

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directie Financiële
Markten**

Korte Voorhout 7
2511 CW 'S-GRAVENHAGE
POSTBUS 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE
www.rijksoverheid.nl/fin

Ons kenmerk
2025-0000171236

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

1. Evaluatie NHT
2. Toetsingskader NHT

Datum 19 augustus 2025
Betreft Aanbiedingsbrief evaluatie NHT en voortzetting
staatsdeelname NHT

Geachte voorzitter,

De participatie van de Nederlandse Staat in de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden N.V. (NHT) wordt elke vijf jaar geëvalueerd. Op basis van de evaluatie in 2018 is destijds besloten om de participatie van de Staat in de NHT per 1 januari 2019 door te laten lopen. Recent is de participatie in de NHT opnieuw geëvalueerd. Met deze brief bied ik u de evaluatie en bijbehorend toetsingskader aan en geef ik mijn reactie daarop.

De NHT

De NHT is een herverzekeringspool die in 2003 is opgericht om schade door terroristische aanslagen te dekken. Via deze pool kunnen herverzekeraars en de overheid gezamenlijk tot maximaal €1 miljard per jaar aan terrorismeschade vergoeden aan verzekeraars. De oprichting van de NHT volgde direct op de wereldwijde stopzetting van terrorismeverzekeringen na de aanslagen van 9/11. Deze aanslagen toonden aan dat één terroristische gebeurtenis enorme financiële gevolgen kan hebben, waardoor de kosten vooral bij een beperkt aantal (her)verzekeraars terecht kunnen komen. De NHT is daarom in het leven geroepen om de verzekeraarbaarheid van terrorismeschade in Nederland te garanderen, door het risico te spreiden en zo de financiële lasten voor verzekeraars beheersbaar te houden.

Overheidsdeelname in de NHT

De Staat was vanaf het begin betrokken bij de oprichting van de NHT. Gezien de mogelijke omvang van de schade en de bereidheid van (her)verzekeraars om aanzienlijke dekking te bieden, leverde de overheid ook een belangrijke bijdrage via een garantiestelling.¹

Een andere belangrijke beleidsafweging was dat een gezamenlijke verzekeringspool een grotere capaciteit zou bieden aan de NHT en slachtoffers van terroristische aanslagen. Door deel te nemen kon een risico worden afgedekt dat anders onverzekeraar zou zijn, waarmee een maatschappelijk probleem werd opgelost.² In het geval van onverzekeraarheid en zonder participatie van

¹ *Kamerstukken II* 2002/03, 28915, nr. 3, p. 3.

² *Kamerstukken II* 2002-2003, 28668, nr. 2, p. 2.

de verzekeringsmarkt zou de Staat op grond van de maatschappelijke verwachting mogelijk een groter of het gehele aandeel in de schadevergoeding als gevolg van een terroristische aanslag moeten dragen.³

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2025-0000171236

De vergoeding via de NHT kent een gelaagde structuur: schade tot €950 miljoen wordt gedragen door de (her)verzekeraars. Pas wanneer dit bedrag is uitgeput, kan de staatsgarantie van €50 miljoen worden aangesproken. Deze garantiestelling wordt jaarlijks (sinds 2023 tweejaarlijks) verlengd via een herverzekeringsovereenkomst met de NHT. Op basis van de herverzekeringsovereenkomst ontvangt de Staat jaarlijks een marktconforme premie van de NHT als compensatie voor de door de Staat verstrekte garantiestelling.

Aanvankelijk was de staatsdeelname bedoeld als tijdelijk, met de verwachting dat de Staat na verloop van tijd uit de constructie zou stappen. Dit omdat de Staat in principe geen risico's dekt die commerciële verzekeraars kunnen verzekeren.⁴ Daarom is afgesproken dat de Staat regelmatig evalueert of de betrokkenheid in vorm, omvang en voorwaarden nog gerechtvaardigd is. Op basis van de evaluatie in 2018 werd geconcludeerd dat staatsdeelname een belangrijke doelmatigheidswinst biedt ten opzichte van alternatieven, en dat de verzekeringsmarkt het belang hiervan onderschrijft. Bovendien maakt staatsdeelname het makkelijker en goedkoper om dekking te verkrijgen bij internationale herverzekeraars, die waarde hechten aan de signaalfunctie van overheidsdeelname.

Uitkomsten evaluatie

Uit de nieuwe evaluatie blijkt dat de NHT-regeling een waardevolle oplossing biedt voor het probleem van onverzekerbaarheid van terrorismeschade. De evaluatie is uitgevoerd door het ministerie van Financiën, mede aan de hand van het bijgevoegde toetsingskader. In de evaluatie zijn verklarende onderzoeksvragen gesteld en beantwoord aan de hand van gesprekken met stakeholders en aanvullend onderzoek, waaronder een doeltreffendheids- en doelmatigheidstoetsing van de garantie. Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is onder andere gesproken met de NHT, het Verbond van Verzekeraars en verschillende verzekeraars. Daarbij zijn ook alternatieve scenario's en de gevolgen van het wegvallen van de NHT en staatsdeelname onderzocht, zodat de voor- en nadelen goed konden worden afgewogen. Ook is de NHT vergeleken met vergelijkbare poolingconstructies in andere lidstaten.

De belangrijkste bevindingen van de evaluatie zijn:

- De NHT biedt een belangrijk voordeel: door risico's te bundelen in een gezamenlijke pool, kunnen verzekeraars dekking bieden tegen betaalbare premies. Deze risicospreiding vergroot de uitkeringscapaciteit aanzienlijk ten opzichte van wat individuele verzekeraars kunnen bieden, mede dankzij de deelname van de overheid.
- De staatsdeelname is belangrijk vanwege de signaalfunctie: de overheid toont verantwoordelijkheid voor financiële stabiliteit en bescherming van burgers, en voldoet aan de maatschappelijke verwachting om bij grootschalige schade in te grijpen.

³ Bulletin "de verzekerbaarheid van terrorisme", Verbond van Verzekeraars (Juni 2003).

⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28915, nr. 5, p. 2.

