

E.F.D. Engelhard

1.1 AANLEIDING

1.1.1 *Overstromingen in juli 2021*

De aanleiding van dit onderzoek is de extreme regenval in de zomer van 2021. Die heeft in het noordwestelijk binnenland van Midden-Europa grote overstromingen veroorzaakt, met een enorme impact. Duitsland en België werden buitengewoon zwaar getroffen; ten minste 220 mensen zijn omgekomen,³ dorpen overstroomden doordat ze laaggelegen zijn naast (vergeleken met Nederland) zeer steile en nauwe rivierdalen. Ondanks het hoogwater van de Maas hebben in Nederland de dijken het water nog nét kunnen tegenhouden. Maar andere (zij)rivieren en stromen in Zuid-Nederland, zoals de Geul, zijn door de opstuwing vanuit de Maas buiten hun oevers gestroomd.⁴ Dorpen en daarmee woningen, bedrijfspanden en andere gebouwen zijn ondergelopen. Inwoners moesten worden geëvacueerd. Met name in het beekdal van de Geul, waar het water in de nacht van 14 op 15 juli een recordhoogte bereikte, was de situatie kritiek. Alleen al in Valkenburg ondervonden 2.300 huishoudens overlast en werden 700 woningen tijdelijk onbewoonbaar, naast honderden bedrijven met waterschade.⁵ ‘Auto’s dreven door de straten, kelders liepen vol, een brug werd weggespoeld, de oude Nicolaas-kerk stond 1,5 meter onder water’.⁶ De totale financiële schade is voor ons land ingeschat op € 455 miljoen;⁷ daarnaast heeft de overstroming een psychische impact op mensen

3. Deltares 2023b, p. 8; het precieze aantal overledenen is onduidelijk, in België hebben circa 39 mensen de ramp niet overleefd en in Duitsland zouden ten minste 184 mensen als gevolg van de ramp van juli 2021 zijn overleden (Thieken, Bubeck e.a. 2023).

4. Deltares 2022b, p. 36.

5. Nationaal Rampenfonds, *Overstromingen in Limburg 2021, Eindrapportage*, 2023.

6. Zo luidt één van de relazen van gedupeerden in Pointer, <https://pointer.kro-ncrv.nl/bewoners-geuldal-overstroming-2021-wij-waren-aan-alle-kanten>; zie ook de hierna te noemen documentaire van Heijnen.

7. HKV lijn in water mei 2023, p. 14; zie par. 3.2.6.2. In de buurlanden beliep de schade in de miljarden; in België is – bij eenmalige uitzondering – een ‘solidaire bijdrage’ via een verdubbeling van het uitkeringsplafond van verzekeraars verordonneerd, zie <http://weblex.brussels/data/crb/doc/2022-23/147295/images.pdf> en daarover https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20230719_97247501 en de reactie van Assuralia, *De Tijd*

gehad, die nog wordt gevoeld.⁸ Verzekeraars (vooral opstal-, inboedel- en casco-verzekeraars) hebben in totaal circa 224 miljoen euro uitgekeerd aan schades.⁹ De omvangrijkste schades in financiële zin waren de inboedel- en opstalschade aan duizenden woningen en honderden bedrijven. Ook was er schade aan infrastructuur en schade door bedrijfsuitval en verloren productie, onder meer in de land- en tuinbouw.¹⁰

Een breed consortium van negen vooraanstaande Nederlandse kennisinstellingen, waaronder Deltares, het ENW, het KNMI en Rijkswaterstaat, spreekt van ‘een extreme en ongeëvenaarde gebeurtenis’.¹¹ De piekafvoeren en de wijze waarop die tot de wateroverlast van juli 2021 hebben geleid, zijn zeldzaam. Zeker voor de zomer. Het hoogwaterseizoen loopt doorgaans van september tot en met april. De analisten bij waterbeheer werden verrast door de extreme hoeveelheden water.¹² Of deze zogeheten ‘waterbom’ in de toekomst vaker voor zal komen, is (vooralsnog) een openstaande vraag. Voorlopig houdt men het erop dat dit maar eens in de 100 tot 200 jaar kan gebeuren.¹³ Uit analyses van Deltares volgt dat de schade waarschijnlijk nog veel groter was geweest als de regen op één centrale plek zou zijn gevallen. Een plek met diepe polders, zoals Utrecht of Zuid-Holland.¹⁴

