pro facto

Samenvatting

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	Definitief

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.**

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 branchevereniging 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

pro facto

www.profacto.nl