- Staatsdeelname vergroot het vertrouwen van internationale herverzekeraars, waardoor dekking goedkoper wordt. Zowel de NHT als het Verbond van Verzekeraars pleiten voor voortzetting.
- De NHT zorgt voor een efficiënte schadeafhandeling van claims door middel van centrale coördinatie en gespecialiseerde expertise.
- Het wegvallen van de NHT vergroot het risico op overheidsclaims via de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts). Zolang de NHT bestaat, kan de Wts niet van toepassing worden verklaard op schadeclaims als gevolg van terrorisme. Zodoende worden onverwachte kosten voor de Staat voorkomen. Voortzetting van staatsdeelname garandeert het voortbestaan van de pool en behoudt staatsinvloed op de NHT.
- De Nederlandse regeling biedt een bredere dekking dan de meeste buitenlandse terrorismepools, terwijl de rol van de Staat beperkt blijft. Voor de garantie van €50 miljoen ontvangt de Staat een marktconforme premie met een kleine kans op aanspraak.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
2025-0000171236

Reactie op het onderzoek

De evaluatie laat zien dat de NHT effectief terrorismeschade verzekeraar houdt door publieke en private verantwoordelijkheden zorgvuldig te combineren. Hierdoor wordt een risico dat commercieel onverzekerbaar leek, toch gedekt, wat marktfalen voorkomt en dekking voor burgers waarborgt. De Staat stelt met een plafond van €50 miljoen duidelijke financiële grenzen aan zijn aansprakelijkheid, terwijl de commerciële markt tot €950 miljoen draagt. Zo neemt de Staat zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid zonder onaanvaardbare risico's te lopen. De uitbesteding aan de gespecialiseerde NHT, gefinancierd door de verzekeringsmarkt, zorgt voor een efficiënte uitvoering met marktconforme premies. De evaluatie bevestigt dat de NHT een passende, efficiënte en maatschappelijk verantwoorde oplossing is om terrorismeschade verzekeraar te houden.

Voortzetting van de garantie

Het kabinet heeft besloten om de staatsdeelname voort te zetten. De aanbeveling in de evaluatie om de participatie van de Staat over vijf jaar opnieuw te evalueren wordt dus overgenomen. Bij de volgende evaluatie kan opnieuw worden beoordeeld of verdere voortzetting van de participatie wenselijk en passend is.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

E. Heinen

Toetsingskader Garantie NHT 2025

Inleiding

De Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden (NHT) is een herverzekeringsspool waarin verzekeraars, herverzekeraars en de overheid samenwerken om schade door terroristische aanslagen te dekken. Samen bieden zij een jaarlijkse dekkingscapaciteit van €1 miljard voor deelnemende verzekeraars. De NHT is opgericht op 1 juli 2003, als reactie op het uitsluiten van terrorismerisico's door verzekeraars en herverzekeraars na de aanslagen van 11 september 2001. Hierdoor konden reguliere schade- en levensverzekeringen deze risico's niet langer verzekeren.

Binnen deze pool leveren verzekeraars, herverzekeraars en de Staat gezamenlijk een garantie van €1 miljard per jaar. De eerste €950 miljoen wordt door verzekeraars en herverzekeraars gegarandeerd en de Staat draagt daarbij het risico voor de laatste €50 miljoen door de afgifte van een staatsgarantie. Alleen wanneer de grens van €950 miljoen is bereikt, kan de garantie van de Staat worden aangesproken. Indien de totale terrorismeschade in een kalenderjaar hoger is dan de beschikbare dekkingscapaciteit, worden er voor de schade die boven de capaciteit vallen geen verdere uitkeringen meer gedaan. Bij een totale schade onder de €7,5 miljoen geldt een franchise voor verzekeraars; in dat geval vergoedt de verzekeraar de schade zelf, zonder tussenkomst van de NHT.

Dit toetsingskader dient ter beoordeling van de vraag of de participatie van de Staat in de NHT onder dezelfde voorwaarden kan worden voortgezet of deze kan worden beëindigd. Dit garantiëkader maakt deel uit van de Evaluatie NHT 2025. Uit deze evaluatie volgt de conclusie dat de NHT een doeltreffende en evenwichtige oplossing voor de verzekeraarbaarheid van terrorismeschade biedt. Zij combineert marktwerking met publieke verantwoordelijkheid en voorkomt dat onverzekerde schade automatisch voor rekening van de Staat komt. Voortzetting van de staatsdeelname is wenselijk en wordt dan ook aanbevolen.

Probleemstelling

<i>1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?</i>
Na de aanslagen van 11 september 2001 stopten herverzekeraars wereldwijd met het dekken van terrorismerisico's. Zij realiseerden zich dat één enkele aanslag tot uitkeringen van tientallen miljarden euro's kon leiden, waarbij de kosten bovendien geconcentreerd konden raken bij een beperkt aantal (her)verzekeraars. Door het wegvallen van deze herverzekeringsdekking besloten verzekeraars vanaf 2002 geen terrorismeschade meer te dekken voor industrie en bedrijfsleven, en overwogen zij ditzelfde voor particulieren en het midden- en kleinbedrijf. Door dit ontstane risico waren op korte termijn zelfs overheidssteun en garanties noodzakelijk om bijvoorbeeld het stilvallen van het luchtverkeer te voorkomen. Als reactie hierop is in Nederland de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden (NHT) opgericht. Na de oprichting namen schadeverzekeraars in hun polisvoorwaarden op dat schades als gevolg van terrorisme worden

vergoed, voor zover deze binnen de beschikbare capaciteit van de NHT vallen. De NHT keert maximaal €1 miljard per jaar uit aan verzekeraars.

De Nederlandse Staat speelde een belangrijke rol bij de oprichting van de NHT en leverde ook verzekeringscapaciteit aan deze pool. De totale dekking van €1 miljard was aanvankelijk verdeeld over drie lagen: een eerste laag van €400 miljoen door Nederlandse verzekeraars, een tweede laag van €400 miljoen door internationale herverzekeraars, en een derde laag van €200 miljoen door de Staat. In de loop der jaren heeft de Staat haar aandeel teruggebracht, van €200 miljoen bij oprichting tot €50 miljoen sinds 2006, terwijl het aandeel van Nederlandse verzekeraars ongewijzigd bleef. Het aandeel van internationale herverzekeraars werd hierdoor verhoogd naar €550 miljoen.

