijke inzichten en lessen die uit deze storm zijn voortgekomen hierin niet verwerkt. Volgens de Nevis Island Administration zijn Saint Kitts en Nevis in 2024 begonnen met het opstellen van een driejarenplan om het rampenbeleid te updaten en te versterken. Nationale oefeningen, regionale samenwerking, een gecentraliseerde aanpak en vroegtijdige waarschuwingssystemen moeten het land voorbereiden. Wanneer (kritieke) infrastructuur verstoord wordt door een ramp moet het volgens de lokale overheid zo snel mogelijk weer operationeel zijn om de gezondheid van de bevolking te waarborgen.[79] Daarnaast heeft het land in 2025, in samenwerking met UNICEF, een database opgezet die risicoprofielen kan geven over de gevolgen van rampen voor kinderen. Met dit initiatief richt het eiland zich nadrukkelijk op de bescherming van een kwetsbare groep binnen de samenleving.[80] In het huidige rampenbeleid wordt geen aandacht besteed aan de rol van particuliere verzekeringen en evenmin van de CCRIF. Na orkaan Irma betaalde het CCRIF 2,294,603 Amerikaanse dollars uit aan Saint Kitts en Nevis,[81] wat niet opwoog tegen de schade van afgerond $19,80 miljoen.[82]

Op Saint Kitts en Nevis hebben we in een groepsgesprek gesproken met twee crisiscoördinatoren en twee medewerkers van verzekeraars. Uit dat gesprek komt naar voren dat circa tien verzekeraars actief zijn op dit eiland, waaronder Nagico, Caribbean Alliance Insurance en TDC

[76] UK - Foreign, Commonwealth Development Office (FCDO), 'Strengthening Disaster Recovery and Resilience in the Caribbean', Government of the United Kingdom, geraadpleegd op 25 februari 2026, https://devtracker.fcdo.gov.uk/programme/GB-GOV-1-300524/summary; National Disaster Plan St. Kitts-Nevis 2013.
[77] National Disaster Plan St. Kitts-Nevis 2013.
[78] CCRIF 2013.
[79] 'Nevis Stakeholders Strengthen Disaster Risk Management Capabilities in the Federation', Nevis Island Administration 7 februari 2025, https://nia.gov.kn/nevis-stakeholders-strengthen-disaster-risk-management-capabilities-in-the-federation/
[80] Smith 2025; 'Home insurance', TDC Insurance Company, geraadpleegd op 27 november 2025, https://www.tdcgroupinsurance.com/personal-insurances/home-insurance
[81] CCRIF SPC, 'CCRIF to make payouts totalling US$15.6 million (EC$42 million) after Hurricane Irma', geraadpleegd op 25 juni 2026, https://www.ccrif.org/node/11904.
[82] SKNIS 207.

Insurance Company.[83] De markt kenmerkt zich als een volgens gesprekspartners competitieve markt, met zowel regionale als lokale verzekeraars. De herverzekeraars komen vanuit Londen en de Verenigde Staten. Ook op Saint Kitts en Nevis stijgen de premies, mede als gevolg van klimaatverandering en daardoor het toenemen van de risico's. Dit voorbeeld laat zien dat ook een kleine eilandstaat een concurrerende verzekeringsmarkt kan hebben, maar dat deze markt sterk afhankelijk blijft van internationale herverzekeraars.

4.5 Afsluitend

De vergelijking met verschillende andere landen in het Caribisch gebied laat zien dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop landen omgaan met de tegemoetkoming van schade bij rampen. De situatie van de eilanden die behoren bij de overzeese gebieden van het Verenigd Koninkrijk is enigszins vergelijkbaar met de situatie in Caribisch Nederland, omdat beide groepen eilanden wel steun krijgen van het Europese land, maar vooral op ad hoc basis. De regeling die de Franse eilanden kennen is niet te vergelijken met Nederland, omdat de staatsrechtelijke situatie verschilt; wetgeving vanuit Frankrijk is volledig van toepassing en ook het solidaire CatNat-systeem zal in Nederland – vanwege de verregaande rol van de overheid – niet snel worden overgenomen, omdat dit een grote inbreuk doet op de Nederlandse verzekeringsmarkt en omdat de relatief hoge premieafdracht die volgens het kabinet nodig is op macro-economisch niveau duurder zou zijn dan de Wts.[84]

In dit hoofdstuk is ook informatie naar voren gekomen over de organisatie van het crisismanagement op Saint Kitts & Nevis. Het relatief kleine land organiseert zelfstandig rampenbeheersing, zonder terug te vallen op de steun van een groter land. Wat betreft de BES-eilanden komt qua crisismanagement uit de evaluatie van de Veiligheidswet BES naar voren dat verschillende aanpassingen nodig zijn om goed voorbereid te zijn op toekomstige rampen en crises, omdat de capaciteit, kennis en expertise op de eilanden beperkt is en daardoor samenwerking met de andere openbare lichamen, andere eilanden in de regio en ministeries belangrijk is, maar niet genoeg van de grond komt.[85] Hierbij speelt mee dat de veiligheidsrisico's voor de bovenwindse eilanden en benedenwindse eilanden behoorlijk van elkaar verschillen, wat ook in dit onderhavige onderzoek is geconstateerd. In enkele gesprekken in dit onderzoek is naar voren gekomen dat nog slagen te maken zijn waar het gaat om specifieke risico's in te schatten. Het KNMI heeft bijvoorbeeld in een gesprek aangegeven dat voor de BES-eilanden specifieke impactmodellen missen. Wanneer deze wel aanwezig zouden zijn, zou bijvoorbeeld beter in te schatten zijn over welk deel van het eilanden een potentiële orkaan of storm trekt, wat bijvoorbeeld voor Saba een groot verschil maakt aangezien daar vooral aan één kant van het eiland woningen gebouwd zijn.

Verder laat de optie van CCRIF zien dat samenwerking in de regio mogelijk ook interessant kan zijn voor Caribisch Nederland. Bij CCRIF gaat het om een parametrische verzekering, die mogelijk een bijdrage kan leveren aan de tegemoetkoming in de schade. In het volgende hoofdstuk bespreken we de voor- en nadelen hiervan.

[83] 'Home Owner Super Plus', Nagico, geraadpleegd op 27 november 2025, https://www.nagico.com/home-owner-super-plus/; 'Home Insurance', TDC Insurance Company, geraadpleegd op 15 januari 2026, https://www.tdcgroupinsurance.com/personal-insurances/home-insurance; 'Motor Insurance', TDC Insurance Company, geraadpleegd op 15 januari 2026, https://www.tdcgroupinsurance.com/personal-insurances/motor-insurance

[84] *Kamerstukken II* 2023/24, 32 013, nr. 291; *Kamerstukken II* 2025/26, 26 956, nr. 221 (brief van de minister van JenV van 7 november 2025 over de evaluatie van de Wts).

[85] Woestenburg e.a. 2022, p. 86-87.

5 Denkrichtingen voor een regeling

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we verschillende denkrichtingen voor een regeling voor Caribisch Nederland die voorziet in de tegemoetkoming van schade bij rampen. Allereerst volgt in paragraaf 5.2 een bespreking van de voor dit onderzoek belangrijkste verschillen tussen Caribisch en Europees Nederland, waar het gaat om de verzekeringsmarkt en het risico op (schade bij) rampen. In paragraaf 5.3 komen verschillende ontwerpkeuzes aan de orde waar rekening mee kan worden gehouden bij het vormgeven van een maatwerkregeling voor Caribisch Nederland. In paragraaf 5.4 worden de verschillende denkrichtingen nader uitgewerkt met een weergave van voor- en nadelen.

5.2 Verschillen situatie Caribisch en Europees Nederland

Ten aanzien van de verzekeringsmarkt en het risicoprofiel bestaan diverse belangrijke verschillen tussen Caribisch en Europees Nederland. Deze verschillen worden hieronder toegelicht.

Risicoprofiel rampen
Het risico op natuurrampen verschilt aanzienlijk tussen Europees en Caribisch Nederland. Waar in Europees Nederland de voornaamste risico's zijn gelegen in zoetwateroverstromingen (als gevolg van het overlopen of bezwijken van waterkeringen), bestaat in Caribisch Nederland met name een risico op extreem weer (tropische stormen en orkanen), zoutwateroverstromingen en aardbevingen en tsunami's. De BES-eilanden hebben bovendien geen uniform risicoprofiel. De aard, omvang en frequentie van natuurrampen die op de eilanden kunnen voorkomen, verschilt tussen enerzijds Bonaire en anderzijds Saba en Sint Eustatius. Op de Bovenwindse Eilanden is met name het risico op tropische stormen en orkanen fors hoger dan op de Benedenwindse Eilanden.

Risico's op schade door rampen
Voor de BES-eilanden geldt dat de gevolgen en impact (potentiële schade) van een natuurramp (relatief) groter (kunnen) zijn dan voor Europees Nederland. Dit heeft onder andere te maken met de kleinschaligheid van de eilanden en kwetsbare vitale infrastructuur (zonder back-up voorzieningen). Daarnaast is de bouwkwaliteit en de staat van onderhoud van

gebouwen minder goed (in het bijzonder op Bonaire) in vergelijking met Europees Nederland, waardoor gebouwen vatbaarder zijn voor schade. In algemene zin geldt dat bij een ramp de kans groot is dat het gehele eiland zal zijn getroffen, de materiële schade omvangrijk is en de (economische) gevolgen daardoor potentieel langduriger van aard zijn. Bij bijvoorbeeld een orkaan is de kans groot dat het gehele eiland zal zijn getroffen en dat de (economische) gevolgen potentieel langduriger van aard zijn. Er is dan niet alleen sprake van materiële schade aan woningen en bedrijven, maar ook aan onder meer infrastructuur en andere openbare voorzieningen. Daardoor is het risico groter dat de eilanden voor een langere periode ook economisch worden getroffen, bijvoorbeeld in de toerismesector. Dit is een belangrijk verschil met Europees Nederland, waar de impact van een ramp (vooral bij een overstroming) eerder lokaal/regionaal van aard is en dus niet snel het hele land wordt getroffen.

Rampendekking schadeverzekeringen

In tegenstelling tot Europees Nederland wordt in Caribisch Nederland over het algemeen voor zowel particulieren als bedrijven een brede rampendekking aangeboden. Er zijn diverse schadeverzekeringen waarin deze dekking is inbegrepen, waaronder voor schade aan woningen, inboedel, bedrijfsgebouwen, bedrijfsinventaris en bedrijfsschade. Schade als gevolg van tropische stormen, orkanen, aardbevingen, vulkanische uitbarstingen en zoutwateroverstromingen valt onder de rampendekking die verzekeraars bieden. Alleen bij schade naar aanleiding van overstromingen die niet het gevolg zijn van een ‘ramp’ (dus een storm, orkaan, vulkaanuitbarsting of tsunami), maar bijvoorbeeld van langdurige neerslag, verschilt het per verzekeraar in hoeverre daarvoor dekking wordt geboden.

Op grond van artikel 4 van de Wts kan in Europees Nederland worden voorzien in een tegemoetkoming in schade bij de volgende schadecategorieën:

a. schade aan de woning, de woonwagen of het woonschip;
b. schade aan de inboedel;
c. schade aan openbare infrastructurele voorzieningen;
d. schade aan de vaste en de vlottende activa;
e. teeltplanschade;
f. bedrijfsschade;
g. opstartkosten (kosten in verband met het opnieuw starten van het productieproces in een installatie);
h. evacuatiekosten[86];
i. bereddingskosten (kosten in verband met het treffen van maatregelen ter voorkoming of beperking van schade of kosten);
j. de kosten voor opruiming.

Voor de meeste van bovengenoemde schadecategorieën bieden verzekeraars in Caribisch Nederland dekking. Enkele in de Wts genoemde schadecategorieën vallen niet (volledig) onder de dekking van een schadeverzekering, namelijk:

— schade aan de openbare infrastructurele voorzieningen: voor deze schadepost geldt in beginsel dat deze onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt en dat dergelijke schade niet rechtstreeks wordt verzekerd via private schadeverzekeringen.
— teeltplantschade: in Caribisch Nederland is – anders dan in Europees Nederland – niet tot nauwelijks sprake van de teelt van gewassen.

[86] Reis- en verblijfkosten (voor zover verschuldigd aan derden) die de gedupeerde heeft gemaakt als gevolg van een advies of gebod van het bevoegd gezag om zijn woon- of vestigingsplaats te verlaten en de kosten voor transport, opslag en huisvesting van de roerende zaken (en daarmee samenhangende kosten voor verzekering) van de gedupeerde, voor zover verschuldigd aan derden of toe te rekenen aan arbeid in eigen beheer.

— evacuatiekosten: deze schadepost maakt in beginsel geen onderdeel uit van een schadeverzekering, omdat deze schadepost niet ziet op materiële schade waar schadeverzekeringen normaliter betrekking op hebben. Een verzekeraar heeft aangegeven dat in bepaalde gevallen – afhankelijk van het type polis en de specifieke voorwaarden – evacuatiekosten worden geschaard onder opruimings- en bereddingskosten die wel standaard onder de rampendekking vallen. Verder is het denkbaar dat een reisverzekering dekking biedt voor evacuatiekosten naar aanleiding van een ramp.

Aangezien in Caribisch Nederland sprake is van brede rampendekking bij schadeverzekeringen en de meeste schadecategorieën uit de Wts onder de dekking vallen, zal de meeste schade in Caribisch Nederland naar aanleiding van een ramp – in vergelijking met Europees Nederland – eerder als 'redelijkerwijs verzekerbaar' (als bedoeld in artikel 4 lid 3 van de Wts) worden bestempeld. Tegelijkertijd zijn de premiekosten van de aangeboden verzekeringen op met name de bovenwindse eilanden relatief hoog (zie ook hieronder). Volgens de memorie van toelichting bij de Wts kan schade ook als redelijkerwijs niet verzekerbaar worden beschouwd wanneer tegenover verzekering van het risico 'zeer hoge kosten' staan.[87] Wanneer sprake is van 'zeer hoge kosten' is niet geheel duidelijk, maar mogelijk zou bij de aangeboden schadeverzekeringen met rampendekking op Saba en Sint Eustatius sprake kunnen zijn van onverzekerbaarheid in de zin van de Wts vanwege de hoge premiekosten, mede in verhouding tot de inkomens op deze eilanden.

Dat er momenteel een verzekeringsmarkt is in Caribisch Nederland die schade bij rampen verzekert, geeft geen garantie voor het blijven bestaan van deze verzekeringsmarkt in de toekomst. Een aantal gesprekspartners tijdens de expertinterviews heeft aangegeven dat de verzekeringsmarkt in het Caribisch gebied mogelijk niet robuust genoeg is. Een gesprekspartner verwijst daarbij naar de Amerikaanse verzekeringsmarkt. In de staten Florida, Californië, Louisiana, Texas en Colorado zijn verzekeraars weggetrokken uit het gebied en zijn prijzen gigantisch gestegen.[88] Eenzelfde tendens is al waarneembaar op Saba en Sint Eustatius; de markt steunt daar met name op één verzekeraar, namelijk Nagico, en de premies zijn daar vele malen hoger dan op Bonaire. Het lijkt daardoor niet verstandig te kiezen voor een maatwerkregeling waarbij volledig op de lokale verzekeraars geleund wordt.

In Europees Nederland bestaat geen brede rampendekking. Voor particulieren is via de opstal- en inboedelverzekering stormschade (vanwege wind, neerslag, natuurbrand, bliksem en hagelschade) verzekerbaar. Voor schade aan gewassen als gevolg van extreem weer (zware regen, vorst, storm en langdurige droogte) bestaan voor boeren en tuinders ook schadeverzekeringen. Daarnaast worden verzekeringen geboden tegen schade vanwege het falen of overlopen van niet-primaire (regionale) waterkeringen. Schade als gevolg van overstromingen rond primaire waterkeringen is echter niet verzekerbaar.[89]

Betaalbaarheid schadeverzekeringen

Hoewel schadeverzekeringen met brede rampendekking worden geboden in Caribisch Nederland is de premie van dergelijke verzekeringen relatief hoog, vooral op Saba en Sint Eustatius, waardoor deze niet goed te betalen is voor veel inwoners. Dit lijkt ook de belangrijkste reden dat inwoners in Caribisch Nederland zich niet verzekeren (in de gevallen waar dat niet is verplicht door de bank in verband met een hypotheek of lening). In Europees Nederland is de hoogte van de premie voor schadeverzekeringen met (gedeeltelijke) rampendekking lager,

[87] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 3, p. 15.
[88] Yanjun Liao 2024
[89] Engelhard 2024, p. 147-153.

maar dit is mede te verklaren door het feit dat geen dekking wordt geboden voor schade als gevolg van overstromingen rond primaire waterkeringen. Wanneer verzekeraars in Europees Nederland hiervoor wel dekking zouden bieden, zouden de premies waarschijnlijk fors hoger worden en kan mogelijk hetzelfde probleem ontstaan als in Caribisch Nederland, namelijk dat de premies niet betaalbaar zijn voor bepaalde groepen inwoners. Andersom zouden overigens premies van aangeboden verzekeringen in Caribisch Nederland mogelijk lager uitvallen wanneer bepaalde rampen/gebeurtenissen niet (meer) onder de rampendekking vallen.