1.1.2 *De toegenomen kans op grootschalige wateroverlast*

De kans op grootschalige wateroverlast en overstromingen is toegenomen,¹⁵ ondanks de bescherming van dijken. De rijksoverheid streeft ernaar om die in 2050 aan de waterveiligheidsnormen te laten voldoen. Europees Nederland is een laag gelegen land, waarvan bijna een derde deel onder de zeespiegel ligt. Het is een rivierdelta, ‘eigenlijk niet veel meer dan een grote Europese afvoerput’: al het Rijn-, Maas-, Schelde- en Eemswater komt naar ons toe.¹⁶ Circa 59% van Europees Nederland is gevoelig voor overstromingen: 26% ligt onder zeeniveau (onder meer de Randstad), 29% is binnendijs land dat gevoelig is voor rivieroverstromingen

20 juli 2023, <https://www.tijd.be/ondernemen/financiele-diensten-verzekeringen/verzekeraars-kwaad-over-hoger-plafond-bij-natuurrampen/10481627.html> (alle laatstelijk geraadpleegd op 11 mei 2024).

8. Zoals wordt belicht in de driedelige documentaireserie Valkenburg in de Geul van Hans Heijnen die in 2024 in première is gegaan (<https://www.2doc.nl/documentaires/2024/06/Valkenburg-in-de-Geul.html>).

9. HKV in lijn mei 2023, p. 14.

10. Taskforce Fact-Finding hoogwater 2021, p. 53 en 57; Deltares 2023a.

11. PBL 2024, p. 106.

12. Rijkswaterstaat 2023/103 (interview met de LCO-voorzitter): ‘We konden het bijna niet geloven dat er zulke extreme hoeveelheden water op ons afkwamen in een seizoen dat hoogwater nooit voorkomt. Onze voorspellingsmodellen moesten we vervolgens handmatig aanpassen op basis van expert judgement’.

13. *Ibidem*.

14. Deltares 2022a, p. 26.

15. PBL 2024, p. 100.

16. Berendse & Brood 2022, p. 46.

en 4% is buitendijks gebied dat onbeschermd is.¹⁷ Het gevaar van overstromingen komt vooral vanuit zee, de rivieren en grote meren (zoals het IJsselmeer): zonder dijken zou ruim de helft van het land onder water staan.¹⁸ Doordat de zeespiegel stijgt (en de bodem daalt) worden de primaire keringen – duinen, dijken en stormvloedkeringen – extra belast.¹⁹ Het gevaar komt bij extreem weer zowel van zee, als van (de waterafvoer van) rivieren, ook in de ons omringende landen. De kans op een overstroming is aanwezig langs de grote rivieren, vooral in de laaggelegen polders en in Limburg, maar ook regionale rivieren en beken kunnen overstromen.²⁰

Het Planbureau voor de Leefomgeving rapporteerde in 2024 voor het eerst de klimaatsrisicoanalyse van het genoemde consortium van de negen kennisinstellingen.²¹ Daaruit blijkt dat de jaarlijkse neerslag in ons land de afgelopen eeuw met ongeveer 20% is toegenomen en dat ook de intensiteit van de neerslag sterk is toegenomen in de tijd. ‘Zo is het aantal dagen per jaar met zware neerslag’ (dat zijn dagen met meer dan 50 millimeter neerslag ergens in Nederland) ‘sinds 1951 met 85% toegenomen’, aldus dit rapport.²² Ook is het aantal dagen per jaar met meer dan 20 millimeter neerslag in een etmaal aanzienlijk gestegen. Door klimaatverandering is voorts de kans toegenomen op meer regen in de winter, evenals de kans op extreme neerslag in de zomer.²³ Gewaarschuwd wordt voor het hiermee verband houdende schaderisico. Het meest voorkomend is uiteraard dat lokale extreme neerslag bij wateroverlast slechts op beperkte schaal tot schade leidt. In de land- en tuinbouw kan dit opbrengstderving betekenen.²⁴ Bij aanhoudende hoosbuien kan ook andere schade aanzienlijk zijn, denk aan (gevolgschade van) verzadigde riolen en lekkages. Maar op het niveau van rampen – waar het onderhavige onderzoek over gaat – moet veeleer aan het overstromingsrisico worden gedacht.