Voor de dekking van €50 miljoen die de Staat biedt, ontvangt zij jaarlijks premie van de NHT. Deze garantiestelling van de Staat wordt pas aangesproken nadat de eerste twee lagen, samen goed voor €950 miljoen, door verzekeraars en herverzekeraars zijn uitgekeerd.

Het actuele dreigingsniveau in Nederland is sinds december 2023 vastgesteld op 'substantieel', wat betekent dat de kans op een terroristische aanslag reëel is. Vanwege dit hoge dreigingsniveau is het niet opportuun dat de overheid haar deelname aan de pool beëindigt. Een afschaffing kan negatieve gevolgen hebben, omdat dit kan worden gezien als het intrekken van de steun van het Rijk voor de tegemoetkoming bij schade door terrorisme, wat tevens een maatschappelijke verantwoordelijkheid van de Staat is.

Hoewel verzekeraars hebben aangegeven waarschijnlijk ook zonder overheidsdeelname dekking te blijven bieden, bestaat het risico dat de NHT in de toekomst wordt opgeheven. In dat scenario zal de overheid naar alle waarschijnlijkheid via de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) verantwoordelijk zijn voor het vergoeden van de gehele schade na een terroristische aanslag. Door te blijven participeren in de NHT kan de Staat waarborgen dat de NHT wordt voortgezet.

Rol van de overheid

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De onverzekerbaarheid van terrorismeschade brengt zowel de financiële stabiliteit, de economische infrastructuur als de financiële zekerheid van burgers in gevaar.¹ Dit zijn aspecten waarvoor de overheid een (mede)verantwoordelijkheid draagt, vooral wanneer bedrijven en burgers door de situatie zelf niet in staat zijn de negatieve gevolgen te beheersen.

¹ Kamerstukken II 2002-2003, 28668, nr. 1, p. 6.

3. *Is het voorstel voor de risicoregeling: a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.*

a) Is het voorstel voor de risicoregeling: a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt

Het NHT-systeem is opgezet om risico's te compenseren die niet via de reguliere markt kunnen worden verzekerd. Terrorismerisico's zijn door de omvang en ernst van een enkele gebeurtenis zo groot dat ze niet meer binnen de (her)verzekeringsmarkt kunnen worden gedekt, wat kan leiden tot marktfalen. Net als in andere landen met vergelijkbare regelingen, wordt er een staatsgarantie verstrekt om een vangnet te bieden voor het geval commerciële verzekeraars de schade niet volledig kunnen dragen.

b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten?

Beleidsinstrumenten kunnen in de volgende categorieën worden ingedeeld: communicatie, financieel, juridisch, organisatie, co-regulering of zelfregulering en ondersteunende instrumenten.

De NHT vormt een combinatie van een financieel beleidsinstrument en zelfregulering vanuit de verzekeringssector. De NHT is opgericht op initiatief van de verzekeraars, waarbij de deelname van de Staat als financieel instrument de doorslag gaf voor hun deelname. Wanneer de overheid bepaald gedrag of bepaalde activiteiten stimuleert die anders niet vanzelf tot stand komen vanwege (gepercipieerde) hoge kosten, kan een financieel instrument een effectieve oplossing bieden. Andere typen beleidsinstrumenten zouden het doel van de NHT, het verzekerbaar houden van schade door terrorisme, niet bereiken.

Het NHT-systeem heeft een belangrijke doelmatigheidswinst ten opzichte van de mogelijke alternatieven zoals het opleggen van een dekkingsplicht, schadevergoeding via de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts), of het accepteren van onverzekerbaarheid van het risico. Door de risico's in een pool te spreiden over meerdere partijen, kan dit leiden tot lagere premies en zijn zowel de verzekeringsmarkt als de overheid beter in staat om de financiële gevolgen van een grootschalige terroristische aanslag op te vangen. Dit zou anders zijn als een dekkingsplicht zou worden opgelegd aan de verzekeraars of als de overheid zich overeenkomstig de Wts tot compensatie zou verbinden. Verzekeraars zouden dan zeer hoge premies in rekening brengen om een eventuele schok te kunnen opvangen of de overheidsfinanciën zouden onverwachts met grote tegenvallers kunnen worden geconfronteerd.

De NHT is in zoverre effectief dat het een dekking van €1 miljard voor terrorismeschade biedt. In de praktijk heeft de NHT echter nog geen uitkeringen hoeven doen, waardoor de effectiviteit bij daadwerkelijke activatie nog niet kan worden beoordeeld. Over het algemeen kan worden gesteld dat de uitvoering van de NHT in handen is van De Vereende, een verzekeraar met een Wft-

vergunning die over voldoende capaciteit en expertise beschikt om een grote hoeveelheid claims na een terroristische aanslag adequaat af te handelen.

Het inzetten van subsidies om terrorismeverzekeringen betaalbaar te houden wordt in dit geval als weinig effectief beschouwd. Het knelpunt zit namelijk niet in de betaalbaarheid van de premie, maar in het hoge en onvoorspelbare risico dat verzekeraars lopen. Daarom is risicospreiding, zoals die binnen de NHT wordt gerealiseerd, een logischer en efficiënter instrument. Bovendien zouden subsidies leiden tot hogere uitvoeringskosten (voor zowel de verzekeringnemers als de verzekeraars) en is het onwaarschijnlijk dat internationale herverzekeraars hierdoor hun risicobereidheid of positie zouden aanpassen.

4. *Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?*

N.v.t. (betreft een verlenging van een bestaande regeling)

Risico's en risicobeheersing

5. *Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:*

- a. *Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?*
- b. *Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?*
- c. *Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?*

a. *Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?*

Het totaalplafond voor de overheid van deze regeling is €50 miljoen.

b. *Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?*

De premie die de Staat ontvangt voor haar deelname aan de NHT is marktconform en gebaseerd op de premiebetalingen van de deelnemende (her)verzekeraars. In de afgelopen jaren is deze premie gedaald ten opzichte van eerdere perioden. Volgens de NHT is deze daling voornamelijk het gevolg van een afgenomen risicoperceptie bij verzekeraars en herverzekeraars met betrekking tot het risico op grootschalige terroristische aanslagen.