Verplichting schadeverzekering met rampendekking
De meeste banken in Caribisch Nederland verplichten bij het verstrekken van een hypotheek of een lening een schadeverzekering met rampendekking. Dit is de belangrijkste reden dat particulieren en bedrijven – die het zich kunnen veroorloven – zich laten verzekeren op de BES-eilanden. In Europees Nederland verplichten banken niet tot het sluiten van een opstalverzekering met rampendekking bij het verstrekken van een hypotheek of lening.

5.3 Ontwerpkeuzes bij de vormgeving van maatwerkregeling

Bij het vormgeven van een regeling voor Caribisch Nederland voor de dekking van (risico's op) schade door rampen kunnen diverse ontwerpkeuzes worden gemaakt, die we hierna bespreken:

- een publieke regeling aanvullend op een vangnetregeling;
- een regeling voor inwoners met lage inkomens;
- een verplichte schadeverzekering met rampendekking;
- een private of (semi-)publieke verzekering;
- een parametrische of indemniteitsverzekering.

De verschillende ontwerpkeuzes vormen de bouwstenen voor de denkrichtingen die in paragraaf 5.4 zijn uitgewerkt.

Een publieke regeling voor de kosten van een ramp aanvullend op een vangnetregeling voor schade bij particulieren en bedrijven
De huidige Wts is primair een vangnetregeling gericht op een tegemoetkoming voor schade die particulieren en bedrijven lijden bij een ramp. Gelet op de aard en omvang van de risico's van natuurrampen voor Caribisch Nederland is uitsluitend een vangnetregeling, zoals de Wts, mogelijk onvoldoende en is een bredere publieke regeling passender om voldoende beschermingsniveau te bieden. In paragraaf 5.2 is aangegeven dat een belangrijk verschil tussen Caribisch en Europees Nederland is dat de gevolgen van een ramp in Caribisch Nederland (potentieel) verstrekkender zijn. De impact van een natuurramp in Europees Nederland is vooral lokaal/regionaal van aard, terwijl de gevolgen van een natuurramp in Caribisch Nederland (potentieel) verstrekkender zijn en langduriger impact hebben.

Regeling voor inwoners met lage inkomens
De premie van de bestaande verzekeringen met rampendekking voor inwoners van Caribisch Nederland, en met name Saba en Sint Eustatius, is relatief hoog en daardoor niet goed betaalbaar voor inwoners met een laag inkomen. In een maatwerkregeling kan hiermee rekening worden gehouden, bijvoorbeeld door een subsidie of toeslag voor de bekostiging van de premies van schadeverzekeringen of door het maken van een vangnetregeling uitsluitend gericht op inwoners met een 'laag' inkomen.

Bepalen welke inwoners in aanmerking zouden komen voor een verlaging van de premie, subsidie, toeslag of een specifieke vangnetregeling is niet eenvoudig en het raakt ook aan inkomenspolitiek. Daarbij ligt het in ieder geval voor de hand om onderscheid te maken tussen enerzijds Bonaire – waar de premies lager zijn – en anderzijds Saba en Sint Eustatius – waar de premies fors hoger liggen. Dit verschil in de hoogte van de premies van schadeverzekeringen rechtvaardigt dat bijvoorbeeld op Bonaire mogelijk alleen woningeigenaren rond het sociaal minimum in aanmerking komen voor een tegemoetkoming voor schade, terwijl op Saba en Sint Eustatius mogelijk ook inwoners met een hoger inkomen (modaal of zelfs bovenmodaal) een tegemoetkoming krijgen. Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek kunnen geen harde uitspraken worden gedaan over de categorie inwoners van de eilanden waarvoor de premies niet betaalbaar zijn, omdat geen cijfermatige informatie is verkregen op basis waarvan de gemiddelde hoogte van de premie in relatie tot de herbouwwaarde op de drie eilanden kan worden vastgesteld. Ook is een vraagstuk of de regeling niet alleen betrekking zou moeten hebben op inwoners met een laag inkomen, maar ook op bepaalde bedrijven waarvoor de premies te hoog zijn. Of dit het geval is en, zo ja, voor welke (categorieën) bedrijven dit dan met name zou gelden, is in dit onderzoek niet in kaart gebracht.

Een ander aandachtspunt is dat het rechtstreeks aan inwoners uitkeren van een vrij besteedbare subsidie of toeslag, het risico met zich meebrengt dat dit geld niet wordt gebruikt voor de bekostiging van de premie, maar voor andere zaken. Mede om dezelfde reden wordt in Caribisch Nederland niet gewerkt met een huurtoeslag, maar wordt direct aan de verhuurder een subsidie uitgekeerd (Bijdrage Particuliere Verhuur) om op die manier de huurprijs voor de huurder te verlagen.

Ten slotte bestaat bij het subsidiëren van verzekeringen het risico dat de verzekeringsmarkt gestimuleerd wordt door de overheid; door te subsidiëren, zal een groter deel van de bevolking een verzekering afsluiten zonder dat verzekeraars hier moeite voor hoeven te doen.

Mogelijkheid schadeverzekering met rampendekking te verplichten

Om er voor te zorgen dat inwoners in Caribisch Nederland voldoende beschermd zijn tegen risico's op schade bij rampen en om de verzekeringsgraad te verhogen, kan het een overweging zijn om een schadeverzekering met rampendekking te verplichten. In bijvoorbeeld Frankrijk bestaat een stelsel waar inwoners die een schadeverzekering hebben, verplicht zijn om dan een schadeverzekering met rampendekking af te sluiten. Het afsluiten van de verzekering is dus niet verplicht, maar wanneer een particulier ervoor kiest zich te verzekeren, moet verplicht rampendekking worden meeverzekerd. Een dergelijke vorm van een 'verplichte' verzekering in Caribisch Nederland zal naar verwachting weinig effect hebben op de verzekeringsgraad, omdat inwoners bij het aangaan van een hypotheek door de bank al worden verplicht een schadeverzekering met rampendekking af te sluiten. Daardoor zullen de meeste inwoners die momenteel verzekerd zijn al beschikken over een schadeverzekering met rampendekking.

Een alternatief is om te voorzien in een algemene verplichting voor alle inwoners om zich te verzekeren tegen schade bij rampen, waardoor de verzekeringsgraad in Caribisch Nederland zal toenemen. Tegelijkertijd zorgt dit voor een forse beperking van de keuzevrijheid van consumenten op de BES-eilanden. Daarnaast stimuleert de overheid daarmee de verzekeringsmarkt.

Een private verzekering of (semi-) publieke verzekering

Er kan gekozen worden voor private schadeverzekeringen of voor een (semi-) publieke verzekering. Een semi-publieke verzekeringsconstructie is bijvoorbeeld dat de overheid optreedt als

herverzekeraar (zoals bij het Franse CatNat-stelsel). Een verdergaand model is een volledig publieke collectieve verzekering die wordt uitgevoerd door de overheid. Bij een (semi-)publieke verzekering kan vanuit de overheid actief worden gestuurd op het functioneren van de verzekeringsmarkt. Tegelijkertijd kan dit negatieve gevolgen hebben op de bestaande private verzekeringsmarkt. In paragrafen 5.4.4 en 5.4.5 wordt verder ingegaan op deze denkrichting.

Een parametrische of indemniteitsverzekering
De huidige schadeverzekeringen in Caribisch Nederland zijn (net als in Europees Nederland) gebaseerd op 'indemniteit', oftewel: de verzekering is gericht op vergoeding van de werkelijk geleden schade, zodat de verzekerde in exact dezelfde positie verkeert als voor het plaatsvinden van de verzekerde gebeurtenis. Het voordeel is dat de verzekerde de exact geleden schade vergoed krijgt. Nadeel van de 'traditionele' indemniteitsverzekering is dat voor vergoeding van de schade eerst de geleden schade exact moet worden vastgesteld en moet worden beoordeeld of de schade gedekt is volgens de polisvoorwaarden (*loss adjustment process*). Dit kan een tijdrovend proces zijn. Daarnaast bestaat het risico op langdurige (juridische) procedures wanneer sprake is van een geschil tussen verzekerde en verzekeraar over de vraag of de verzekerde recht heeft op een vergoeding of over de hoogte van de vergoeding.

Een andere systematiek is een parametrische verzekering. Bij een dergelijk type verzekering wordt een vooraf vastgesteld bedrag uitgekeerd zodra sprake is van een gebeurtenis die voldoet aan vooraf vastgestelde criteria/parameters, zoals een tropische storm boven een bepaalde windsnelheid of een bepaalde hoeveelheid neerslag. Het voordeel van een parametrische verzekering is dat relatief snel geld kan worden uitgekeerd, omdat het niet noodzakelijk is om eerst de exact geleden schade vast te stellen en te beoordelen of de schade wordt gedekt door de polisvoorwaarden. Op voorhand is al duidelijk welk bedrag wordt uitgekeerd op basis van vooraf bekende (transparante) criteria. Het belangrijkste nadeel van een parametrische verzekering is dat het risico bestaat dat het uitgekeerde bedrag lager (of hoger) is dan de werkelijk geleden schade. Dit wordt ook wel basis risk genoemd. In paragraaf 5.4.6 worden als denkrichting twee varianten besproken die zijn gebaseerd op de parametrische systematiek.

5.4 Denkrichtingen voor een maatwerkregeling

5.4.1 Algemeen

In deze paragraaf zetten we – op basis van de ontwerpkeuzes die in de vorige paragraaf zijn geschetst – enkele denkrichtingen op een rij voor een maatwerkregeling voor de tegemoetkoming voor schade als gevolg van natuurrampen in Caribisch Nederland. Bij elke denkrichting schetsen we de modaliteiten die daarbij gekozen kunnen worden en geven we verschillende voor- en nadelen op. We beginnen met het handhaven van de bestaande situatie (de 'nulsituatie'). Daarna staan we stil bij vijf denkrichtingen:

1. publieke vangnetregeling voor tegemoetkoming in schade bij rampen naast bestaande private schadeverzekeringen;
2. een publiek rampenfonds of vangnetregeling met brede reikwijdte;
3. verplichte private schadeverzekering met rampendekking;
4. verplichte publieke schadeverzekering;
5. parametrische verzekering.

In onderstaande tabel zijn de verschillende denkrichtingen overzichtelijk weergegeven met een beknopte toelichting van de belangrijkste voor- en nadelen. De verschillende denkrichtingen worden vervolgens uitgebreider toegelicht in de paragrafen 5.4.2 t/m 5.4.7.

TABEL 5.1. OVERZICHT DENKRICHTINGEN EN VOOR- EN NADELEN

Denkrichting	Voordelen	Nadelen
Nulsituatie: handhaven bestaande situatie	Een ad hoc regeling in geval van een ramp voor tegemoetkoming in schade biedt ruimte voor maatwerk en flexibiliteit.	Inwoners van Caribisch Nederland hebben ten opzichte van Europees Nederland geen gelijkwaardig beschermingsniveau. Een ad hoc regeling leidt tot meer rechtsonzekerheid.
Denkrichting 1a: vangnetregeling voor schade waarvoor geen verzekeringsdekking bestaat	Deze regeling is het meest vergelijkbaar met de Wts in Europees Nederland. Inwoners en bedrijven zijn (in theorie) gedekt tegen risico's op schade via de verzekering en krijgen tegemoetkoming van de overheid bij schade die niet verzekerbaar is.	De regeling houdt geen rekening met het feit dat op papier weliswaar schade verzekerbaar is, maar dat voor veel inwoners deze verzekeringen niet goed betaalbaar zijn. Deze groep inwoners valt tussen wal en schip.
Denkrichting 1b: vangnetregeling voor inwoners met laag inkomen en schade waarvoor geen verzekeringsdekking bestaat	Er ontstaat een meer gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van Europees Nederland. Door ook rekening te houden met de draagkracht van inwoners wordt gewaarborgd dat ook inwoners met een laag inkomen via een vangnetregeling bescherming genieten.	De regeling ziet primair op gedupeerde particulieren en houdt daarmee geen rekening met de – in vergelijking met Europees Nederland – meer omvangrijke gevolgen van een ramp op de eilanden als het gaat om kosten voor noodhulp, wederopbouw en economische steun.
Denkrichting 2: publiek rampenfonds	Beter beschermingsniveau ten opzichte van de bestaande situatie. Er wordt rekening gehouden met de relatief grote impact die een ramp heeft in CN door te voorzien in middelen voor noodhulp, wederopbouw en economische steun.	Instellen van een rampenfonds kan kostbaar zijn. Dit speelt minder bij een brede vangnetregeling met bekostiging op het moment dat een ramp plaatsvindt.
Denkrichting 3a: verplichte private verzekering met rampendekking in Caribisch Nederland met een toeslag/subsidie voor inwoners met een laag inkomen	Alle inwoners zijn verzekerd tegen risico's op schade en door middel van een toeslag/subsidie hebben ook inwoners met een laag inkomen de mogelijkheid zich te verzekeren.	Een verzekeringsverplichting voor alleen inwoners van Caribisch Nederland vergroot de ongelijkwaardigheid met Europees Nederland. Afhankelijkheid van de lokale verzekeringsmarkt kan daarnaast een kwetsbaarheid vormen. Mogelijk beperkt maatschappelijk en politiek draagvlak.
Denkrichting 3b: verplichte private verzekering met rampendekking in zowel Caribisch als Europees Nederland	Er is sprake van een gelijkwaardige regeling tussen Caribisch en Europees Nederland. Alle inwoners zijn verzekerd tegen risico's op schade.	De verzekeringsmarkt in Caribisch Nederland is wezenlijk anders dan in Europees Nederland. In Caribisch Nederland bestaat brede rampendekking tegen relatief hoge premies, terwijl in Europees Nederland geen brede rampendekking

		wordt geboden maar wel lagere premies bestaan. Mogelijk beperkt maatschappelijk en politiek draagvlak.
Denkrichting 3c: verplichte private verzekering met overheid als herverzekeraar	Alle inwoners zijn verzekerd tegen risico's op schade en de overheid staat garant voor uitkering van schade bij een ramp.	Private verzekeraars kunnen risico's mogelijk afwentelen op de overheid. Verdergaande overheidsbemoeienis met de private verzekeringsmarkt kan ongewenste neveneffecten hebben op het functioneren van de markt.
Denkrichting 4: verplichte publieke schadeverzekering met rampendekking	Alle inwoners zijn verzekerd tegen risico's op schade en de overheid staat garant voor uitkering van schade bij een ramp. Door (gedeeltelijke) bekostiging van de verzekering vanuit de algemene middelen kan de premie voor inwoners mogelijk worden gedrukt.	Een verzekeringsverplichting voor alleen inwoners van Caribisch Nederland vergroot de ongelijkwaardigheid met Europees Nederland. Bij een publieke verzekering vervalt de noodzaak van private schadeverzekeringen, wat (grote) negatieve effecten kan hebben op het functioneren van de verzekeringsmarkt. Mogelijk beperkt maatschappelijk draagvlak.
Denkrichting 5a: aansluiting Caribisch Nederland bij Caribean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF)	Vanuit CCRIF kan relatief snel geld worden uitgekeerd. Risico's van financiële schade bij rampen worden gespreid tussen landen in het Caribisch gebied. CCRIF is een bestaande voorziening, waardoor aansluiting relatief eenvoudig is.	Het risico bestaat dat – gelet op het parametrische karakter – de uitkering vanuit CCRIF lager is dan de werkelijk geleden schade, waardoor de Rijksoverheid alsnog een tegemoetkoming in de schade moet bieden om een gelijkwaardig beschermingsniveau te bieden. De middelen worden verstrekt aan de Nederlandse overheid, die het vervolgens toedeelt aan overheden in Caribisch Nederland. De precieze verdeling van deze middelen en bestemming (voor een vangnetregeling of bijvoorbeeld voor kosten van noodhulp en wederopbouw) vraagt aanvullende besluitvorming.
Denkrichting 5b: catastrophe bonds	Vanuit een cat bond kan relatief snel geld worden uitgekeerd. In tegenstelling tot een rampenfonds hoeft niet ineens een groot bedrag te worden gereserveerd en kan worden volstaan met een (relatief beperkte) jaarlijkse financiële bijdrage.	Het risico bestaat dat de uitbetaling vanuit een cat bond lager is dan de werkelijke schade die is opgetreden. Het is een complex financieel product en gaat gepaard met transactiekosten. De middelen worden verstrekt aan de Nederlandse overheid, die het vervolgens toedeelt aan overheden in Caribisch Nederland. De precieze verdeling van deze middelen en bestemming

		(voor een vangnetregeling of bijvoorbeeld voor kosten van noodhulp en wederopbouw) vraagt aanvullende besluitvorming.