Mede door klimaatverandering is de inrichting van het landschap niet altijd voldoende ingesteld op extreem weer. In september 2024 heeft extreme regenval in Midden-Europa tot zeer veel schade en zelfs het verlies van levens geleid, doordat

17. ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen*, 2022, p. 15; het PBL sprak in 20210 van 55%, maar daar zat het buitendijks gebied niet in, vgl. <https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/correctie-formulering-over-overstromingsrisico-nederland-in-ipcc-rapport> (geraadpleegd op 5 april 2024).

18. *Ibidem*, rov. 544.

19. Deltares 2024; zie o.m. ook *Kamerstukken II* 2022/23, 27625, nr. 592 (brief ‘Waterbeleid, Bodembeleid’, 25 november 2022), p. 6; ANV, *Themarapportage klimaat- en natuurrampen*, 2022, p. 67.

20. Aldus <https://klimaatadaptatienederland.nl/kennisdossiers/overstroming/kans-overstroming-nederland/> (laatstelijk geraadpleegd op 5 april 2024).

21. Te weten: Deltares, KNMI, KWR, NIPV, RCE, RIVM, TNO, WEnR en WUR.

22. PBL 2024, p. 108.

23. Beleidstafel wateroverlast en hoogwater 2022, p. 21; KNMI 2023; Deltares 2024, p. 85; PBL 2024. In de KNMI’23 Klimaatscenario’s, p. 26 waarschuwt het KNMI dat de kans op extreme neerslag in ons land toeneemt.

24. PBL 2024, p. 106.

de schaal van regenval evacuatie niet overal mogelijk maakte.²⁵ Hoewel ook dit een extreme gebeurtenis was, is zulke extreme neerslag volgens het *World Weather Attribution* twee keer zo waarschijnlijk geworden door klimaatverandering en is er minstens 7 procent meer regen gevallen.²⁶ Ook in onder meer Noord-Italië, Zwitserland en Zuid-Frankrijk zorgde noodweer voor overstromingen. Bij de afronding van dit onderzoek is, tussen 29 en 31 oktober 2024, in Oost-Spanje extreme regen gevallen bij een *gota fría* (koudeval),²⁷ die tot buitengewoon ernstige overstromingen geleid heeft, waarbij de noodtoestand is afgekondigd. Voor zover thans nog bekend is, heeft dit meer dan 200 levens geëist.

De kans op grootschalige overstromingen wordt in Nederland over het algemeen niet groot geacht, al noodzaken de gevolgen van klimaatverandering zeker ook in ons land tot paraatheid. Dijken kunnen beschadigd raken of anderszins falen (zoals in Wilnis in 2003) en ze voldoen zeker nog niet allemaal aan de waterveiligheidsnormen van 2017. Maar doordat ze goed worden beheerd en versterkt en doordat de rivieren meer ruimte wordt gegund, wordt die kans beperkt genoemd. Bij overstromingen wordt met name gedacht aan uitzonderlijke combinaties van factoren, zoals een extreem hoge rivierafvoer die samenvalt met een hevige storm voor de kust of een hoog waterpeil op het IJsselmeer bij een sterke noordwestenwind.²⁸ De afgelopen decennia zagen we overstromingen door piekregen waardoor het regionale watersysteem verzadigd raakt, in combinatie met hoge waterstanden op het hoofdwatersysteem,²⁹ ook door hoge waterafvoer uit de omringende landen.³⁰ Regionale rivieroverstromingen kunnen ook in ons land in aanzienlijke schade resulteren, vooral in de gebouwde omgeving, zoals al meermaals is gebeurd.³¹

1.1.3 De Wts: ook bij andere rampen dan overstromingen

Het waren dergelijke rivieroverstromingen, in onder andere Limburg en de Betuwe, die in de jaren negentig tot de invoering hebben geleid van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts). Bij rampen is voor deze wet primair gedacht aan overstromingen. Dit vindt zijn oorsprong in het lange verleden van overstromingen in ons land en het werken aan bescherming daartegen.³²

25. Bron: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/extreme-regenval-in-midden-europa-twee-keer-zo-waarschijnlijk-door-klimaatverandering> (geraadpleegd op 25 september 2024).