Onderzoek dat in opdracht van de NHT is uitgevoerd naar trends in terrorismedreiging ondersteunt deze bevinding. De dalende risicoperceptie, ondanks het huidige substantiële dreigingsniveau, hangt samen met de verbeterde werkwijze van veiligheids- en opsporingsdiensten sinds de aanslagen van 11 september 2001. Grootschalige aanslagen kunnen tegenwoordig eerder worden gesignaleerd en in veel gevallen worden voorkomen. De resterende dreiging komt daardoor vooral van zogenaamde 'lone wolves'.

c. *Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?*

Het risico dat de overheid draagt bij een uitkering is beperkt tot het meest senior risicodeel van €50 miljoen binnen het totaal van €1 miljard. Dit houdt in dat een terroristische aanslag niet direct leidt tot een uitkering door de overheid; pas wanneer de eerste €950 miljoen aan schade is vergoed, komt de overheid in actie. Ter illustratie: na de aanslagen in Brussel in 2016 bedroeg de totale schadevergoeding door de Belgische verzekeringspool €140 miljoen. Gezien het gemaximeerde bedrag tevens het senior risicodeel is, wordt de financiële impact voor de Staat daarom als beperkt beschouwd. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat een grootschalige aanslag een aanzienlijke maatschappelijke impact kan hebben, los van de financiële schade.

Hoewel de kans dat de overheid uiteindelijk moet uitkeren klein is, is het risico of de waarschijnlijkheid niet goed te kwantificeren. Terrorismerisico's laten zich immers moeilijk voorspellen en zijn mede afhankelijk van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Bij een extreem grote aanslag, waarbij de schade hoger is dan €1 miljard, kan de Staat besluiten extra middelen vrij te maken voor schadevergoeding.

De blootstelling van de Staat aan dit risico is rechtstreeks gekoppeld aan de looptijd van de herverzekeringsovereenkomst. Tegelijkertijd wordt deze ook beïnvloed door het actuele dreigingsniveau, dat langdurig hoog kan blijven.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

Hoewel de risico's voor de Staat financieel gezien beperkt zijn, blijft het terrorismerisico, gezien het huidige dreigingsniveau, het onvoorspelbare karakter en de potentieel grote schade, een actueel en moeilijk beheersbaar risico.

Hoewel veiligheidsdiensten tegenwoordig beter in staat zijn grootschalige aanslagen vroegtijdig te signaleren, biedt dit geen garantie op het voorkomen ervan. Bovendien blijft het risico bestaan van kleinere, minder voorspelbare aanvallen door zogenoemde 'lone wolves', die eveneens maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken.

De maatschappelijke verwachting is dat de Staat, ook zonder het bestaan of deelname aan de NHT, uiteindelijk een tegemoetkoming biedt als benadeelden van een terroristische aanslag niet schadeloos worden gesteld. In die zin houdt de NHT de Staat in zekere zin juist voor €950 miljoen uit de wind door het risico te beperken en te delen met de (her)verzekeringsmarkt.

De overheidsgarantie creëert in theorie tevens een stimulans voor het antiterrorismebeleid van de Staat, aangezien dit beleid direct van invloed is op het risico dat de Staat loopt onder de garantie van €50 miljoen.

De NHT heeft de rechtsvorm van een naamloze vennootschap (N.V.), waarvan de enige aandeelhouder een door het Verbond van Verzekeraars opgerichte stichting is. De dagelijkse bedrijfsvoering, inclusief het personeelsbeheer, is uitbesteed aan De Vereende, een verzekeraar gespecialiseerd in moeilijk verzekerbare risico's.

De rechten en verplichtingen van individuele verzekeraars, herverzekeraars en de Staat ten opzichte van de NHT zijn contractueel vastgelegd. In dit kader sluit het ministerie van Financiën jaarlijks (sinds 2023 tweejaarlijks) een herverzekeringsovereenkomst met de NHT, ook wel aangeduid als een 'retrocession agreement'. Deze overeenkomst, opgesteld volgens het gebruik in de herverzekeringsector in het Engels, bevat onder meer de vastlegging van de hoogte van de door de NHT te betalen premie voor het desbetreffende kalenderjaar.

De minister van Financier blijft de mogelijkheid behouden om deelname aan de NHT te beëindigen door de retrocession agreement niet te ondertekenen. Hiermee beschikt de minister over voldoende instrumenten om de risico's beheersbaar te houden.

Hoewel de schade extreem groot moet zijn voordat de totale capaciteit van de NHT wordt overschreden, is dit risico niet volledig uit te sluiten. Dat komt ook doordat sommige levens- en schadeverzekeringen, die vóór de oprichting van de NHT zijn afgesloten, het terrorismerisico nog steeds onvoorwaardelijk en volledig dekken en tussentijds niet kunnen worden aangepast.

Als de schade door een terroristische aanslag groter is dan wat de NHT kan vergoeden, kan dat het Nederlandse verzekeringsstelsel onder druk zetten. Dit vormt een risico voor de stabiliteit van de financiële sector.² Om dat te voorkomen is in 2003 ten tijde van de oprichting van de NHT een wetswijziging doorgevoerd in de Noodwet financieel verkeer.³ Artikel 18b van de Noodwet financieel verkeer geeft de minister van Financiën de bevoegdheid om, in het geval van een zeer grote terroristische aanslag, schade uitkeringen te verlagen

7. Bij complexe risico's; hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

N.v.t.

Vormgeving:

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform? Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

² Kamerstukken II 2008/09, 29754, nr. 136, p. 2.

³ Stb. 2003, 465.

De Staat ontvangt voor haar risicodeel een marktconforme premie, gelijk aan die van internationale herverzekeraars. De hoogte van de premie wordt bepaald in de herverzekeringsovereenkomst met de NHT. Anders dan de andere herverzekeraars hoeft de Staat echter geen 10% retourcommissie te betalen. Hierdoor valt de effectieve premie voor de Staat iets hoger uit, terwijl zij uitsluitend het meest senior risicodeel draagt en dus relatief minder risico loopt.