5.4.2 Nulsituatie: handhaven bestaande situatie

In de nulsituatie wordt niet voorzien in een regeling voor Caribisch Nederland; de bestaande situatie blijft gehandhaafd. Dit betekent dat particulieren en bedrijven in Caribisch Nederland de mogelijkheid hebben om een verzekering te sluiten met brede rampendekking. Wanneer een (grote) ramp optreedt, kan vanuit de overheid op ad hoc basis (aanvullend) een tegemoetkomingsregeling worden getroffen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd naar aanleiding van de schadeafhandeling rond orkaan Irma in 2017.

Schadeafhandeling op Saba en Sint Eustatius na orkanen Irma en Maria

In september 2017 werden Saba en Sint Eustatius getroffen door de orkanen Irma en Maria, net als het eiland Sint Maarten dat ook onderdeel is van ons Koninkrijk en waarvan beide openbare lichamen afhankelijk zijn als het gaat om onder meer transport voor medisch vervoer en voedingsmiddelen. Nederland beschikte destijds niet over 'uitvoerbare' procedures of bestuursstructuren om steun te bieden aan deze eilanden. Daardoor was er sprake van een grote mate van improvisatie bij de reactie op de nasleep van deze orkaan.[90] In november 2017 werd onder meer geld vrijgemaakt via artikel 8 van de Rijksbegroting. Van de €67,9 miljoen voor de wederopbouw van Saba en Sint Eustatius kwam €20,4 miljoen uit het budget van artikel 8 van Koninkrijksrelaties. Het overige bedrag kwam van andere departementen.[91]

Omdat de schade op de eilanden Saba en Sint Eustatius minder groot was dan op Sint Maarten, kon veel van de noodhulp in de directe behoeften voorzien. Doordat deze eilanden onderdeel zijn van het land Nederland hoefde er geen trustfonds opgericht te worden, zoals op Sint Maarten, en konden wederopbouwprojecten sneller worden uitgevoerd.[92] De eilanden Saba en Sint Eustatius stelden hun eigen wederopbouwprojecten voor, in overleg met de ministeries. Het ministerie van BZK financierde slechts een beperkt deel, maar coördineerde de inzet namens de verschillende ministeries. In de beleidsdoorlichting is onder meer geconstateerd dat de wederopbouwprojecten per ministerie werden beheerd, waardoor onvoldoende duidelijk was wie wat deed en coördinatie tussen de projecten werd bemoeilijkt. De constructie waarbij de financiering via de bestaande relaties met de ministeries verliep, zorgde er wel voor dat de wederopbouw sneller verliep dan bijvoorbeeld op Sint Maarten het geval was. Financiering was relatief sneller beschikbaar.[93]

De projecten die op Saba en Sint Eustatius werden uitgevoerd, richtten zich op schade die verder ging dan de schade die in de schaderapporten na Irma was vastgesteld, zodat de eilanden veerkrachtiger zouden zijn voor de toekomst door onderhoud en versterking. De wederopbouw werd benaderd vanuit het perspectief van beter herbouwen ('Building back better'). De erosie van de klif op Sint Eustatius was bijvoorbeeld al in 2016 – vóór de orkaan – met het ministerie van BZK besproken en werd opgenomen als een van de projecten in de wederopbouwperiode.[94]

[90] Briene e.a. 2022, p. 35.
[91] *Kamerstukken II* 2022-23, 33 189, nr. 18, p. 7.
[92] Briene e.a. 2022, p. 37.
[93] Briene e.a. 2022, p. 34.
[94] Briene e.a. 2022, p. 76.

De schadeafhandeling werd voornamelijk vanuit de Rijksoverheid bekostigd. Verzekeraars hadden hierbij voor zover wij kunnen nagaan nauwelijks een rol, ook omdat de verzekeringsgraad op beide eilanden laag is. Een gesprekspartner vanuit het ministerie van BZK en gesprekspartners op Saba geven aan dat vanuit verzekeraars nauwelijks vergoeding plaatsvond. Weinig mensen waren verzekerd en de mensen die wel verzekerd waren, kregen te horen dat de bouwconstructie niet voldoende was, waardoor niet werd uitgekeerd.

Voordelen:

— *Flexibiliteit en ruimte voor maatwerk:* een ad hoc regeling biedt ruimte om afhankelijk van de aard en omvang van de ramp in het concrete geval een toereikende tegemoetkomingsregeling vast te stellen.

Nadelen:

— *Rechtsonzekerheid:* of een ad hoc regeling naar aanleiding van een ramp wordt vastgesteld, is afhankelijk van politieke besluitvorming en er is geen duidelijk kader met criteria voor welk type rampen inwoners recht hebben op een tegemoetkoming, voor welke schadecategorieën wordt voorzien in een tegemoetkoming en hoe de hoogte van de tegemoetkoming wordt vastgesteld. Dat betekent dat inwoners van Caribisch Nederland na een ramp in onzekerheid zitten.

— *Ongelijkwaardigheid:* voor inwoners van Caribisch Nederland bestaat geen gelijkwaardig niveau van bescherming als het gaat om dekking van (risico's op) schade als gevolg van rampen. In Caribisch Nederland wordt door verzekeraars weliswaar een brede rampendekking geboden, maar vanwege de relatief hoge premies is een dergelijke verzekering voor veel mensen – met name inwoners van Saba en Sint Eustatius – niet betaalbaar. Dit geldt op Saba en Sint Eustatius niet alleen voor inwoners met een laag inkomen onder het sociaal minimum, maar lijkt ook te gelden voor inwoners met een modaal inkomen. In Europees Nederland komen inwoners – bij gebrek aan schadeverzekeringen met volledige rampendekking (voor overstromingen) – in aanmerking voor een tegemoetkomingsregeling vanuit de overheid op grond van de Wts. De gevolgen en impact (potentiële schade) van een natuurramp op de eilanden zijn groter en langduriger dan in Europees Nederland. De private schadeverzekeringen bieden enkel dekking voor (directe) materiele schade aan particulieren en bedrijven. Er is geen voorziening in Caribisch Nederland die voorziet in tegemoetkoming in de kosten in verband met noodhulp, wederopbouw en meer langdurige economische steun.

— *Minder transparantie en efficiëntie*: Doordat bij een ad hoc regeling vooraf vastgelegde procedures en criteria ontbreken, is de besluitvorming minder transparant en moeilijker controleerbaar. Dit vergroot het risico op inefficiënte besteding van middelen en, in extreme gevallen, misbruik. Ook kan het proces waarop de regeling tot stand komt, langer duren, waardoor hulp later op gang komt.

5.4.3 Denkrichting 1: publieke vangnetregeling voor tegemoetkoming in schade bij rampen voor particulieren en bedrijven

Bij deze denkrichting worden twee varianten besproken van een maatwerkregeling die is gebaseerd op de bestaande Wts-regeling in Europees Nederland. Het gaat hierbij uitsluitend om een vangnetregeling waarin voor gedupeerden wordt voorzien in een tegemoetkoming in de schade bij rampen. Daarbij wordt – in tegenstelling tot denkrichting 2 (zie paragraaf 5.4.4) – geen rekening gehouden met de meer omvangrijke schade die een ramp kan veroorzaken als het gaat om (materiële) noodhulp, wederopbouw, schade aan publieke voorzieningen en infrastructuur en de (langdurige) economische impact voor inwoners en bedrijven.

Wanneer gekozen wordt voor deze denkrichting, kunnen verschillende aanbevelingen die volgen uit de evaluatie van de Wts in 2024, ook worden meegenomen bij het vormgeven van een maatwerkregeling voor Caribisch Nederland. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanbevelingen over een consistente en consequente toepassing van de Wts, verruiming van de schade- en kostencategorieën (naar verlies van arbeidsvermogen bij letsel, verlies van levensonderhoud voor nabestaanden bij overlijden en dubbele woonlasten) en vergroting van bewustzijn onder burgers en bedrijven.[95]

Variant 1a: publieke vangnetregeling voor specifieke schadecategorieën waarvoor geen rampendekking bestaat

Voor de meeste vormen van materiële schade als gevolg van een ramp wordt in Caribisch Nederland door verzekeraars een schadeverzekering met rampendekking aangeboden. Daarbij wordt bovendien – anders dan in Europees Nederland – een breed rampenbegrip gehanteerd. Dit scenario voorziet in een vangnetregeling vergelijkbaar met de Wts, waar uitsluitend een tegemoetkoming in schade wordt geboden voor schadecategorieën in de Wts die niet onder de dekking van een schadeverzekering in Caribisch Nederland vallen. Het gaat dus alleen om schadecategorieën die niet 'redelijkerwijs verzekerbaar' zijn in de zin van de Wts. Het gaat in ieder geval om de volgende schadecategorieën:

— schade aan de openbare infrastructurele voorzieningen;
— teeltplantschade;
— evacuatiekosten.

Bij deze op de Wts gebaseerde publieke vangnetregeling voor Caribisch Nederland dient een ruimer rampbegrip te worden gehanteerd dan in de Wts als het gaat om het type natuurramp. De Wts gaat primair uit van zoetwateroverstromingen en aardbevingen, terwijl Caribisch Nederland een ander risicoprofiel heeft als het gaat om de aard, frequentie en omvang van natuurrampen. In Caribisch Nederland bestaat met name het risico op de volgende rampen: tropische stormen, orkanen, aardbevingen, vulkaanuitbarstingen, tsunami's, zoutwateroverstromingen en overstromingen als gevolg van hevige of langdurige neerslag. Verder wordt in de Wts aangesloten bij de definitie van 'ramp' uit de Wet veiligheidsregio's. Voor de maatwerkregeling moet worden nagegaan of kan worden aangesloten bij het begrip 'ramp' dat in de Veiligheidswet BES wordt gehanteerd; deze definitie is gelijk aan die van de Wet veiligheidsregio's. In het evaluatieonderzoek naar de toekomstbestendigheid van de Wts wordt erop gewezen dat met name de passage over 'gecoördineerde inzet van hulpdiensten' aandacht verdient bij de rampdefinitie. Gelet op de kleinschalige context van de eilanden kunnen ook minder ingrijpende gebeurtenissen dan een ramp in de zin van artikel 1 Wvr al een relatief grote lokale impact hebben en een gecoördineerde inzet van hulpdiensten vragen. Uit de gesprekken met betrokkenen op de eilanden volgt niet dat de huidige definitie van 'ramp' in de Veiligheidswet BES problematisch zou zijn in relatie tot een op de Wts gebaseerde vangnetregeling.

Voordelen:

— *Beschermingsniveau:* alle inwoners en bedrijven kunnen (in theorie) zijn gedekt tegen risico's op schade bij rampen, ofwel via een private schadeverzekering met brede rampendekking of via een publieke vangnetregeling ingeval van een ramp.
— *Gelijkwaardigheid:* er ontstaat een meer gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van Europees Nederland. Voor een gelijkwaardig beschermingsniveau is het niet

[95] Engelhard e.a. 2024, p. 242-248.

noodzakelijk dat dezelfde wet van toepassing is, maar met name dat de gevolgen voor beide delen van Nederland vergelijkbaar zijn;
— *Effect op verzekeringsmarkt:* de vangnetregeling ziet alleen op schadeposten die momenteel niet verzekerbaar zijn. In zoverre heeft de vangnetregeling geen (negatief) effect op het functioneren van de huidige verzekeringsmarkt en de verdere ontwikkeling daarvan op de BES-eilanden. Deze variant sluit het risico van 'charity hazard' zoveel mogelijk uit.

Nadelen:
— *Betaalbaarheid:* voor de belangrijkste schadecategorieën bij een ramp – waaronder schade aan woningen, bedrijfsgebouwen en bedrijfsinventaris – zijn inwoners en bedrijven nog steeds aangewezen op een (dure) schadeverzekering met rampendekking. Bij dit scenario blijft het probleem bestaan dat voor bepaalde groepen inwoners de schadeverzekering niet betaalbaar is;
— *Ongelijkwaardigheid:* de ongelijkwaardigheid ten opzichte van Europees Nederland wordt maar ten dele weggenomen. Voor de belangrijkste schadecategorieën bij een ramp – waaronder schade aan woningen, inboedel, bedrijfsgebouwen en bedrijfsinventaris – zijn inwoners en bedrijven van Caribisch Nederland nog steeds aangewezen op een (dure) schadeverzekering met rampendekking. Dit terwijl inwoners van Europees Nederland voor deze schadecategorieën eerder in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming op grond van de Wts, omdat in Europees Nederland geen brede rampendekking bestaat tegen schade bij overstromingen en daarmee eerder sprake is van schade die niet 'redelijkerwijs verzekerbaar' is als bedoeld in de Wts. Bovendien wordt geen rekening gehouden met de relatief grote impact van een ramp op de eilanden, door te voorzien in tegemoetkoming in kosten in verband met noodhulp, wederopbouw en meer langdurige economische steun;
— *Ongewenst neveneffect:* bij een vangnetregeling vanuit de overheid bestaat mogelijk een minder grote prikkel bij inwoners om preventieve maatregelen te treffen ter voorkoming van schade.

Variant 1b: algemene vangnetregeling voor inwoners van Caribisch Nederland met laag inkomen en voor specifieke schadecategorieën waarvoor geen rampendekking bestaat
Dit scenario voorziet in een maatwerkregeling vergelijkbaar met de Wts, maar waarbij alleen inwoners met een 'laag' inkomen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de schade. De gedachte is dat inwoners met 'voldoende inkomen' bij een verzekeraar een schadeverzekering kunnen sluiten met brede rampendekking.

In deze maatwerkregeling wordt op een andere manier rekening gehouden met het begrip 'redelijkerwijs verzekerbaar' uit de Wts dan in Europees Nederland, omdat in Caribisch Nederland de schade wel gedekt wordt in polissen van schadeverzekeringen, maar de premies dusdanig hoog zijn dat de verzekering hoewel beschikbaar niet betaalbaar is voor bepaalde groepen inwoners. In de context van de Wts is volgens de memorie van toelichting sprake van redelijkerwijs verzekerbare schade 'indien het risico in het algemeen niet van dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekeringen', dan wel het risico verzekerbaar is zonder dat zeer beperkende voorwaarden gelden en/of zonder dat er zeer hoge kosten tegenover staan'.[96] Zoals ook in paragraaf 5.2 beschreven, is het niet ondenkbaar dat de relatief hoge premieskosten van de verzekeringen met rampendekking, voor met name Saba en Sint Eustatius, kunnen worden opgevat als verzekeringen waar 'zeer hoge kosten' tegenover staan

[96] *Kamerstukken II* 1996/97, 25159, nr. 3, p. 15.

waardoor sprake is van schade die redelijkerwijs niet verzekerbaar is. Of dit daadwerkelijk het geval is, blijkt echter niet expliciet uit de wettelijke regeling van de Wts noch de wetsgeschiedenis. In de maatwerkregeling voor Caribisch Nederland wordt daarom expliciet gekeken naar de draagkracht van inwoners op de eilanden.