26. Bron: <https://spiral.imperial.ac.uk/handle/10044/1/114694> (geraadpleegd op 25 september 2024).

27. O.m.: <http://www.aemet.es/> en <https://wmo.int/media/news/devastating-rainfall-hits-spain-yet-another-flood-related-disaster> (geraadpleegd op 31 oktober 2024).

28. *Ibidem*, p. 41.

29. *Ibidem*, p. 41.

30. Zie nader par. 4.2.1.

31. PBL 2024, p. 17.

32. Zoals in 1916, 1926, 1953 en 1984, zie over de overstromingen: Berendse & Brood, p. 46 e.v.

Toch is het rampbegrip in de Wts bewust neutraal gekozen. Onder ‘ramp’ wordt krachtens artikel 1 van de Wet veiligheidsregio’s (Wvr) een zware gebeurtenis verstaan ‘waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd’ en er een gecoördineerde inzet van hulpdiensten van verschillende disciplines nodig is. De Wts is primair gericht op – in de Wts nader gespecificeerde – overstromingen door zoetwater en aardbevingen met een magnitude van minimaal 4,5 op de schaal van Richter, mits die *in concreto* worden gekwalificeerd als een ramp in de voornoemde zin. Maar de Wts is niet beperkt tot overstromingen en aardbevingen. De Wts kan bij Koninklijk Besluit ook van toepassing worden verklaard op andere rampen in de zin van artikel 1 Wvr.³³ Daarvoor is alleen plaats als de betreffende ramp ‘ten minste van vergelijkbare orde’ is als de zoetwateroverstroming of zware aardbeving én dat die ramp van voldoende zwaarte is (met veel getroffen). Of dat allemaal zo is, beoordeelt het kabinet. Schade door extreme weersomstandigheden wordt geacht in beginsel binnen de eigen persoonlijke risicosfeer te vallen. Als wél aan de voorwaarden van artikel 1 Wts of artikel 3 Wts is voldaan, dan kan de rijksoverheid, binnen de genoemde voorwaarden, bijspringen via de Wts. Die biedt financiële steun voor met name opstal-, inboedel- en evacuatieschade. De Wts is niet méér dan een vangnetregeling, op grond waarvan het Rijk een gedeeltelijke financiële tegemoetkoming kan bieden voor materiële schade of kosten. Het karakter van een vangnetregeling houdt in dat schade die redelijkerwijs verzekeraar, verhaalbaar of vermijdbaar is, niet voor de tegemoetkoming in aanmerking komt.³⁴

Ook de omvang van de tegemoetkoming is begrensd in de Wts en in het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Bts). Over de hoogte van de tegemoetkoming en de procedure kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld. Het is vaste praktijk om dit te doen. Van de ministeriële regeling kan alleen worden afgeweken ‘voor zover toepassing gelet op het belang dat deze wet beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard’.³⁵ Verder kunnen bij ministeriële regeling een eigen risico, een drempelbedrag en een maximum voor de tegemoetkoming (en voor het totaal) worden vastgesteld. De begrenzing van de hoogte van de tegemoetkoming kan voor verschillende categorieën gedupeerden van de ramp verschillend worden gesteld.³⁶

De uitvoering van de Wts staat onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid. Zij is gemandateerd aan de Rijksdienst voor Ondernemend

33. Het dient ingevolge artikel 1 Wvr te gaan 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’.

34. Artikel 4 lid 3 Wts.

35. Artikel 8 Wts.

36. Artikel 6 Wts, lid 2 en 4 respectievelijk lid 5.