De premie die de verzekeraars betalen aan de NHT wordt uiteindelijk opgebracht door individuele verzekeringsnemers van de verzekeringen. Het NHT-deel van de premie is verwerkt in de totale premie die zij betalen voor hun verzekering met terrorisme-dekking. De bijdrage die een verzekeraar moet leveren aan de totale premieafdracht aan herverzekeraars en de Staat, wordt bepaald op basis van diens aandeel in de gezamenlijke bruto premie-inkomsten van alle bij de NHT aangesloten verzekeraars.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Het Rijk heft een jaarlijkse premie over het afgegeven garantiebedrag. De ontvangen middelen worden in een risicovoorziening, in de vorm van een begrotingsreserve, gestort. Schadebetalingen die voortkomen uit de NHT worden uit de risicovoorziening onttrokken zolang deze toereikend is.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De huidige herverzekeringsovereenkomst met de NHT loopt af op 1 januari 2026. Bij voortzetting van de garantie wordt de herverzekeringsovereenkomst in eerste instantie voor twee jaar verlengd. Bij de voortzetting van de garantie wordt afgesproken dat de participatie van de Staat bij de NHT over een periode van vijf jaar opnieuw wordt geëvalueerd, waarbij dan ook de mogelijkheid bestaat om deze participatie te beëindigen. Via dit toetsingskader wordt de garantie met 5 jaar verlengd, tot 1 januari 2031.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De NHT neemt een coördinerende en toezichthoudende rol in bij de afhandeling van terrorismeclaims voor verzekeraars. De operationele uitvoering, inclusief directie- en managementtaken, is uitbesteed aan Vereende N.V. Hiervan is circa 1 fte toe te rekenen aan de NHT. De daarmee gepaard gaande kosten worden doorbelast aan de deelnemende verzekeraars. De NHT stelt elke twee jaar het retrocession agreement voor de overheid op.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

De regeling wordt geëvalueerd volgens de criteria die zijn vastgelegd in de regeling periodieke evaluatie. Dit garantiëkader maakt deel uit van een grotere evaluatie waarbij gebruik is gemaakt van een verklarende onderzoeksvraag. De kwaliteit van de evaluatie wordt gegarandeerd door gesprekken te voeren met betrokken partijen en stakeholders, door vergelijkend onderzoek te doen naar soortgelijke garantiestellingen en terrorismepools in andere lidstaten, en door de vragen

uit de eerdere evaluatie opnieuw te beantwoorden. Verder is gebruik gemaakt van literatuur, jaarverslagen en Kamerstukken.



Evaluatie van de participatie van de Staat in de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden

1. Aanleiding van de evaluatie

In 2018 heeft het ministerie van Financiën de participatie van de Nederlandse staat in de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden N.V. (NHT) geëvalueerd. Op basis van de evaluatie is destijds besloten om de participatie van de Staat in de NHT per 1 januari 2019 te continueren.

In deze evaluatie wordt onderzocht of het wenselijk is om de participatie van de staat in de NHT te beëindigen.¹ Deze evaluatie is uitgevoerd door het ministerie van Financiën. Voor het onderzoek is gesproken met de NHT, de Vereende, het Verbond van Verzekeraars en een aantal verzekeraars. Voor de evaluatie is ook vergelijkend onderzoek gedaan naar de verzekeringsconstructies in andere Europese landen. Er is gebruik gemaakt van Kamerstukken, jaarverslagen en wetenschappelijke artikelen. De garantiestelling en het beleid rondom de NHT worden om de vijf jaar geëvalueerd, omdat het een risicoregeling met een looptijd van vijf jaar betreft. Tijdens de vorige evaluatie in 2019 is besloten de garantie te verlengen en is vastgesteld dat elke vijf jaar wordt beoordeeld of het passend is de staatsdeelname te beëindigen.² Hierbij wordt de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de risicoregeling onderzocht. Volgens het beleidskader risicoregelingen dient besluitvorming over een aanpassing van een bestaande risicoregeling te gebeuren aan de hand van het *toetsingskader risicoregelingen*. Dit toetsingskader maakt ook deel van de evaluatie (bijlage).

De herverzekeringsovereenkomst die ten grondslag ligt aan de participatie van de Staat wordt tweejaarlijks verlengd en loopt af op 1-1-2026. Voordat deze overeenkomst afloopt, moet worden besloten of de participatie wordt voortgezet en of er een nieuwe herverzekeringsovereenkomst voor de jaren 2027-2028 kan worden afgesloten. Deze evaluatie is gestart in 2024, ten tijde van het bereiken van de horizon en aflooptermijn van de huidige herverzekeringsovereenkomst en dient ter beoordeling voor de vraag de deelname van de Staat aan de NHT per 1 januari 2026 kan worden beëindigd of dient door te lopen.

2. De NHT

2.1. De oprichting en het doel van de NHT

De NHT is een herverzekeringsspool die in 2003 werd opgericht om de schade door terroristische aanslagen te dekken. De NHT maakt het mogelijk dat herverzekeraars en de overheid gezamenlijk tot maximaal €1 miljard per jaar aan schade door terrorisme vergoeden aan verzekeraars. De oprichting van de NHT was een directe reactie op de wereldwijde stopzetting van de dekking voor terrorismeschade na de aanslagen van 9/11. De aanslagen lieten zien dat één enkele terroristische aanslag enorme financiële gevolgen kon hebben, met het risico dat de kosten bij een beperkt aantal (her)verzekeraars terecht zouden komen. De NHT werd opgericht om de verzekerbbaarheid van terrorismeschade in Nederland te waarborgen, door het risico te spreiden en daarmee de schade voor schadeverzekeraars beheersbaar te houden.³ Buiten deze taak voert de NHT geen zelfstandig beleid en blijft haar rol specifiek gericht op de herverzekering van terrorismeschade.