Bij de invulling van deze variant zal de maximale hoogte van het inkomen moeten worden gedefinieerd van de inwoners die in aanmerking komen voor de algemene vangnetregeling. Daarbij ligt het voor de hand om te differentiëren tussen enerzijds Bonaire (waar de premies lager zijn) en anderzijds Saba en Sint Eustatius. Een aandachtspunt is verder dat inwoners met een laag inkomen die in een huurwoning wonen, überhaupt geen woonhuisverzekering kunnen sluiten (alleen de woningeigenaar kan een dergelijke verzekering afsluiten). Deze inwoners zijn wel gedupeerde als het gaat om schade aan de inboedel ingeval van een ramp (waarvoor zij een inboedelverzekering kunnen afsluiten), maar – omdat zij geen woningeigenaar zijn – niet bij schade aan de woning: de gedupeerde is de (meer vermogende) verhuurder/eigenaar van de woning. Het probleem van de betaalbaarheid van de woonhuisverzekering met rampendekking geldt met name voor de inwoners die een woning zonder hypotheek in eigendom hebben (bijvoorbeeld als familiebezit), maar tegelijkertijd een te laag inkomen hebben om de premie van een schadeverzekering te betalen.

De groep inwoners met een laag inkomen kan in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de schade voor de schadecategorieën die zijn aangewezen in artikel 4 van de Wts. Daarnaast biedt dit scenario een vangnetregeling voor *alle* gedupeerden (zonder draagkrachttoets) die voorziet in een tegemoetkoming in schade voor schadecategorieën in de Wts die niet onder de dekking van een schadeverzekering in Caribisch Nederland vallen. Dat geldt in ieder geval voor schade bij openbare infrastructurele voorzieningen, teeltplantschade en evacuatiekosten. Bij deze denkrichting dient het rampbegrip in de maatwerkregeling te worden verruimd naar andere rampen die in Caribisch Nederland voorkomen. Verder kan worden aangesloten bij het rampbegrip in de Veiligheidswet BES.

Voordelen:

- *Beschermingsniveau:* alle inwoners en bedrijven zijn gedekt tegen risico's op schade bij rampen, ofwel via een private schadeverzekering met brede rampendekking of via een tegemoetkoming vanuit de overheid ingeval van een ramp. Dit is alleen anders voor inwoners met voldoende inkomen die besluiten geen verzekering af te sluiten;
- *Betaalbaarheid:* met de maatwerkregeling wordt gewaarborgd dat ook inwoners met een laag inkomen bescherming genieten tegen schade bij rampen;
- *Gelijkwaardigheid:* er ontstaat een meer gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van Europees Nederland;
- *Effect op verzekeringsmarkt:* de vangnetregeling heeft slechts beperkt effect op het functioneren van de huidige verzekeringsmarkt in Caribisch Nederland. Het feit dat inwoners met een laag inkomen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming vanuit de overheid, zal niet tot nauwelijks invloed hebben op de bestaande verzekeringsgraad, omdat deze inwoners vanwege de betaalbaarheid geen schadeverzekering met rampendekking afsluiten. De vangnetregeling ziet verder alleen op schadeposten die momenteel niet verzekerbaar zijn. Ook in zoverre heeft de vangnetregeling geen (negatief) effect op het functioneren van de verzekeringsmarkt. 'Charity hazard' wordt door deze vormgeving van een vangnetregeling voorkomen.

Nadelen:

- *Ongelijkwaardigheid:* er blijft ongelijkwaardigheid bestaan tussen Caribisch en Europees Nederland: inwoners in Europees Nederland komen – ongeacht de hoogte van hun inkomen – in aanmerking voor een tegemoetkoming op grond van de Wts, terwijl in Caribisch Nederland inwoners met een hypotheek en/of hoger inkomen zijn aangewezen op een relatief dure schadeverzekering. Bovendien wordt geen rekening gehouden met de relatief grote impact van een ramp op de eilanden, bijvoorbeeld in de vorm van een tegemoetkoming in de kosten in verband met noodhulp, wederopbouw en meer langdurige economische steun. In Caribisch Nederland worden particulieren die een hypotheek hebben en bedrijven die een lening bij de bank hebben door de meeste banken verplicht om een schadeverzekering af te sluiten met rampendekking. Ook bij het bestaan van een publieke vangnetregeling voor schade bij rampen blijft voor deze groep inwoners (naar verwachting) de verplichting bestaan voor een schadeverzekering met rampendekking. Deze groep inwoners zal dus geen aanspraak kunnen maken op een vangnetregeling vanuit de overheid, terwijl andere inwoners met een laag inkomen wel profijt hebben van de vangnetregeling;
- *Vormgeving regeling:* de beoordeling welke inwoners in aanmerking zouden komen voor de algemene vangnetregeling is lastig en raakt aan inkomenspolitiek;
- *Ongewenst neveneffect:* bij een vangnetregeling vanuit de overheid bestaat er mogelijk een minder grote prikkel bij inwoners om preventieve maatregelen te treffen ter voorkoming van schade.

Uitvoering vangnetregeling

In Europees Nederland is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) verantwoordelijk voor de uitvoering van een vangnetregeling op grond van de Wts: gedupeerden kunnen een aanvraag voor tegemoetkoming in schade indienen, waarna de RVO deze aanvraag beoordeelt en afwikkelt. Het verdient aanbeveling om deze organisatie ook de uitvoering van een vangnetregeling in Caribisch Nederland te laten uitvoeren. Het ligt niet voor de hand om een afzonderlijke organisatie op te zetten of de uitvoering te beleggen bij de Rijksdienst Caribisch Nederland, die evenmin ervaring heeft met een dergelijke regeling. Een gesprekspartner van de RVO heeft aangegeven dat de capaciteit, kennis en infrastructuur die nodig is voor het uitvoeren van een Wts-gerelateerde vangnetregeling in Caribisch Nederland bij de RVO beschikbaar is. Daarmee is het zinvol de mogelijkheden om dit te beleggen bij de RVO verder te onderzoeken. Hoewel de RVO geen fysieke vestiging heeft op de BES-eilanden, bestaat er al wel een digitaal loket voor Caribisch Nederland.

Een aandachtspunt voor de uitvoering van de vangnetregeling vormt de (lokale) beschikbaarheid van voldoende kennis en capaciteit rond de schadevaststelling bij een ramp. Uit interviews met lokale verzekeraars in Caribisch Nederland blijkt dat zij weinig schade-experts in eigen huis hebben. Bij een gebeurtenis wordt vaak samengewerkt met ‘adjusters’. Dit zijn partijen, bijvoorbeeld gevestigd in de Verenigde Staten, die schadeclaims bij een verzekeraar onderzoeken. Bij een (grote) natuurramp op een van de BES-eilanden is de schade dermate omvangrijk dat het zeer de vraag is of de lokale verzekeraars (samen met adjusters) beschikken over voldoende capaciteit en kennis om de schade binnen een kort tijdbestek in kaart te brengen. Het ligt voor de hand dat bij een ramp gebruik wordt gemaakt van ondersteuning door schade-experts uit Europees Nederland. Verschillende gesprekspartners zien in dat kader met name een rol weggelegd voor het NIVRE, de beroeps- en brancheorganisatie van schade-experts. Het NIVRE heeft ook een rol bij de uitvoering van de Wts door onder meer schade-experts te leveren die schadeopnames maken bij gedupeerden. In enkele andere gesprekken is aangegeven dat grotere private partijen, met expertise op het gebied van schadevaststelling,

mogelijk ook in het Caribisch gebied een rol kunnen spelen bij de uitvoering van de vangnetregeling.

5.4.4 Denkrichting 2: publiek rampenfonds of vangnetregeling met brede reikwijdte

Dit scenario voorziet – in aanvulling op denkrichting 1 – in een regeling voor Caribisch Nederland die niet alleen fungeert als een vangnetregeling voor gedupeerden zoals bij de Wts, maar een bredere reikwijdte heeft die rekening houdt met de (relatief) grotere impact van een ramp op de BES-eilanden. Gedacht kan worden aan het instellen van een rampenfonds vanuit de Rijksoverheid, waarbij gelden beschikbaar worden gesteld voor noodhulp in de fase direct na de ramp, voor de wederopbouw van infrastructuur en andere voorzieningen, voor de noodzakelijke (tijdelijke) ondersteuning van bedrijven en werknemers en stimuleringsmaatregelen om de economie weer op te starten.

Om voldoende rechtszekerheid te bieden, heeft het de voorkeur dat in een regeling een duidelijk kader wordt uitgewerkt met criteria wanneer ingeval van een ramp een beroep kan worden gedaan op het rampenfonds en voor welke schadeposten en andere maatregelen middelen beschikbaar worden gesteld.

Er kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld aan de uitkering van gelden uit het rampenfonds. Bijvoorbeeld dat de openbare lichamen verplicht worden om beleid vast te stellen en maatregelen te treffen die zo veel mogelijk gericht zijn op het voorkomen/beperken van schade wanneer een ramp optreedt. Meer inzet op preventie draagt eraan bij dat de potentiele schade bij een ramp beperkt wordt. Er zijn in dat kader tal van preventieve maatregelen denkbaar: bouwen van nieuwbouwwoningen met materialen die stormbestendig(er) zijn, maatregelen omtrent betere afwatering en afvoer van regenwater, beleid gericht op het beperken van nieuwbouw in risicogebieden (zoals lager gelegen gebieden en/of gebieden dicht bij de zee). Ook bij andere denkrichtingen kan aandacht worden besteed aan preventie, bijvoorbeeld door aanvullende verplichtingen/voorwaarden rond preventieve maatregelen (zie bijvoorbeeld denkrichting 1) of bewustwordingscampagnes (zie bijvoorbeeld denkrichting 3 en 4).

Voordelen:

— *Beschermingsniveau en gelijkwaardigheid:* een publiek rampenfonds biedt een beter beschermingsniveau voor inwoners van Caribisch Nederland. Daarbij wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de lokale omstandigheden en de relevante verschillen tussen Caribisch en Europees Nederland als het gaat om het risico op natuurrampen en de impact daarvan.

Nadelen:

— *Kosten:* het instellen van een publiek rampenfonds betekent dat een relatief groot bedrag moet worden gereserveerd om te kunnen voorzien in de vergoeding van schade bij een eventuele ramp. Wanneer een fonds wordt ingesteld specifiek ten behoeve van uitkering van schade bij een ramp, moet daarvoor geld worden geserveerd. De vraag is dan hoeveel geld voor een fonds moet worden aangewend, en of ineens een groot bedrag wordt gereserveerd of dat periodiek een bepaald bedrag opzij wordt gezet. Een dergelijk fonds is relatief kostbaar en betreft in beginsel ‘dood geld’ dat niet kan worden besteed aan andere belangrijke overheidszaken. Het geld uit het fonds zou kunnen worden belegd ten behoeve van rendement, maar dat roept weer andere vraagstukken op, zoals wie dat geld gaat beheren. Mogelijk bestaat een politiek risico dat de middelen die zijn gereserveerd voor het rampenfonds, vanwege andere politieke prioriteiten of

ontwikkelingen, worden gebruikt voor andere doeleinden. Dit nadeel speelt minder wanneer in plaats van een fonds wordt gewerkt met een brede vangnetregeling die ziet op kosten voor noodhulp, wederopbouw en economische steun en de schade pas wordt bekostigd op het moment dat een ramp plaatsvindt (vergelijkbaar met de bekostiging van de Wts).

— *Charity hazard:* het bestaan van een publiek rampenfonds kan gepaard gaan met het risico op 'charity hazard'. Het kan de prikkel bij inwoners van Caribisch Nederland verlagen om een verzekering met rampendekking te sluiten. Dit zou dan ook een negatief effect hebben op het functioneren van de bestaande verzekeringsmarkt. Tegelijkertijd zal dit effect mogelijk beperkt zijn, wanneer het rampenfonds geen betrekking heeft op tegemoetkoming in schade aan particulieren en bedrijven maar alleen ziet op schadeposten die hier los van staan.

Fonds of brede vangnetregeling

Zoals bij bovengenoemde nadelen is beschreven, is het instellen van een fonds kostbaar en kan het verschillende uitvoeringsvraagstukken oproepen. Een alternatief voor een fonds is dat een brede vangnetregeling wordt opgesteld, vergelijkbaar met de systematiek van de Wts, maar dan met aanvullende schadecategorieën – zoals voor noodhulp, wederopbouw en economische steun – waar de overheid gedupeerde is. De kosten worden dan pas gemaakt op het moment dat een ramp plaatsvindt, vergelijkbaar met de bekostiging van een regeling die op grond van de huidige Wts wordt vastgesteld. Een brede vangnetregeling kan zowel betrekking hebben op de maatschappelijke kosten van een ramp (zoals noodhulp, wederopbouw en economische steun) als schade bij gedupeerde particulieren en bedrijven (zie hiervoor uitgebreider denkrichting 1 in paragraaf 5.4.3).

Verhouding tot (tegemoetkoming in) schade bij particulieren en bedrijven

Bij deze denkrichting is het de vraag hoe een publiek rampenfonds zich verhoudt tot de bestaande verzekeringsmarkt. In dat kader zijn verschillende varianten denkbaar:

— Het rampenfonds richt zich alleen op noodhulp, kosten van de wederopbouw van infrastructuur en openbare voorzieningen en andere schadecategorieën waarvoor momenteel geen dekking wordt geboden door verzekeraars (zoals teeltplanschade, evacuatiekosten), waarbij particulieren en bedrijven nog steeds zijn aangewezen op een private schadeverzekering. Dit rampenfonds kan eventueel bestaan naast een vangnetregeling gebaseerd op de Wts die primair ziet op tegemoetkoming in schade bij particulieren en bedrijven (zie ook denkrichting 1 in paragraaf 5.4.3);
  – Om het probleem van de betaalbaarheid van schadeverzekeringen aan te pakken, kan dit rampenfonds worden gecombineerd met:
    ▪ de verplichting om een private schadeverzekering af te sluiten met toeslag/subsidie voor lagere inkomens;
    ▪ een publieke verzekering met toeslag/subsidie.

— Alternatief is een rampenfonds (of vangnetregeling) met een bredere insteek, waarbij particulieren en bedrijven (onder voorwaarden) ook een tegemoetkoming kunnen krijgen in schade. De vraag is dan wie precies recht zouden hebben op een tegemoetkoming uit het schadefonds:

  1. Alle inwoners en bedrijven in Caribisch Nederland. Dit heeft verschillende nadelen:
     ▪ Er is dan geen reden meer om een schadeverzekering met rampendekking te sluiten, hetgeen leidt tot 'charity hazard', waardoor de verzekeringsmarkt instort. Als in dit scenario banken bij de verstrekking van een hypotheek/lening een schadeverzekering met rampendekking blijven verplichten (ook al is dat de vraag als er een wettelijke regeling komt waar de

overheid garant staat voor een tegemoetkoming in schade), ontstaat er ongelijke behandeling tussen particulieren en bedrijven met en zonder een hypotheek/lening. Alleen particulieren/bedrijven hebben profijt van het schadefonds en hoeven tegelijkertijd geen premie te betalen;
    - Meer vermogende mensen (zonder hypotheek/lening) die gemakkelijk de premie van een verzekering kunnen betalen, krijgen ook een tegemoetkoming vanuit de overheid;
2. Alleen inwoners met een laag inkomen komen in aanmerking voor een tegemoetkoming vanuit het schadefonds; andere inwoners/bedrijven zijn aangewezen op een private verzekering (zie ook denkrichting 1b).

5.4.5 Denkrichting 3: verplichte private schadeverzekering met rampendekking

Variant 3a: verplichte private verzekering met rampendekking in Caribisch Nederland met een toeslag/subsidie voor inwoners met een laag inkomen
Dit scenario voorziet in een algemene verplichting voor inwoners en bedrijven om een schadeverzekering met rampendekking te sluiten. Om te waarborgen dat deze verzekering betaalbaar is voor alle inwoners van Caribisch Nederland, wordt voorzien in een toeslag of subsidie voor inwoners met een laag inkomen die de premiekosten niet volledig zelfstandig kunnen dragen. Dit systeem is vergelijkbaar met het stelsel rond de verplichte zorgverzekering in Europees Nederland, waar inwoners met een laag inkomen in aanmerking komen voor een zorgtoeslag.