2.2. Deelname van de Staat in de NHT

De Staat is vanaf het begin betrokken geweest bij de oprichting van de NHT. Het terrorismerisico was moeilijk in te schatten voor de (her)verzekeraars en de participatie van de Staat was aanvankelijk de doorslaggevende factor voor de (her)verzekeraars om te participeren in de NHT. Gezien de mogelijke schadeomvang van een terroristische aanslag en de bereidheid van

¹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017-2018, 31935, nr. 45. (Rapport Beleidsdoorlichting FM 2017, zie p. 139).

² Toetsingskader verlenging garantie NHT - Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2019

³ *Kamerstukken II* 2002-2003, 28668, nr. 1, p. 1.

(her)verzekeraars om een aanzienlijk bedrag ter aan dekking te bieden, bood de overheid ook een substantiële bijdrage in de vorm van een garantiestelling.⁴ Een andere doorslaggevende beleidsafweging door de staatsdeelname was dat een gezamenlijke verzekeringspool een hogere capaciteit zou kunnen bieden aan de NHT en de gedupeerden van een terroristische aanslag. Door te participeren in de constructie kon een risico afgedekt worden dat anders onverzekerbaar zou zijn en daarmee werd een oplossing geboden voor een maatschappelijk probleem.⁵ Tevens zou in het geval van onverzekerbaarheid de Staat mogelijk een groter of het gehele aandeel in de schadevergoeding als gevolg van een terroristische aanslag moeten dragen.⁶

Aanvankelijk was het de bedoeling dat deze staatsdeelname van tijdelijke aard zou zijn en dat de Staat na verloop van tijd uit de constructie zou stappen. Reden hiervoor is dat de Staat in principe geen dekkingen biedt voor risico's die commerciële verzekeraars kunnen dekken.⁷ Bij de deelname werd daarom afgesproken dat de Staat regelmatig zou evalueren of de overheidsbetrokkenheid in deze vorm, omvang en onder de geldende voorwaarden nog steeds gerechtvaardigd was.

De garantiestelling van de Staat wordt jaarlijks (sinds 2023 tweejaarlijks) verlengd via een herverzekeringsovereenkomst (retrocession agreement) met de NHT. Een retrocession agreement wordt opgesteld wanneer een herverzekeraar (in dit geval de NHT) bepaalde risico's opnieuw herverzekert bij een andere herverzekeraar (in dit geval de Staat). De herverzekeringsovereenkomst met de NHT fungeert als een belangrijk sturingsinstrument bij de evaluatie van de overheidsbetrokkenheid.⁸ Op basis van de herverzekeringsovereenkomst ontvangt de Staat jaarlijks een premie van de NHT als compensatie voor de door de Staat verstrekte garantiestelling. De premie van 2024 en 2025 bedraagt €535.500.

In 2014 werd besloten om de risico's binnen het garantiekader van de overheid te beperken en dat de garantiestelling per 1 januari 2019 beëindigd zou worden. Na de evaluatie van de garantie in 2018 en signalen vanuit de sector dat het wenselijk was deelname van de Staat voort te zetten, is besloten de garantie minimaal te verlengen tot aan de volgende evaluatie.

2.3. De dekking en werking van de NHT

De NHT is een naamloze vennootschap waarvan de aandelen volledig in bezit zijn van Stichting NHT, die is opgericht door het Verbond van Verzekeraars. De NHT vervult een coördinerende en toezichthoudende rol voor verzekeraars bij de afhandeling van claims als gevolg van terrorisme. De operationele taken, inclusief directie- en managementverantwoordelijkheden, zijn uitbesteed aan de Vereende N.V. De kosten hiervoor worden doorbelast aan de deelnemende verzekeraars.

In 2023 bestond de NHT uit 164 deelnemende verzekeraars.⁹ De meeste Nederlandse en een aantal buitenlandse verzekeraars (voor de risico's die zij op de Nederlandse markt verzekerd hebben) zijn bij de NHT aangesloten.¹⁰ Deelname aan de NHT is geen verplichting. Om

⁴ *Kamerstukken II* 2002/03, 28915, nr. 3, p. 3.

⁵ *Kamerstukken II* 2002-2003, 28668, nr. 2, p. 2.

⁶ Bulletin "de verzekerbaarheid van terrorisme", Verbond van Verzekeraars (Juni 2003).

⁷ *Kamerstukken II* 2002/03, 28915, nr. 5, p. 2.

⁸ *Kamerstukken II* 2002/03, 28915, nr. 3, p. 3.

⁹ NHT Jaarverslag 2023.

¹⁰ NHT-kenniscentrum, "Voorbereiding op iets waarvan we hopen dat het nooit gebeurt".

aanspraak te kunnen maken op een vergoeding uit de NHT moet een verzekeraar wel deelnemer zijn van de NHT. Dit betekent dat de verzekeraars die deelnemen aan een co-assurantiepolis, allen ook aangesloten moeten zijn bij de NHT om een beroep te kunnen doen op de NHT-dekking.

De NHT richt zich alleen op risico's bij in Nederland toegelaten verzekeraars. Schade kan alleen worden gemeld als het gaat om verzekeringen voor in Nederland gelegen onroerend goed (inclusief inventaris en voorraden), in Nederland geregistreeerde voertuigen en vaartuigen, of reis- en vakantieverzekeringen afgesloten in Nederland. Voor andere verzekeringen geldt dat de verzekeringnemer in Nederland moet wonen of dat de rechtspersoon een duurzame vaste inrichting in Nederland heeft. Indien een verzekeraar het vermoeden heeft dat een schadeclaim voortvloeit uit een daad van terrorisme, moet dit binnen drie weken worden gemeld bij de NHT. De NHT verricht vervolgens een onderzoek om vast te stellen of de betreffende schade daadwerkelijk het gevolg is van een terroristische handeling. Na afronding van het onderzoek stelt de NHT haar bevindingen beschikbaar aan alle deelnemende verzekeraars. Deze communicatie beoogt zowel het informeren van de betrokken partijen als het faciliteren van gerelateerde schadeclaims van andere verzekeraars.

De NHT biedt een dekkingscapaciteit van €1 miljard per jaar ter vergoeding van schade door een terroristische aanslag. Bij de oprichting van de NHT werd de dekking van €1 miljard opgebouwd in drie lagen:

- 1) €400 miljoen, verzorgd door Nederlandse verzekeraars;
- 2) €400 miljoen, verzorgd door internationale herverzekeraars; en
- 3) €200 miljoen verzorgd door de Staat.

Met het oog op de uiteindelijke beëindiging van de garantie is de bijdrage van de Staat in de loop der jaren stapsgewijs verminderd en overgedragen aan internationale herverzekeraars: van €200 miljoen, naar €100 miljoen in 2005 en vervolgens naar €50 miljoen in 2006. Op dit moment is de dekking dan ook ingedeeld in de volgende 3 lagen:

- 1) €400 miljoen, verzorgd door Nederlandse verzekeraars;
- 2) €550 miljoen, verzorgd door internationale herverzekeraars; en
- 3) €50 miljoen verzorgd door de Staat.

De NHT keert niet meer aan verzekeraars uit dan de jaarlijks beschikbare capaciteit van €1 miljard. Deze lagen kennen een opbouw in senioriteit, wat betekent dat de 1^e laag eerst volledig wordt benut, daarna de 2^e laag wordt aangesproken en tot slot de 3^e laag. Als er een gebeurtenis plaatsvindt waarbij een beroep wordt gedaan op de NHT, worden dus eerst de eerste twee tranches van in totaal €950 miljoen uitgekeerd. Pas nadat deze volledig zijn benut, kan aanspraak worden gemaakt op het senior risicodeel van €50 miljoen van de Staat.

De NHT hanteert een marktfranchise van €7,5 miljoen per jaar, welke geldt voor alle verzekeraars gezamenlijk. Zolang de totale geclaimde schade onder dit bedrag blijft, zijn de verzekeraars volledig zelf verantwoordelijk voor de uitkering van schadevergoedingen. Pas wanneer de totale schadeclaims dit drempelbedrag overschrijden, treedt de NHT in werking en worden schadevergoedingen via de NHT uitgekeerd.

3. Verzekerbaarheid van terrorismeschade

3.1. Voorwaarden voor de verzekerbareheid van terrorisemeschade en de rol van de verzekeringsmarkt

Verzekerbareheid van terrorisemeschade wordt grotendeels bepaald door het terrorisimerisico en de beschikbare capaciteit op de (her)verzekeringsmarkt. Het terrorisimerisico verschilt op belangrijke punten van andere risico's zoals bijvoorbeeld storm of hagel. Natuurrisico's komen regelmatig voor en er bestaan betrouwbare statistieken over de kans op verwachte schade. Op basis daarvan kunnen verzekeraars deze risico's inschatten en passende premies vaststellen. Bij het terrorisimerisico is dat veel moeilijker. Aanslagen zijn zeldzaam, onvoorspelbaar en afhankelijk van politieke of maatschappelijke omstandigheden. Daarnaast is het lastig te voorspellen wat de schade is die een terroristische aanslag kan veroorzaken en is het moeilijk om het risico te spreiden.¹¹ De mogelijkheid dat meerdere aanslagen kort na elkaar plaatsvinden, kan voor de verzekeraars leiden tot een opeenstapeling van zeer hoge schadeclaims in korte tijd. Tot slot zijn het vaak maar een paar grote herverzekeraars die dit soort risico's willen dekken. De beschikbare herverzekeringscapaciteit is hierdoor beperkt.¹²

Tot 2001 stond terrorisme te boek als klein molest en was terrorisemeschade een verzekerbare risico. Na 9/11 werd het risico door de verzekeraars als onverzekerbaar bestempeld. In de huidige situatie wordt terrorisemeschade alleen gedekt als het de achterliggende oorzaak is van een gedekte gebeurtenis. Bijvoorbeeld, schade aan een huis door brand is gedekt op een brandverzekering. Indien de brand is veroorzaakt door terrorisme dan is dit gedekt bij de NHT. De NHT hanteert een strakke definitie van terrorisme. Behalve dat het een geweldsdaad moet zijn waardoor verzekeringnemers van de NHT zijn geraakt, moet de daad met een bepaald oogmerk gepleegd zijn. De NHT onderzoekt periodiek of de terrorismedefinitie nog sluitend is. Zo wordt onderzocht of bijvoorbeeld ook cyberaanvallen moeten worden inbegrepen.

3.2. Het dreigingsniveau in Nederland

Het actueel dreigingsniveau van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid Nationaal (NCTV) is in december 2023 gestegen van 'aanzienlijk' naar 'substantieel' (dreigingsniveau 4). In december 2024 heeft de NCTV bevestigd dat dit dreigingsniveau nog steeds actueel is en dit betekent dat er een reële kans is dat een aanslag in Nederland zal plaatsvinden. Het risico op een aanslag is daarmee t.o.v. de laatste evaluatie in 2019 groter geworden.

3.3. Gevolgen voor de samenleving bij het wegvallen van verzekerbareheid van terrorisemeschade

In de nasleep van 9/11 werd terrorisemeschade uitgesloten van bepaalde polissen door de verzekeraars. Het Verbond van Verzekeraars nam destijds het initiatief voor een verzekeringsoplossing in de vorm van de NHT. Een gevolg van onverzekerbaarheid is dat individuen of bedrijven niet in staat zijn om zich financieel te beschermen tegen bepaalde risico's. Dit kan leiden tot aanzienlijke financiële gevolgen voor de benadeelden, omdat zij de kosten van schade zelf moeten dragen. Het wegvallen van de verzekerbareheid van terrorisemeschade zou de samenleving dus aanzienlijk nadelig kunnen beïnvloeden en daarnaast is het, vanuit het oogpunt van consumentenbescherming, ongewenst als burgers schade door terrorisme nergens kunnen verhalen.

¹¹ *Kamerstukken II 2002-2003*, 28668, nr. 1, p. 2.

¹² Bulletin "de verzekerbareheid van terrorisme", Verbond van Verzekeraars (Juni 2003).