Voordelen:
- *Beschermingsniveau:* alle inwoners en bedrijven zijn verzekerd tegen risico's op schade door rampen;
- *Betaalbaarheid:* er wordt gewaarborgd dat ook inwoners met een laag inkomen zich kunnen verzekeren tegen schade bij rampen.
- *Meerwaarde verzekering ten opzichte van vangnetregeling (zie denkrichting 1):*
    - *Zekerheid:* op voorhand heeft de verzekerde in beginsel duidelijkheid en zekerheid over de dekking voordat de schade zich voordoet. Een vangnetregeling (op basis van de systematiek van de huidige Wts) geeft op voorhand minder zekerheid, omdat de vaststelling van een regeling voor tegemoetkoming in schade afhankelijk is van bestuurlijke besluitvorming of een situatie in aanmerking komt voor een vangnetregeling;
    - *Volledig dekking schade:* het voordeel van een (indemniteits)verzekering ten opzichte van een tegemoetkoming op grond van een vangnetregeling, is dat bij een verzekering in beginsel de volledige schade wordt vergoed terwijl gedupeerden bij een tegemoetkoming alleen een deel van de geleden schade vergoed krijgen.
    - *Rechtvaardigheid:* de hoogte van de premieafdracht is mede gebaseerd op de waarde van het verzekerde object. Hoe hoger de waarde van de te verzekeren bezittingen, hoe hoger de premiekosten zijn. Bij een vangnetregeling krijgt een gedupeerde met een duurdere woning en/of meer inboedel in absolute zin een hogere tegemoetkoming, zonder dat daartegenover een grotere voorafgaande bijdrage van de burger wordt verlangd (anders dan eventuele hogere belastingafdracht).

Nadelen:

- *Toezicht op naleving:* het kan in de praktijk lastig zijn om te controleren in hoeverre inwoners de verzekeringsplicht daadwerkelijk naleven. Dezelfde problematiek speelt momenteel bijvoorbeeld ook al bij controle op de naleving van de verzekeringsplicht bij autoverzekeringen.
- *Ongelijkwaardigheid:* de ongelijkwaardigheid ten opzichte van Europees Nederland wordt vergroot. Inwoners in Europees Nederland zijn niet verplicht om een schadeverzekering af te sluiten en komen in aanmerking voor een vangnetregeling vanuit de overheid, terwijl inwoners van Caribisch Nederland worden verplicht om een (relatief dure) schadeverzekering met rampendekking af te sluiten. Er wordt bovendien geen rekening gehouden met de relatief grote impact van een ramp op de eilanden, doordat niet wordt voorzien in tegemoetkoming in kosten in verband met noodhulp, wederopbouw en meer langdurige economische steun;
- *Robuustheid verzekeringsmarkt:* te grote afhankelijkheid van lokale verzekeraars vormt mogelijk een kwetsbaarheid. De verzekeringsmarkt in het Caribisch gebied is relatief klein en het is de vraag of de lokale verzekeraars ook in de toekomst nog voldoende robuust zijn, mede gelet op de gevolgen van klimaatverandering en de toenemende risico's op natuurrampen. Zie ook paragraaf 5.2 waarin we toelichten dat het niet verstandig is te kiezen voor een maatwerkregeling waarbij volledig op de lokale verzekeraars wordt geleund, met verwijzing naar de verzekeringsmarkt in enkele Amerikaanse staten en de situatie op Saba en Sint Eustatius waar met name op één verzekeraar wordt geleund.
- *Ongewenst neveneffect:* private verzekeraars hebben baat bij deze regeling doordat de verzekeringsgraad en daarmee de omzet toeneemt, terwijl vanuit de overheid de premies ten dele worden bekostigd via een toeslag/subsidie;
- *Vormgeving regeling:* de beoordeling welke inwoners in aanmerking zouden komen voor een subsidie/toeslag is een lastig vraagstuk en raakt aan inkomenspolitiek.
- *Draagvlak:* er is beperkt maatschappelijk draagvlak voor verplichte verzekering;
- *Keuzevrijheid:* met name bij een algemene verzekeringsplicht voor alle inwoners van Caribisch Nederland, wordt de keuzevrijheid van consumenten fors beperkt.

Variant 3b: verplichte private verzekering met rampendekking in zowel Europees als Caribisch Nederland

Dit scenario voorziet in een algemene verplichting voor alle inwoners en bedrijven in zowel Europees als Caribisch Nederland om een schadeverzekering met rampendekking af te sluiten.

Voordelen:

- *Beschermingsniveau:* alle inwoners en bedrijven zijn verzekerd tegen risico's op schade door rampen;
- *Gelijkwaardigheid:* er bestaat een gelijkwaardige regeling tussen Caribisch en Europees Nederland.
- *Meerwaarde verzekering ten opzichte van vangnetregeling:* zie toelichting onder variant 3a.

Nadelen:

- *Gelijkvormige regeling ligt minder voor de hand gezien de grote verschillen in verzekeringsmarkt tussen Caribisch en Europees Nederland:* momenteel staat de verzekeringsmarkt in Caribisch Nederland volledig los van de verzekeringsmarkt in Europees Nederland: verzekeraars in Europees Nederland zijn niet actief in Caribisch Nederland en andersom. De risico's op rampen (qua aard en omvang) verschillen ook. Ook de dekking

die wordt geboden, verschilt aanmerkelijk tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland;
- *Verschillen tussen dekking van schade bij rampen in Caribisch en Europees Nederland:* in Europees Nederland wordt voor bepaalde type rampen geen rampendekking geboden, terwijl in Caribisch Nederland brede rampendekking bestaat. Om te voorkomen dat ongelijkwaardigheid ontstaat tussen Europees en Caribisch Nederland (doordat inwoners van Europees Nederland wel verplicht worden om een verzekering af te sluiten, maar daarvoor geen brede rampendekking terugkrijgen), zou een verplichte verzekering eerder voor de hand liggen wanneer ook volledige rampendekking kan worden geboden. Dit betekent dat verzekeraars ook dekking moeten bieden voor overstromingen van primaire waterkeringen. In een eerdere reactie op de evaluatie van de Wts heeft het kabinet reeds aangegeven dat een verplichte verzekering met rampendekking in Europees Nederland meer nadelen dan voordelen heeft. Volgens het kabinet is een relatief hoge premieafdracht nodig bij verzekering van overstromingen van primaire waterkeringen (zeldzaam, maar zeer grote schade). Dit zou een publiek-private verzekeringsoplossing macro-economisch duurder maken.[97] Verder heeft de Autoriteit Consument & Markt (ACM) in 2013 – naar aanleiding van een voorstel van het Verbond van Verzekeraars voor het introduceren van een verplichte verzekeringsconstructie voor overstromingsdekkingen – in een zienswijze verschillende kanttekeningen benoemd. Zo vond de ACM dat een verplichte verzekering de mededinging beperkt en dat het onwenselijk is dat consumenten, die zelf niet in een gebied wonen met een overstromingsrisico, wel gedwongen worden om een verzekering te sluiten;[98]
- *Draagvlak:* er is beperkt maatschappelijk draagvlak voor verplichte verzekering;
- *Ongelijkwaardigheid*: er wordt geen rekening gehouden met de relatief grote impact van een ramp op de eilanden, door niet te voorzien in een tegemoetkoming in kosten in verband met noodhulp, wederopbouw en meer langdurige economische steun.

Variant 3c: (verplichte) private schadeverzekeringen met Rijksoverheid als herverzekeraar
Bij deze variant wordt voorzien in een algemene verplichting voor inwoners en bedrijven in Caribisch Nederland om een schadeverzekering met rampendekking af te sluiten, waarbij de Rijksoverheid optreedt als herverzekeraar. Deze variant lijkt het meest op het bestaande Cat-Nat-stelsel in Frankrijk. In dit scenario kan eventueel ook worden voorzien in een toeslag/subsidie voor inwoners met een laag inkomen.

Voordelen
- *Beschermingsniveau:* alle inwoners en bedrijven zijn verzekerd tegen risico's op schade door rampen;
- *Zekerheid:* de overheid staat garant als herverzekeraar, waardoor er meer zekerheid bestaat dat de schade daadwerkelijk wordt uitgekeerd bij een grote ramp met omvangrijke schade;
- *Betaalbaarheid:* verzekeraars zijn niet meer afhankelijk van private herverzekeraars die grote invloed hebben op de hoogte van de premie. Mogelijk dat de overheid als herverzekeraar met meer aantrekkelijke voorwaarden kan komen, wat een drukkend effect heeft op de hoogte van de premie;
- *Rechtvaardigheid:* de hoogte van de premie is afhankelijk van de waarde van de te verzekeren bezittingen. Bij een tegemoetkoming (denkrichting 1) ontvangt een gedupeerde met veel bezittingen een hogere tegemoetkoming zonder dat daar een voorafgaande bijdrage tegenover staat.

[97] *Kamerstukken II* 2023/24, 32 013, nr. 291.
[98] ACM (2013) Informele zienswijze verplichte private schadeverzekeringsconstructie voor overstromingsdekkingen.

— *Meerwaarde verzekering ten opzichte van vangnetregeling:* zie toelichting onder variant 3a

Nadelen

— *Ongewenst neveneffect:* private verzekeraars kunnen mogelijk risico's afwentelen op de overheid als hierover onvoldoende scherpe afspraken worden gemaakt en als schade 100% wordt herverzekerd. Bijvoorbeeld doordat de verzekeraar sneller polissen aanbiedt voor gevallen met hoge risico's op schade (zoals woningen van een slechte bouwkwaliteit of op een risicovolle locatie nabij de zee). Mogelijk dat verzekeraars hier oneigenlijk van kunnen profiteren. Dit risico speelt minder wanneer wordt gewerkt met een 'getrapt systeem', waar de verzekeraar een deel van het risico zelf draagt en pas bij een hoger risico een beroep kan doen op de herverzekering;
— *Effect op verzekeringsmarkt:* grote mate van 'overheidsbemoeienis' met private verzekeringsmarkt. Mogelijk ongewenste (neven)effecten op het functioneren van de bestaande verzekeringsmarkt.

5.4.6 Denkrichting 4: verplichte publieke schadeverzekering

Dit scenario voorziet in een verplichte collectieve schadeverzekering met rampendekking die wordt uitgevoerd door de Rijksoverheid. Daarbij is de overheid tevens herverzekeraar. Dit scenario is vergelijkbaar met de bestaande verplichte publieke zorgverzekering in Caribisch Nederland. Anders dan in Europees Nederland worden in Caribisch Nederland geen zorgverzekeringen aangeboden door private zorgverzekeraars, maar wordt één collectieve zorgverzekering aanboden die wordt uitgevoerd door het Zorgverzekeringskantoor BES.

De premies voor de publieke verzekering kunnen – net als bij de collectieve zorgverzekering – via de salarissen door de werkgever worden afgedragen. Om te waarborgen dat de publieke verzekering betaalbaar is voor alle inwoners van Caribisch Nederland kan dat op vergelijkbare wijze via een inkomensafhankelijke premie worden geregeld, of via een toeslag of subsidie voor inwoners met een lager inkomen.

Voordelen:

— *Beschermingsniveau:* alle inwoners en bedrijven zijn verzekerd tegen risico's op schade door rampen;
— *Betaalbaarheid:* door de publieke verzekering ten dele te bekostigen vanuit de algemene middelen kunnen de kosten van de premie voor inwoners worden gedrukt (in vergelijking met de dure premies voor de bestaande private schadeverzekeringen). Bovendien wordt gewaarborgd dat ook inwoners met een laag inkomen zich kunnen verzekeren tegen schade bij rampen;
— *Zekerheid:* overheid staat garant als herverzekeraar.
— *Rechtvaardigheid:* de hoogte van de premie is afhankelijk van de waarde van de te verzekeren bezittingen. Bij een tegemoetkoming (denkrichting 1) ontvangt een gedupeerde met veel bezittingen een hogere tegemoetkoming zonder dat daar een voorafgaande bijdrage tegenover staat.

Nadelen:

— *Effect op verzekeringsmarkt:* bij een publieke verzekering vervalt de noodzaak van private schadeverzekeringen met rampendekking. Dit betekent dat verzekeraars in Caribisch Nederland geen omzet meer kunnen genereren uit deze schadeverzekeringen. Dit heeft invloed op het functioneren van de bestaande verzekeringsmarkt en heeft mogelijk negatieve effecten voor andere type (schade)verzekeringen die worden aangeboden

(zoals hogere premies) en/of heeft tot gevolg dat verzekeraars uit de markt stappen omdat deze minder aantrekkelijk wordt;
- *Publiek belang:* anders dan het waarborgen van de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg door een collectieve zorgverzekering – waar duidelijk sprake is van een algemeen en publiek belang – is het de vraag of de bescherming van privaat bezit van particulieren en bedrijven via een schadeverzekering een publieke taak is die de overheid zou moeten uitvoeren en overnemen van private verzekeraars.
- *Ontbreken marktwerking:* aangezien er geen marktwerking meer is en er geen concurrerende verzekeraars zijn die een schadeverzekering met rampendekking aanbieden, is er mogelijk een minder grote prikkel voor de Rijksoverheid om de hoogte van de premie te drukken;
- *Vormgeving regeling:* de beoordeling welke inwoners in aanmerking zouden komen voor een verlaging van de premie, subsidie of toeslag is een lastig vraagstuk en raakt ook aan inkomenspolitiek;
- *Ongelijkwaardigheid:* de ongelijkwaardigheid ten opzichte van Europees Nederland wordt vergroot. Inwoners in Europees Nederland zijn niet verplicht om een schadeverzekering af te sluiten en komen in aanmerking voor een vangnetregeling vanuit de overheid, terwijl inwoners van Caribisch Nederland worden verplicht om een (relatief dure) schadeverzekering met rampendekking af te sluiten. Er wordt bovendien geen rekening gehouden met de relatief grote impact van een ramp op de eilanden, doordat niet wordt voorzien in tegemoetkoming in kosten in verband met noodhulp, wederopbouw en meer langdurige economische steun;
- *Beperkte meerwaarde ten opzichte van een vangnetregeling:* anders dan bij de collectieve zorgverzekering in Caribisch Nederland – waar niet elke verzekerde gelijktijdig een beroep hoeft te doen op de verzekering – zullen de meeste verzekerden ingeval van een ramp op hetzelfde moment een beroep doen op de publieke rampenverzekering. De vraag is dan wat de meerwaarde is ten opzichte van een vangnetregeling, waar eveneens gelijktijdig vanuit de overheid wordt voorzien in tegemoetkoming in schade.
- *Draagvlak:* er is beperkt maatschappelijk draagvlak voor een verplichte verzekering.

5.4.7 Denkrichting 5: parametrische verzekering

Bij deze denkrichting worden twee mogelijkheden besproken die aansluiten op de systematiek van een parametrische verzekering.

Variant 5a: aansluiting (Caribisch) Nederland bij CCRIF

Bij deze denkrichting sluit Nederland zich aan bij de Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF), specifiek voor de dekking van schade als gevolg van rampen in Caribisch Nederland. CCRIF is een regionale verzekeringspool tegen rampen, waarbij verschillende parametrische landenverzekeringen worden aangeboden. In dat kader wordt een vast bedrag uitgekeerd aan deelnemende landen zodra vooraf vastgestelde voorwaarden zijn vervuld. CCRIF biedt dekking voor onder meer orkanen, aardbevingen, extreme neerslag en overstromingen, evenals voor water- en elektriciteitsvoorzieningen en de visserijsector. Voor deelname aan CCRIF moeten deelnemende landen een financiële bijdrage betalen.

Aansluiting van Nederland bij CCRIF bestaat naast de mogelijkheid voor particulieren en bedrijven om een private schadeverzekering met rampendekking af te sluiten en een eventuele regeling zoals uitgewerkt bij denkrichtingen 1, 2, 3 en 4.

Bij deze denkrichting zijn er verschillende punten die nadere aandacht en uitwerking vragen:

- De uitkering vanuit CCRIF gaat naar het deelnemende land. In dit geval zal het land Nederland, waar de BES-eilanden onderdeel van vormen, de gelden ontvangen die vervolgens kunnen worden verstrekt aan de openbare lichamen. Wanneer meerdere eilanden binnen Caribisch Nederland zijn getroffen, dient er oog te zijn voor een bepaalde verdeelsleutel voor de wijze waarop de gelden worden verdeeld tussen de eilanden.
- Daarnaast is een belangrijke vraag waaraan het geld wordt besteed. Bijvoorbeeld kosten in verband met noodhulp, materiaal, kosten wederopbouw infrastructuur en openbare voorzieningen en andere schadecategorieën waarvoor momenteel geen dekking wordt geboden door verzekeraars (vergelijkbaar met rampenfonds).

Voordelen:

- *Beschermingsniveau:* de uitkering vanuit CCRIF is vrij besteedbaar. Daarmee kan worden voorzien in een tegemoetkoming in de kosten in verband met bijvoorbeeld noodhulp, wederopbouw en meer langdurige economische steun;
- *Aansluiting laagdrempelig:* CCRIF is een bestaande voorziening in de regio. In zoverre is het betrekkelijk 'eenvoudig' om daarbij aan te sluiten;
- *Snelheid:* het voordeel van een parametrische landenverzekering is dat relatief snel geld kan worden uitgekeerd ingeval van een ramp, omdat niet eerst de precieze omvang van de schade hoeft te worden vastgesteld. Daarbij is op voorhand al duidelijk welk bedrag wordt uitgekeerd bij een ramp. Kanttekening hierbij is dat de middelen worden verstrekt aan de Nederlandse overheid, die het vervolgens toedeelt aan overheden in Caribisch Nederland. De precieze verdeling van en bestemming voor deze middelen (zoals een tegemoetkoming in kosten voor particulieren of kosten voor noodhulp en wederopbouw) kan aanvullende besluitvorming vergen en kost daarmee tijd;
- *Risicospreiding:* risico's van kosten in verband met schade bij rampen worden gespreid tussen landen in het Caribisch gebied;
- *Schaalvoordelen:* door samen te werken met meerdere landen in de regio ontstaan schaalvoordelen op het gebied van operationele en administratieve kosten en kapitaalkosten. Dit kan leiden tot lagere premies die de landen jaarlijks moeten afdragen.

Nadelen:

- *Basis risk:* het risico bestaat dat – gelet op het parametrische karakter – de uitkering vanuit CCRIF lager is dan de werkelijk geleden schade, waardoor de Rijksoverheid alsnog een tegemoetkoming in de schade moet bieden. Tegelijkertijd moet er wel een jaarlijkse premie worden betaald;
- *Staatsrechtelijke positie Caribisch Nederland:* Caribisch Nederland maakt onderdeel uit van het Nederlandse staatsbestel. In zoverre ligt samenwerking met andere Caribische landen buiten het Koninkrijk in de regio mogelijk minder voor de hand en ligt het meer voor de hand dat vanuit het Rijk wordt voorzien in een regeling rond het dekken van risico's van schade bij rampen;
- *Ongelijkwaardigheid:* schadevergoedingen worden niet rechtstreeks uitgekeerd aan gedupeerde particulieren en bedrijven (zoals onder de Wts). Aansluiting bij CCRIF (zonder aanvullende regeling) levert in zoverre geen vergelijkbaar beschermingsniveau op tussen inwoners van Europees en Caribisch Nederland;
- *Financiële kwetsbaarheid:* wanneer een grootschalige ramp optreedt en meerdere (grote) landen in het Caribisch gebied zijn getroffen (of meerdere rampen kort na elkaar plaatsvinden in verschillende delen van het Caribisch gebied), bestaat het risico dat er vanuit CCRIF onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn om aan alle landen een uitkering te verstrekken. Volgens de website van CCRIF bestaat dit risico alleen wanneer er zich een aantal enorme rampen voordoet in verschillende grote economieën, zoals

Jamaica, Barbados, Trinidad, de Kaaimaneilanden en de Bahama's die allen binnen een jaar getroffen worden;[99]

— *Charity hazard:* mogelijk risico op charity hazard. Wanneer echter het huidige verzekeringsstelsel blijft bestaan waarbij banken een verzekering verplichten ingeval van een hypotheek/lening is dit effect beperkt. De reden hiervoor is dat mensen zich alleen verzekeren, omdat dat verplicht wordt door de banken en weinig inwoners zich vrijwillig verzekeren (onder meer omdat deze verzekering niet betaalbaar is).

Variant 5b: catastrophe bonds (cat bonds)

Een *catastrofe obligatie* (ook wel cat bond genoemd) is een financieel instrument waarbij het financiële risico op (schade bij) een natuurramp wordt overgeheveld van de overheid (of een verzekeraar of herverzekeraar) naar investeerders/beleggers op de kapitaalmarkt. Een cat bond heeft doorgaans een looptijd van enkele jaren. Als een ramp optreedt gedurende de looptijd van de cat bond en er wordt voldaan aan vooraf vastgestelde parameters, dan wordt dit geld beschikbaar gesteld voor de bekostiging van de opgetreden schade. Een cat bond werkt daarmee (meestal) met dezelfde systematiek als een parametrische verzekering. Beleggers die een cat bond kopen, ontvangen (een relatief hoge) rente en krijgen hun inleg terug als geen ramp heeft plaatsgevonden tijdens de looptijd van de cat bond. Als daarentegen de vooraf omschreven gebeurtenis/ramp wel plaatsvindt, dan zijn beleggers hun inleg (de hoofdsom) kwijt.

Verzekeraars en herverzekeraars kunnen gebruikmaken van cat bonds, maar ook overheden kunnen hiervan gebruikmaken als instrument om zich te beschermen tegen de (financiële) risico's op schade door een ramp. Voor cat bonds dient jaarlijks een financiële bijdrage (premie) te worden betaald. De Wereldbank heeft in enkele landen cat bonds uitgegeven, waaronder in het Caribisch gebied. Jamaica is het eerste eiland in de regio dat hier gebruik van maakt. Bij orkaan Melissa in 2025 is in Jamaica voor het eerst de volledige cat bond, ter waarde van 150 miljoen USD, uitbetaald aan de overheid.[100]

Het gebruik van cat bonds bestaat naast de mogelijkheid voor particulieren en bedrijven om een private schadeverzekering met rampendekking af te sluiten en een eventuele regeling zoals uitgewerkt bij denkrichtingen 1, 2, 3 en 4.

Voordelen:

— *Beschermingsniveau:* het geld dat bij een cat bond beschikbaar komt ingeval van een ramp is vrij besteedbaar. Daarmee kan worden voorzien in een tegemoetkoming in de kosten in verband met bijvoorbeeld noodhulp, wederopbouw en meer langdurige economische steun;

— *Maatwerk:* een cat bond kan op maat worden vormgegeven voor een specifiek gebied of land, waarbij rekening kan worden gehouden met de lokale omstandigheden en het specifieke risicoprofiel;

— *Snelheid:* het voordeel van een cat bond (op basis van parametrische 'triggers') is dat relatief snel geld kan worden uitgekeerd ingeval van een ramp, omdat niet eerst de precieze omvang van de schade hoeft te worden vastgesteld. Daarbij is op voorhand al duidelijk welk bedrag wordt uitgekeerd bij een ramp. Kanttekening hierbij is dat de middelen worden verstrekt aan overheden in Caribisch Nederland. De precieze verdeling van

[99] CCRIF, 'Frequently Asked Questions', geraadpleegd op 13 augustus 2026, https://www.ccrif.org/frequently-asked-questions

[100] World Bank Group, 'World Bank Prices Catastrophe Bond for Disaster Protection for Jamaica', 18 mei 2026, https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2026/05/18/world-bank-prices-catastrophe-bond-for-disaster-protection-for-jamaica

en bestemming voor deze middelen (zoals een tegemoetkoming in kosten voor particulieren of kosten voor noodhulp en wederopbouw) kan aanvullende besluitvorming vergen en kost daarmee tijd.

Nadelen:

- *Basis risk:* het belangrijkste nadeel is dat – net als bij parametrische verzekeringen – het risico bestaat dat de uitbetaling vanuit een cat bond lager is dan de werkelijke schade die is opgetreden;
- *Complexiteit en transactiekosten:* een cat bond is een complex financieel product en vereist specialistische kennis bij het vormgeven daarvan en de bijbehorende parameters. Een cat bond gaat – in vergelijking met (parametrische) verzekeringen – gepaard met hogere transactiekosten. Hoewel de markt voor cat bonds groeit, zijn er relatief weinig landen waar ervaring is opgedaan met dit financiële instrument;
- *Ongelijkwaardigheid:* er wordt met een cat bond geen rechtstreekse schadevergoeding uitgekeerd aan gedupeerde particulieren en bedrijven (zoals onder de Wts). Een cat bond (zonder aanvullende regeling) levert in zoverre geen vergelijkbaar beschermingsniveau op tussen inwoners van Europees en Caribisch Nederland;
- *Charity hazard:* mogelijk risico op charity hazard (zie ook toelichting bij variant 5a).

5.5 Afsluitend

Tot dusver hebben we gezien dat het risico op schade bij rampen en de verzekerbaarheid daarvan belangrijke verschillen kent tussen Caribisch en Europees Nederland. Vanwege deze verschillen is het niet mogelijk om de bestaande Wts, in zijn huidige vorm, mede van toepassing te verklaren in Caribisch Nederland. Het criterium ‘redelijkerwijs verzekerbaar’ zal mogelijk discussie en daarmee rechtsonzekerheid met zich meebrengen in Caribisch Nederland, aangezien daar – in tegenstelling tot Europees Nederland – verzekeringen worden aangeboden met brede rampendekking, maar deze voor een groot deel van de bevolking niet betaalbaar zijn. De Wts zou daarom in zijn huidige vorm betrekkelijk weinig meerwaarde hebben als vangnetregeling voor inwoners in Caribisch Nederland. Bovendien voorziet de huidige Wts primair in een tegemoetkoming in schade voor gedupeerde particulieren en bedrijven en wordt geen rekening gehouden met de relatief grote impact van een ramp op de BES-eilanden en de kosten in verband met noodhulp, wederopbouw en (langdurige) economische steun.

In dit hoofdstuk zijn verschillende variabelen geschetst waar rekening mee kan worden gehouden bij het vormgeven van een maatwerkregeling voor Caribisch Nederland. Aan de hand van deze variabelen zijn verschillende denkrichtingen uitgewerkt voor een maatwerkregeling, die ieder bepaalde voor- en nadelen hebben. Het ligt voor de hand om verschillende ‘bouwstenen’ van de geschetste denkrichtingen te combineren om te komen tot een regeling die het beste voorziet in een goed beschermingsniveau van inwoners van Caribisch Nederland en die rekening houdt met de andere omstandigheden op de BES-eilanden als het gaat om het risico op schade bij rampen en de verzekerbaarheid daarvan.

Zo is het mogelijk om een publiek rampenfonds (of brede vangnetregeling) in te stellen – om vooral rekening te houden met de kosten voor noodhulp, wederopbouw en economische steun – en daarnaast een vangnetregeling te treffen om te voorzien in een tegemoetkoming in schade voor met name gedupeerde particulieren en bedrijven. Daarmee ontstaat een meer gelijkwaardig beschermingsniveau en wordt bovendien rekening gehouden met het hogere risicoprofiel en de relatief grote impact van een ramp op de eilanden in vergelijking met

Europees Nederland. Het is ook mogelijk dit verder te combineren met het aansluiten bij het CCRIF en/of het werken met cat bonds. In dat geval zou sprake zijn van een meer 'gelaagde' strategie voor de omgang met (financiële) risico's op schade bij rampen.

In plaats van een publieke regeling voor (tegemoetkoming in) schade bij rampen kan ook worden gekozen voor een regeling die zich richt op verzekering van particulieren en bedrijven tegen schade bij rampen. Een algemene verplichting voor inwoners in Caribisch Nederland om een (publieke dan wel private) verzekering met rampendekking af te sluiten, zorgt ervoor dat de verzekeringsgraad toeneemt en dat inwoners beter beschermd zijn tegen de risico's op schade door rampen. Tegelijkertijd wordt daarmee de keuzevrijheid van inwoners van Caribisch Nederland beperkt en kunnen ongewenste neveneffecten ontstaan doordat wordt ingegrepen in het functioneren van de verzekeringsmarkt. Nog belangrijker is wellicht dat de ongelijkwaardigheid ten opzichte van Europees Nederland wordt vergroot (als de verplichting alleen betrekking heeft op Caribisch Nederland); inwoners in Caribisch Nederland worden verplicht om een verzekering te nemen en moeten daarvoor premie afdragen, terwijl deze verplichting niet geldt in Europees Nederland en de inwoners daar in aanmerking kunnen komen voor een eventuele tegemoetkoming in schade op grond van de Wts.

Een belangrijk aspect voor een maatwerkregeling in Caribisch Nederland is dat gekeken moet worden hoe rekening kan worden gehouden met het feit dat voor inwoners in Caribisch Nederland, met name op Saba en Sint Eustatius, de premies van de huidige verzekeringen met rampendekking niet goed betaalbaar zijn. Dit kan bijvoorbeeld door in een maatwerkregeling te bepalen dat alleen inwoners met een laag inkomen hiervoor in aanmerking komen of door te voorzien in een toeslag of subsidie voor deze groep inwoners om de premie te helpen betalen. Een vraagstuk is welke groep inwoners hiervoor in aanmerking moet komen en in hoeverre onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds Bonaire (waar de premies lager zijn) en anderzijds Saba en Sint Eustatius (waar de premies fors hoger zijn).

6 Beantwoording deelvragen en conclusie

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord. In paragraaf 6.2 geven we per onderzoeksthema een antwoord op de onderzoeksvragen. In paragraaf 6.3 volgt een slotbeschouwing en geven we antwoord op de centrale onderzoeksvragen.

6.2 Beantwoording deelvragen

6.2.1 Verzekeringsmarkt

1. Welke verzekeringsaanbieders voor schade door rampen zijn er op of voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba?
2. Welke verzekeringen tegen schade door rampen worden aangeboden op of voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba en wat is redelijkerwijs verzekerbaar, gelet op de memorie van toelichting van de Wts?
   a. Hoe betaalbaar zijn de verzekeringen voor de inwoners, als gekeken wordt naar de premies ten opzichte van het gemiddeld inkomen?
   b. Welke verzekeringen/polisbepalingen met betrekking tot verzekeringen tegen schade door rampen bestaan momenteel op of voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba?
   c. Zijn het verlies van arbeidsvermogen bij letsel, het verlies van levensonderhoud voor nabestaanden bij overlijden en dubbele woonlasten momenteel redelijkerwijs verzekerbaar?
   d. Zijn er verschillen per eiland wat betreft de verzekerbaarheid? Zo ja, op welke onderdelen verschillen de eilanden van elkaar?

De verzekeringsmarkten in Caribisch en Europees Nederland staan volledig los van elkaar. De lokale verzekeraars in het Caribisch gebied zijn niet actief in Europees Nederland en andersom. De verzekeringsmarkt is daarnaast verschillend op de benedenwindse en de bovenwindse eilanden. Op de benedenwindse eilanden, waaronder Bonaire, zijn meer verzekeraars actief vanwege de grotere bevolkingsomvang en dus grotere verzekeringsmarkt. Op Bonaire zijn in ieder geval zes verzekeraars actief. Deze verzekeraars bieden doorgaans ook verzekeringen aan op Aruba en Curaçao en hebben daar hun (regionale) hoofdkantoor. Op Saba en Sint

Eustatius zijn drie verzekeraars actief. Deze verzekeraars zijn ook actief op Sint Maarten en hebben daar hun regionale hoofdkantoor. Slechts één van deze verzekeraars heeft ook een fysieke vestiging op Saba (op Sint Eustatius is er geen vestiging).

Lokale verzekeraars bieden in Caribisch Nederland voor zowel particulieren als bedrijven schadeverzekeringen aan met brede rampendekking. Dit betekent dat over het algemeen schadeverzekeringen worden aangeboden waarin schade aan woningen, de inboedel, bedrijfsgebouwen, bedrijfsinventaris, bedrijfsschade, motorvoertuigen en boten is inbegrepen. Onder de rampendekking valt in principe schade als gevolg van alle typen natuurrampen die in Caribisch Nederland kunnen voorkomen, namelijk: tropische stormen, orkanen, aardbevingen, tsunami's, vulkanische uitbarstingen en overstromingen. Enkel bij schade als gevolg van overstromingen die niet zijn veroorzaakt door een ramp (dus een storm, orkaan, vulkaanuitbarsting of tsunami) verschilt het per verzekeraar in hoeverre deze schade onder de rampendekking valt. Het verlies van arbeidsvermogen bij letsel, het verlies van levensonderhoud voor nabestaanden bij overlijden en dubbele woonlasten naar aanleiding van een ramp zijn in principe geen schadecategorieën die onder de rampendekking vallen van aangeboden schadeverzekeringen.

Hoewel de rampendekking van aangeboden verzekeringen in heel Caribisch Nederland hetzelfde is, verschilt de premie van dergelijke verzekeringen behoorlijk tussen enerzijds Bonaire en anderzijds Saba en Sint Eustatius. De hoogte van de premie is doorgaans afhankelijk van de herbouwwaarde van de woning of het gebouw, het risicoprofiel van het te verzekeren object en de premie van de herverzekering. Verzekeraars hanteren lijsten van risicogebieden, waar de verschillende eilanden en de gebieden per eiland zijn ingedeeld in een bepaalde risicocategorie. Hoe hoger het risicoprofiel, hoe hoger de premie. De bovenwindse eilanden hebben een hoger risicoprofiel aangezien daar met name het risico op tropische stormen en orkanen aanmerkelijk hoger is. Daardoor is de premie van schadeverzekeringen met rampendekking op Saba en Sint Eustatius fors hoger dan op Bonaire. Dit betekent dat met name voor inwoners op Saba en Sint Eustatius de premie – mede gelet op het gemiddelde besteedbaar inkomen – niet goed te betalen is. Op Bonaire liggen de premies lager en speelt het probleem van betaalbaarheid minder.

Op papier is schade als gevolg van rampen verzekerbaar in Caribisch Nederland, maar de vraag is in hoeverre dit in de praktijk ook daadwerkelijk zo is. Zoals aangegeven zijn de aangeboden verzekeringen – in ieder geval op Saba en Sint Eustatius – niet goed betaalbaar voor veel inwoners. Daarnaast is de vraag hoe robuust de verzekeringsmarkt is en of verzekerden bij een ramp daadwerkelijk volledige schade krijgen uitgekeerd. Het gaat om relatief kleine verzekeraars en op Saba en Sint Eustatius wordt hoofdzakelijk geleund op één verzekeraar. Mede gelet op klimaatverandering en het toenemende risico op natuurrampen, zijn er al herverzekeraars die zich terugtrekken uit de Caribische markt. Andere herverzekeraars hebben de premies verhoogd, waardoor lokale verzekeraars naar eigen zeggen ook genoodzaakt waren om de premies verder te verhogen.

In Europees Nederland worden – in tegenstelling tot Caribisch Nederland – geen verzekeringen aangeboden met brede rampendekking. Schade als gevolg van overstromingen van primaire waterkeringen is niet verzekerbaar.

6.2.2 Gebruik van verzekeringen in de praktijk

3. Welk percentage van de bevolking, per eiland, heeft zich ook daadwerkelijk (voldoende) verzekerd voor schade als gevolg van rampen?
4. Welk factoren zijn van invloed op het sluiten van verzekeringen?
5. Hoe verhoudt de betaalbaarheid van verzekeringen zich tot de verzekerde som?

Er zijn geen exacte cijfers beschikbaar van het aantal particulieren en bedrijven dat verzekerd is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Over het algemeen wordt in interviews de verzekeringsraad als beperkt ingeschat. Bij het afsluiten van een hypotheek is een woonhuisverzekering met rampendekking verplicht. Uit interviews komt het beeld naar voren dat wanneer er geen verplichting is, de meeste particulieren er ook niet voor kiezen om zich te laten verzekeren voor schade door rampen. Het aantal panden waarop een hypotheek is gevestigd, kan daarmee een goed beeld geven van de verzekeringsgraad. We hebben in dit onderzoek niet met zekerheid kunnen vaststellen wat dit percentage is, maar een indicatie is dat het om ongeveer één op de vijf woningen gaat (Marktmonitor Caribisch Nederland, ingevuld door financiële instellingen). Dit sluit aan bij het algemene beeld dat betrekkelijk weinig inwoners in Caribisch Nederland een verzekering met rampendekking hebben.

Uit het onderzoek komen vijf factoren naar voren die met name van invloed zijn op het sluiten van verzekeringen door inwoners van de BES-eilanden:

- Een belangrijke factor die ervoor zorgt dat mensen zich wél verzekeren tegen schade bij rampen is dat de meeste banken bij het verstrekken van een hypotheek de voorwaarde stellen een woonhuisverzekering af te sluiten waarbij ook dat onderdeel wordt meeverzekerd;
- Een reden om zich niet te verzekeren, is de betaalbaarheid. De premies op Saba en Sint Eustatius zijn vele malen hoger dan de premies op Bonaire en in Europees Nederland. Wanneer mensen met een minimumloon een opstalverzekering met rampendekking afsluiten, zijn zij daaraan een aanzienlijk deel van hun bruto jaarinkomen kwijt. De vraag is in hoeverre een dergelijke verzekering voor deze groepen feitelijk betaalbaar is.
- Een andere reden om niet te verzekeren tegen schade bij rampen is een beperkt risicobewustzijn en het zien van een beperkte meerwaarde van het verzekeren. Het risicobewustzijn lijkt wel wat groter te zijn op Saba en Sint Eustatius dan op Bonaire, wat onder meer verklaard kan worden door het risicoprofiel. Dat leidt echter waarschijnlijk niet tot een hogere verzekeringsgraad;
- Verschillende gesprekspartners geven aan dat de ervaringen met de uitkering van vergoedingen van verzekeraars niet positief zijn, wat tot wantrouwen kan leiden ten aanzien van verzekeraars en minder gepercipieerde meerwaarde om een verzekering af te sluiten.
- De verwachting van mensen dat de overheid inspringt bij rampen (charity hazard) kan er ook voor zorgen dat minder mensen een verzekering afsluiten. Deze verwachting is met name op Saba en Sint Eustatius in de gesprekken naar voren gekomen.

6.2.3 Vergelijking met andere landen

6. Welke lessen zijn te leren van de regelgeving en voorzieningen die andere landen in het Caribisch gebied hebben vastgesteld voor een tegemoetkoming in de schade bij rampen?

Er zijn grote verschillen in de wijze waarop landen in het Caribisch gebied omgaan met tegemoetkoming van schade bij rampen. De regeling die de Franse eilanden kennen is niet te vergelijken met Nederland, omdat de staatsrechtelijke situatie verschilt; wetgeving vanuit Frankrijk is volledig van toepassing en ook het solidaire CatNat-systeem betreft een uniek model voor natuurrampenverzekeringen vanwege de verregaande rol van de overheid. Andere landen, zoals de Britse overzeese gebieden, zijn meer vergelijkbaar met Caribisch Nederland, omdat zowel de Britse eilanden als de Nederlandse eilanden steun krijgen vanuit het Europese land, maar vooral op ad hoc basis. De Britse overzeese gebieden zijn meer betrokken in samenwerkingsverbanden (zoals CCRIF) dan de Nederlandse gebieden dat doen. Wellicht dat samenwerking in de regio daarom nog een interessante mogelijkheid is om te overwegen.

Uit de vergelijking met Saint Kitts & Nevis volgt dat een relatief klein land van circa 47.000 inwoners zelfstandig rampenbeheersing organiseert, zonder te kunnen terugvallen op de steun van een groter land. De markt kenmerkt zich volgens gesprekspartners als een competitieve markt, met zowel regionale als lokale verzekeraars. De herverzekeraars komen vanuit Londen en de Verenigde Staten. Net als op Saba en Sint Eustatius stijgen de verzekeringspremies, mede als gevolg van klimaatverandering en daardoor het toenemen van de risico's. Dit voorbeeld laat zien dat ook een kleine eilandstaat een concurrerende verzekeringsmarkt kan hebben, maar dat deze markt sterk afhankelijk blijft van internationale herverzekeraars.

6.2.4 Denkrichtingen voor een maatwerkregeling

7. Wat is nodig om de bewoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba een gelijkwaardig beschermingsniveau te bieden aan dat van Europees Nederland?
   a. Welk rampbegrip is dan passend?
   b. Hoe kan een maatwerkregeling vormkrijgen zonder een negatieve remming te creëren op de ontwikkeling van de verzekeringsmarkt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba?
8. Bij welke organisatie zou de uitvoering van een eventuele maatwerkregeling belegd kunnen worden?
   a. Zou de uitvoering bij verzekeraars kunnen worden belegd?
   b. Zou gebruikgemaakt kunnen worden van de schade-experts van verzekeraars op Bonaire, Sint Eustatius en Saba?
   c. Wat zijn de voordelen en nadelen van het organiseren van de uitvoering vanuit Caribisch Nederland, dan wel vanuit Europees Nederland (zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland of een andere entiteit)?
9. Kan de overheid de verzekerbaarheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba stimuleren, en zo ja, op welke manieren?

Gelijkwaardig beschermingsniveau

Doordat de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba per 10-10-10 onderdeel zijn geworden van het land Nederland, is de Grondwet en daarmee ook het daarin verankerde gelijkheidsbeginsel van toepassing. Het beginsel legislatieve terughoudendheid (geldend van 2010 tot 2019) en het principe 'comply or explain' beogen handvatten te geven hoe om te gaan met de vraag hoe de gelijkwaardigheid tussen Europees en Caribisch Nederland moet worden gewaarborgd. Het belangrijkste uitgangspunt van het principe 'comply or explain' is dat Europees-

Nederlandse wetgeving van toepassing is in Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Dat betekent niet automatisch dat altijd dezelfde wetgeving moet gelden voor Caribisch en Europees Nederland, maar wel dat afwijkingen daarvan goed gemotiveerd moeten worden.

In dit onderzoek is gekeken hoe de verzekeringsmarkt, het risicoprofiel en de mate waarin bewoners in staat zijn zichzelf te kunnen verzekeren in Caribisch Nederland verschilt van de situatie in Europees Nederland. Artikel 1 van de Grondwet vereist immers niet alleen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, maar ook dat andere oplossingen worden gekozen wanneer sprake is van niet gelijke gevallen. In dit onderzoek wordt geconstateerd dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen Caribisch en Europees Nederland, waardoor het overnemen van de Wts – die tot stand is gekomen binnen de Europees Nederlandse context en daardoor ook is toegespitst op die verzekeringsmarkt en dat risicoprofiel – geen gelijkwaardig beschermingsniveau zal bieden, gezien de geconstateerde verschillen.

Bij het opstellen van een andere regeling voor Caribisch Nederland staat voorop dat dit een regeling moet zijn die is vastgelegd in de wet, zodat een gelijkwaardig beschermingsniveau kan worden geboden. Daarnaast zal een ruimer rampbegrip gehanteerd moeten worden dan in de Wts, zodat rampen niet beperkt blijven tot zoetwateroverstromingen en aardbevingen, maar ook rampen die in het Caribisch gebied voorkomen daaronder vallen. Het ligt voor de hand in elk geval tropische stromen, orkanen, aardbevingen, vulkaanuitbarstingen, tsunami's, zoutwateroverstromingen en overstromingen als gevolg van hevige of langdurige neerslag daaronder te brengen. Verder kan worden aangesloten bij de bestaande definitie van ramp in de Veiligheidswet BES. Deze definitie is hetzelfde als de definitie in de Wet veiligheidsregio's, waar de Wts bij aansluit. Uit het onderzoek volgt niet dat het rampbegrip in de Veiligheidswet BES – en in het bijzonder de passage over 'gecoördineerde inzet van hulpdiensten' – problematisch zou zijn in een publieke regeling rond de tegemoetkoming in schade.

Een maatwerkregeling vanuit de overheid kan een negatieve remming creëren op de ontwikkeling van de verzekeringsmarkt in Caribisch Nederland. Uit dit onderzoek blijkt dat het hier naar verwachting om een beperkt risico gaat. Bij het introduceren van een rampenfonds – dat uitsluitend ziet op kosten waar de overheid verantwoordelijk voor is, zoals kosten voor noodhulp, wederopbouw en economische steun – ziet de regeling niet op tegemoetkoming op schade voor particulieren en bedrijven, waardoor dit risico beperkt is. Ook een vangnetregeling die alleen ziet op schade die redelijkerwijs niet verzekerbaar is (zie denkrichting 1a) of waar nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de draagkracht van inwoners van Caribisch Nederland (zie denkrichting 1b), zal weinig negatieve effecten hebben op de bestaande verzekeringsgraad, omdat inwoners met een laag inkomen vanwege de betaalbaarheid momenteel ook geen schadeverzekering met rampendekking afsluiten.

Maatwerkregeling

Er zijn verschillende variabelen waar rekening mee kan worden gehouden bij het vormgeven van een maatwerkregeling voor Caribisch Nederland. In dit onderzoek zijn aan de hand van deze variabelen verschillende denkrichtingen uitgewerkt voor een maatwerkregeling die ieder bepaalde voor- en nadelen hebben. Verschillende 'bouwstenen' van de geschetste denkrichtingen zouden moeten worden gecombineerd om te komen tot een regeling die voorziet in een voldoende, dan wel gelijkwaardig beschermingsniveau voor inwoners van Caribisch Nederland, waarbij ook rekening wordt gehouden met de lokale omstandigheden op de BES-eilanden als het gaat om het risico op schade bij rampen en de verzekerbaarheid daarvan.

In strikte zin zou een publieke vangnetregeling voor de tegemoetkoming van schade bij gedupeerde particulieren en bedrijven in Caribisch Nederland een vergelijkbaar beschermingsniveau moeten bieden als de Wts in Europees Nederland. Gelet op de bovengenoemde verschillen tussen Caribisch en Europees Nederland ligt het echter niet voor de hand om de bestaande Wts, in zijn huidige vorm, mede van toepassing te verklaren in Caribisch Nederland. In Caribisch Nederland worden – in tegenstelling tot Europees Nederland – verzekeringen aangeboden met brede rampendekking, wat betekent dat mogelijk veel schade naar aanleiding van een ramp niet voor een tegemoetkoming in aanmerking zal komen op grond van de huidige Wts. Dit terwijl tegelijkertijd schade bij rampen op papier weliswaar verzekerbaar is, maar dat deze verzekeringen voor veel inwoners – met name op de bovenwindse eilanden – niet goed betaalbaar zijn. Gelet op de wettelijke regeling en de wetgeschiedenis van de Wts is niet geheel duidelijk of de hoge premiekosten in Caribisch Nederland kwalificeren als 'redelijkerwijs verzekerbaar' als bedoeld in de Wts. Een van de denkrichtingen (1b) voorziet in een algemene vangnetregeling, waarin onder het begrip 'redelijkerwijs verzekerbaar' uit de Wts expliciet ook rekening wordt gehouden met de draagkracht van inwoners. Inwoners met een laag inkomen – voor wie een verzekering met rampendekking niet betaalbaar is – komen dan ingeval van een ramp in aanmerking voor een tegemoetkoming in schade.

Een vangnetregeling richt zich primair op tegemoetkoming in schade voor gedupeerde particulieren en bedrijven. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de relatief grote impact van een ramp op de BES-eilanden en de kosten in verband met noodhulp, wederopbouw en (langdurige) economische steun. In zoverre is de vraag of enkel een vangnetregeling voor inwoners in Caribisch Nederland daadwerkelijk een gelijkwaardig beschermingsniveau biedt, nu een dergelijke regeling geen aandacht heeft voor de relatief grotere risico's op schade bij rampen in Caribisch Nederland. Het instellen van een publiek rampenfonds (of vangnetregeling met brede reikwijdte) dat (ook) voorziet in de kosten voor bijvoorbeeld noodhulp, wederopbouw en economische steun kan in bredere zin bijdragen aan een beter beschermingsniveau van inwoners in Caribisch Nederland.

Een andere denkrichting richt zich op de introductie van een algemene verplichting voor inwoners in Caribisch Nederland om een (publieke of private) verzekering met rampendekking te nemen. Hoewel de verzekeringsgraad en daarmee het beschermingsniveau van inwoners wordt vergroot, neemt tegelijkertijd de ongelijkwaardigheid ten opzichte van Europees Nederland toe. Inwoners in Caribisch Nederland worden dan immers verplicht om een verzekering te nemen en moeten daarvoor premie afdragen, terwijl deze verplichting niet geldt in Europees Nederland en die inwoners in aanmerking komen voor een eventuele tegemoetkoming in schade op grond van de Wts.

Uitvoering

In Europees Nederland is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) verantwoordelijk voor de uitvoering van een vangnetregeling op grond van de Wts: gedupeerden kunnen een aanvraag voor tegemoetkoming in schade indienen, waarna de RVO deze aanvraag beoordeelt en afwikkelt. Het verdient aanbeveling om deze organisatie ook de uitvoering van een vangnetregeling in Caribisch Nederland te laten uitvoeren. Het ligt niet voor de hand om een afzonderlijke organisatie op te zetten of de uitvoering te beleggen bij de Rijksdienst Caribisch Nederland, die evenmin ervaring heeft met een dergelijke regeling. Het is zinvol verder te onderzoeken in hoeverre de benodigde infrastructuur, capaciteit en kennis aanwezig zijn bij deze organisatie. Daarvoor is in elk geval relevant dat een digitaal loket reeds beschikbaar is voor Caribisch Nederland.

Een aandachtspunt voor de uitvoering van de vangnetregeling vormt de (lokale) beschikbaarheid van voldoende kennis en capaciteit rond de schadevaststelling bij een ramp. Uit interviews met lokale verzekeraars in Caribisch Nederland blijkt dat zij weinig schade-experts in eigen huis hebben. Het ligt voor de hand dat bij een ramp gebruikt wordt gemaakt van ondersteuning door schade-experts uit Europees Nederland

Verzekerbaarheid stimuleren
Omdat het bij de verzekeringsmarkten in Europees en Caribisch Nederland gaat om verschillende markten en de markt in Caribisch Nederland geen afzonderlijke markt is, maar ingebed is in de markt in het Caribisch gebied, lijkt het stimuleren van de verzekeringsmarkt in Caribisch Nederland door de Nederlandse overheid niet aan de orde. Tegelijkertijd kan het Rijk wel inzetten op bewustwordingscampagnes, om de verzekeringsgraad te verhogen, en op meer aandacht voor preventie zodat voorkomen kan worden dat schade optreedt. In het kader van preventie kan bijvoorbeeld ook ingezet worden op specifieke impactmodellen om in te schatten welke kans er is op, bijvoorbeeld, zware neerslag in een bepaald gebied en de omvang van de schade.

6.3 Slotbeschouwing

In dit onderzoek stonden drie onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe ziet de verzekeringsmarkt op of voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba eruit wat betreft aanbieders en wat betreft verzekeringen voor rampen voor Caribisch Nederland?
2. In hoeverre wordt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gebruikgemaakt van de aangeboden verzekeringen voor dergelijke rampen?
3. Hoe zou een maatwerkregeling voor de Wts eruit kunnen zien voor Caribisch Nederland?

De verzekeringsmarkt in Caribisch Nederland verschilt ten opzichte van de verzekeringsmarkt in Europees Nederland. Ook zijn er verschillen tussen de benedenwindse en bovenwindse eilanden. Op en voor Bonaire zijn in ieder geval zes verzekeraars actief. Het gaat om verzekeraars die vaak ook op en voor Aruba en Curaçao verzekeringen aanbieden en daar hun (regionale) hoofdkantoor hebben. Op en voor Saba en Sint Eustatius zijn drie verzekeraars actief. Ook daar geldt dat deze verzekeraars actief zijn op en voor Sint Maarten en daar hun regionale hoofdkantoor hebben. Op Saba is slechts één fysieke vestiging van een verzekeraar, op Sint Eustatius geen.

Tussen Caribisch en Europees Nederland bestaan tevens belangrijke verschillen als het gaat om het risico op rampen en de verzekerbaarheid daarvan. De aard, omvang en frequentie van natuurrampen die in Caribisch Nederland kunnen voorkomen (tropische stormen, orkanen, aardbevingen, tsunami's, vulkaanuitbarstingen en overstromingen), verschillen aanmerkelijk met Europees Nederland (waar met name risico op zoetwateroverstromingen bestaat). De BES-eilanden hebben evenmin een uniform risicoprofiel: met name het risico op tropische stormen en orkanen is fors hoger op Saba en Sint Eustatius dan op Bonaire. Het risico op schade bij rampen is daarnaast hoger in Caribisch Nederland. Vanwege onder meer de kleinschaligheid van de eilanden, de kwetsbare vitale infrastructuur en de mindere bouwkwaliteit van gebouwen zijn de gevolgen en impact van een natuurramp op een van de eilanden veel ingrijpender en verstrekkender dan in Europees Nederland. Voor Caribisch Nederland geldt dat bij een ramp het gehele eiland (langdurig) getroffen zal zijn, terwijl in Europees Nederland

de impact (van overstromingen) vooral lokaal/regionaal van aard is. Een ander relevant verschil is dat in Caribisch Nederland woningeigenaren met een hypotheek door de bank worden verplicht om een verzekering met rampendekking af te sluiten, terwijl deze verplichting niet in Europees Nederland geldt.

In tegenstelling tot in Europees Nederland worden op de BES-eilanden verzekeringen aangeboden met brede rampendekking. Dat betekent dat schade bij rampen op papier verzekerbaar is, maar de premies voor met name (een deel van de) inwoners op Saba en Sint Eustatius zijn zo hoog dat de vraag bestaat of deze betaald kunnen worden door de armere groep inwoners. In dit onderzoek kon niet achterhaald worden welk deel van de bevolking een woonhuisverzekering met rampendekking heeft afgesloten. Een terugkerend punt in de interviews is echter dat deze verzekeringsgraad wordt ingeschat als beperkt.

In het hoofdstuk 5 zijn verschillende denkrichtingen voor een maatwerkregeling uitgewerkt. Gezien de genoemde verschillen tussen Caribisch en Europees Nederland lijkt het niet voor de hand te liggen om de bestaande Wts, in zijn huidige vorm, mede van toepassing te verklaren in Caribisch Nederland, omdat deze voor Caribisch Nederland niet de gewenste gelijkwaardigheid zal bieden. Dat betekent dat een ander type regeling gekozen moet worden, waardoor het doel van de Wts – namelijk een solidariteitsregeling die vooraf meer financiële zekerheid creëert voor (toekomstige) benadeelden van rampen, zonder rechtsongelijkheid of rechtsonzekerheid – ook in Caribisch Nederland wordt bereikt. De analyse in dit rapport laat zien dat geen van de denkrichtingen op zichzelf een optimale oplossing biedt. Een combinatie van een publiek rampenfonds, een beperkte vangnetregeling en behoud van de bestaande private verzekeringsmarkt lijkt het beste aan te sluiten bij de specifieke omstandigheden van Caribisch Nederland.

Bronnenlijst

Analistennetwerk Nationale Veiligheid 2022
Analistennetwerk Nationale Veiligheid, *Themarapportage Rijksbrede Risicoanalyse Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Rijksoverheid 2022.

Arnell, Hassani & Rapin 2019
P.M.G. Arnell, M.M.A. Hassani & J.F. Rapin, *Rapport d'information Sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer,* Senát 14 november 2019.

Basini 2023
B. Basini, 'Ouragan Irma: le travail des assureurs commence à Saint-Martin et Saint-Barthélémy', *Le Journal du Dimanche*, 27 januari 2023.

Batisseurs 2025
'OUTRE-MER : les spécificités du régime Cat Nat face aux risques naturels tropicaux', *Batisseurs*, 6 november 2025.

Briene e.a. 2022
M. Briene e.a., *Policy Review of Article 8 of the Budget for Kingdom Relations*, Ecorys: Rotterdam 2022.

Brown 2025
J. Brown, 'CATNAT Regime: Treatment of Natural Catastrophe Insurance in France', *SOVOS*, 29 april 2025.

CCRIF 2013
CCRIF, *St. Kitts & Nevis Hazards Risk Profile*, 2013.

Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland 2023
Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, *Een waardig bestaan. Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid,* Den Haag 2023.

Cour des Comptes 2026
Cour des comptes, *L'assurance des Catastrophes Naturelles: Un Enjeu de Soutenabilité Financière*, Parijs: Cour des comptes 2026.

Engelhard e.a. 2024
E. Engelhard e.a., *Toekomstbestendigheid en werkingsgebied Wet tegemoetkoming schade bij rampen,* Universiteit Utrecht, Utrecht: 2024.

Fontan 2018
F. Fontan, 'Diagnostic de l'état du bâti à Saint-Martin et de la situation de ses occupants', *Soualiga Post,* 26 juli 2018.

Hoogers & Karapetian 2019
H.G. Hoogers & G. Karapetian, *Het koninkrijk tegen het licht*, Groningen: RUG 2019.

IEDOM 2017
IEDOM, *Rapport annuel 2017 – Saint-Barthélemy*, Parijs: IEDOM, 2018.

Lashly 2012
J. Lashley, *Weather-related Insurance and Risk Management: A Demand Study in the Caribbean*, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH 2012, p. 34-36, doi nummer 10.13140, p. 34-36.

Loft 2023
P. Loft, 'International treaties and the Overseas Territories', *House of Commons Library*, 2023.

National Disaster Plan St. Kitts-Nevis 2013
Nevis Disaster Management Department, 'The St. Kitts-Nevis National Disaster Plan', 2013.

Yanjun Liao 2024
B.Y. Yanjun Liao, 'Home insurance in crisis*, Milken Institute Review,* 23 januari 2024.

Ypema 2024
M. Ypema, 'Eigen risico woonverzekering', *Independer*, 27 november 2024.

Raschky & Weck-Hannemann 2007
P.A. Raschky & H. Weck-Hannemann, *Charity hazard: A real hazard to natural disaster insurance?*, Working Papers in Economics and Statistics nr. 2007-04, Innsbruck: University of Innsbruck 2007.

Risk and Business 2024
'Verzekeraarsorganisatie GDV: Het Franse CatNat systeem is geen blauwdruk voor Duitsland', *Risk & Business* 11 juni 2024.

Robinson e.a. 2019
P.J. Robinson e.a., *An Experimental Study of Charity Hazard: The Effect of Risky and Ambiguous Government Compensation on Flood Insurance Demand*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2019.

SKNIS 2017
'Hurricane Irma Leaves St. Kitts And Nevis With An Initial $ 53.2 Million In Damages', *St. Kitts Nevis Information Service,* 15 september 2017.

Smith 2025
K. Smith, 'Saint Kitts and Nevis strengthens climate resilience with launch of child climate risk model', *UNICEF* 30 oktober 2025.

Wilkinson e.a. 2021
E. Wilkinson e.a., 'Preparing for extreme weather in the Eastern Caribbean: What role for forecast-based early action?', *Overseas Development Institute* 2021 (working paper 603), p. 39-45.

Woestenburg e.a. 2022
N.O.M. Woestenburg e.a., *Evaluatie Veiligheidswet BES,* Groningen: Pro Facto 2022.

UNDDR 2023
UNDDR, 'Disaster risk profile: Bonaire' United Nations Office for Disaster Risk Reduction', 5 oktober 2023, https://www.preventionweb.net/publication/disaster-risk-profile-bonaire

UNOCHA 2023
United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 'Sint Eustatius Hurricanes and Earthquakes Risk Profile', *Reliefweb*, 4 oktober 2023

Bijlage 1: Deelvragen

Onderzoeksthema I: verzekeringsmarkt

1. Welke verzekeringsaanbieders voor schade door rampen zijn er op of voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba?
2. Welke verzekeringen tegen schade door rampen worden aangeboden op of voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba en wat is redelijkerwijs verzekerbaar, gelet op de memorie van toelichting van de Wts?
   a. Hoe betaalbaar zijn de verzekeringen voor de inwoners, als gekeken wordt naar de premies ten opzichte van het gemiddeld inkomen?
   b. Welke verzekeringen/polisbepalingen met betrekking tot verzekeringen tegen schade door rampen bestaan momenteel op of voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba?
   c. Zijn het verlies van arbeidsvermogen bij letsel, het verlies van levensonderhoud voor nabestaanden bij overlijden en dubbele woonlasten momenteel redelijkerwijs verzekerbaar?
   d. Zijn er verschillen per eiland wat betreft de verzekerbaarheid? Zo ja, op welke onderdelen verschillen de eilanden van elkaar?

Onderzoeksthema II: gebruik van verzekeringen in de praktijk

3. Welk percentage van de bevolking, per eiland, heeft zich ook daadwerkelijk (voldoende) verzekerd voor schade als gevolg van rampen?
4. Welk factoren zijn van invloed op het sluiten van verzekeringen?
5. Hoe verhoudt de betaalbaarheid van verzekeringen zich tot de verzekerde som?

Onderzoeksthema III: vergelijking met andere landen

6. Welke lessen zijn te leren van de regelgeving en voorzieningen die andere landen in het Caribisch gebied hebben vastgesteld voor een tegemoetkoming in de schade bij rampen?

Onderzoeksthema IV: denkrichtingen voor een maatwerkregeling

7. Wat is nodig om de bewoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba een gelijkwaardig beschermingsniveau te bieden aan dat van Europees Nederland?
   a. Welk rampbegrip is dan passend?
   b. Hoe kan een maatwerkregeling vormkrijgen zonder een negatieve remming te creëren op de ontwikkeling van de verzekeringsmarkt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba?

8. Bij welke organisatie zou de uitvoering van een eventuele maatwerkregeling belegd kunnen worden?
   a. Zou de uitvoering bij verzekeraars kunnen worden belegd?
   b. Zou gebruikgemaakt kunnen worden van de schade-experts van verzekeraars op Bonaire, Sint Eustatius en Saba?
   c. Wat zijn de voordelen en nadelen van het organiseren van de uitvoering vanuit Caribisch Nederland, dan wel vanuit Europees Nederland (zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland of een andere entiteit)?
9. Kan de overheid de verzekerbaarheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba stimuleren, en zo ja, op welke manieren?

Bijlage 2: Overzicht gesprekspartners

Functie	Organisatie
Bonaire	
CEO	Bonaire Hotel and Tourism Association
Algemeen directeur	Boogaard Assurantien
SAP VIM-consultant	Boogaard Assurantien
Eigenaar	Crooi&Flipse
Teamleider	Ennia
Accountmanager	Ennia
Operations manager	Flamingo International Airport
Bestuurder/directeur	Fundashon Cas Bonairiano
Secretaris	Klimaattafel Bonaire
Crisiscoördinator	Openbaar lichaam Bonaire
Gezaghebber	Openbaar lichaam Bonaire
Kabinetschef	Openbaar lichaam Bonaire
Branchmanager	RBC Royal Bank
Manager bedrijfsvoering	Ziekenhuis Mariadal
Curaçao	
Bestuurslid CBIA en Manager juridische zaken & compliance ASKA Insurances	Curaçao and Bonaire Insurance Association
Bestuurslid CBIA en Algemeen directeur Citizens Insurance	Curaçao and Bonaire Insurance Association
Manager Retailverzekeringen	Maduro & Curiel's Bank
Senior accountmanager	Maduro & Curiel's Bank
Regiomanager Curacao & Bonaire	Nagico
Teamleider	Orco Bank
Saba	
Plaatsvervangend eilandsecretaris Saba	Openbaar lichaam Saba
Hoofd OOV	Openbaar lichaam Saba
Economische beleidsadviseur	Openbaar lichaam Saba
Wetgevingsjurist	Openbaar lichaam Saba
Beleidsadviseur Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	Openbaar lichaam Saba
Voormalig medewerker Rode Kruis	Rode Kruis
Lid	Saba Business Association
Zorgcoördinator verpleegkundigen	Saba Cares

Saint Kitts	
Crisiscoördinator	Federale Regering van Saint Kitts en Nevis
Adjunct crisiscoördinator	Federale Regering van Saint Kitts en Nevis
Adjunct directeur	National Caribbean Insurance Corporation
Sint Eustatius	
Administrative assistent kabinet gezaghebber	Openbaar lichaam Sint Eustatius
Adjunct eilandsecretaris	Openbaar lichaam Sint Eustatius
Crisiscoördinator	Openbaar lichaam Sint Eustatius
Sint Maarten	
Brandweercommandant en Nationaal Rampen-coördinator	Overheid van Sint Maarten
Medewerker	Nagico
Senior manager	Nagico
Europees Nederland	
Global enterprise client leader	Aon
CEO, Reinsurance Solutions	Aon
Managing director, Capital & Risk	Aon
Managing director	Aon
Wetenschappelijk onderzoeker	KNMI
Voormalig afdelingshoofd Financiën en Economie, Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties	Ministerie van BZK
Coördinerend beleidsmedewerker, Directoraat-Generaal Politie- en veiligheidsregio's	Ministerie van JenV
Senior beleidsadviseur	Ministerie van Financiën
Senior beleidsmedewerker	Ministerie van Financiën
Programmamanager high impact & crisisregelingen	RVO
CEO Sedgwick en bestuursvoorzitter NIVRE	Sedgwick Benelux
Chief operating officer	Sedgwick Nederland
Voormalig CEO	Troostwijk Groep
Universitair hoofddocent en lid Utrecht Centre for Accountability and Liability Law	Universiteit Utrecht
Senior beleidsadviseur	Verbond van Verzekeraars
Universitair docent infrastructurele risico's & veerkracht	Vrije Universiteit van Amsterdam

pro facto

www.profacto.nl