4. Verzekerberbaarheid zonder de NHT

4.1. De mogelijkheid voor verzekeraars om terrorismeschade zelfstandig te dekken

Een terugkeer naar de situatie van vóór 9/11, toen verzekeraars zelf verantwoordelijk waren voor de dekking, lijkt niet haalbaar vanwege de moeilijk voorspelbare risico's en de beperkte capaciteit op de herverzekeringsmarkt. Om de schade onder deze omstandigheden zelf te kunnen dekken, zouden verzekeraars (extreem) hoge premies moeten rekenen om zich voor te bereiden op mogelijke financiële schokken. Een poolingsconstructie, zoals de NHT, is daarmee een passend alternatief voor het probleem dat verzekeraars het terrorismerisico niet zelfstandig kunnen dekken.

4.2. Gevolgen voor de samenleving bij het wegvallen van verzekerberbaarheid middels de NHT

Door de NHT wordt het terrorismerisico gespreid over meerdere partijen in de verzekeringsmarkt. Dit heeft een neerwaarts effect op de premie en stelt de verzekeraars beter in de staat de financiële schok op te vangen die een grootschalige terroristische aanslag kan veroorzaken. Door te poolen, creëren de (her)verzekeraars tezamen een hogere capaciteit terwijl ook gebruik kan worden gemaakt van de efficiëntie en expertise van de NHT, die anders bij afhandeling door de individuele verzekeraars en overheid minder voorhanden is. Bij een terroristische aanslag faciliteert de NHT de afhandeling van claims en uitkeringen door de aangesloten verzekeraars, waarbij de hiermee gemoeide kosten van de Vereende voor rekening komen van private markt.¹³ Zonder de NHT zouden sommige verzekeraars (tot verschillende bedragen) terrorismeschade wel kunnen verzekeren en anderen wellicht niet meer. Indien de verzekeraars de afhandeling zelf moeten faciliteren, brengt dit een kostenpost met zich mee wat uiteindelijk voor rekening van de burger komt. Daarnaast dienen op korte termijn alle betrokken polissen te worden opengebroken om te worden aangepast en hetgeen een grote administratieve last vormt. In conclusie kan het wegvallen van de NHT tot gevolg hebben dat de spreiding van terrorismerisico's verdwijnt, premies hierdoor hoger worden en schade door terrorisme door sommige of alle verzekeraars weer als onverzekerbbaar wordt bestempeld.

Tot slot is er mogelijk een maatschappelijke verwachting dat de Staat, zonder het bestaan van de NHT, uiteindelijk de schade bij een terroristische aanslag vergoedt. Hierbij kan de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen (Wts) door de Staat van toepassing worden verklaard op terroristische aanslagen. De Wts bepaalt dat schade die redelijkerwijs verzekerbbaar is, niet op grond van de Wts kan worden vergoed. Dit betekent dat het bestaan van de NHT voorkomt dat de Wts kan worden toegepast op schade door terrorisme (althans tot de omvang van het verzekerde bedrag van € 1 miljard). Als de overheid op grond van de Wts overgaat tot een tegemoetkoming van onverzekerbare schade bij een terroristische aanslag, dan worden de overheidsfinanciën in de toekomst potentieel met grote tegenvallers geconfronteerd.¹⁴

5. Verzekerberbaarheid van terrorismeschade zonder staatsdeelname in de NHT

Deelname van de Staat is niet strikt noodzakelijk om de NHT te continueren. De deelname van de Staat zou van tijdelijke aard zijn en de verzekeraars hebben aangegeven de dekking aan de

¹³ *Kamerstukken II 2002/03, 28915, nr. 5, p. 5.*

¹⁴ *Kamerstukken II 2002-2003, 28668, nr. 1, p. 3.*

NHT te blijven bieden indien de overheid haar participatie in de NHT zal beëindigen. Er zijn echter belangrijke voordelen door deelname van de Staat in de NHT. Na de aanslagen van 9/11 bestond het risico dat bij een volgende terroristische aanslag zowel de financiële stabiliteit als de financiële zekerheid van burgers in het gedrang zou komen. De Staat draagt een (mede)verantwoordelijkheid voor deze onderwerpen en door deelname in de NHT geeft de Staat het signaal af dat zij hieraan bijdraagt en zodat in het geval van een terroristische aanslag in Nederland het economische verkeer zo ongestoord mogelijk voortgang kan vinden en verzekerden op adequate wijze worden beschermd tegen de financiële gevolgen van een dergelijke aanslag.¹⁵ De verzekeraars hebben bij de evaluatie in 2018 aangegeven dat staatsdeelname gewenst is voor het afgeven van dit signaal. Het Verbond van verzekeraars noemt daarnaast het belang dat de Staat en verzekeraars elkaar goed weten te vinden mocht er een aanslag plaatsvinden. Daarnaast maakt de participatie van de Staat het gemakkelijker en goedkoper om dekking in te kopen bij de internationale herverzekeraars omdat (internationale) herverzekeraars waarde hechten aan de signaalwerking die uitgaat van overheidsdeelname.

Hoewel de verzekeraars hebben aangegeven vooralsnog dekking te blijven bieden indien de Staat haar participatie beëindigt, blijft er een risico bestaan dat de pool in de toekomst zal worden opgeheven. In dit geval wordt, eveneens als benoemd in paragraaf 4.2., naar alle waarschijnlijkheid op grond van de maatschappelijke verwachting een beroep gedaan op de Staat voor de schadevergoeding van een terroristische aanslag. Door de aanvullende herverzekeringsdekking te bieden en in de NHT te participeren, kan de Staat invloed uitoefenen op de voortzetting van de NHT, de spreiding van het terrorismerisico in de commerciële markt en kan een mogelijk beroep op de Staat worden voorkomen.¹⁶

6. Risico's en gevolgen bij voortzetting van staatsdeelname in de NHT

De risico's voor de Staat zijn beperkt tot €50 miljoen doordat de verzekeraars en herverzekeraars de eerste €950 miljoen van de dekkingscapaciteit garanderen en pas daarna de garantie van de Staat kan worden aangesproken. Ter illustratie, de totale schade voor de Belgische herverzekeringspool van de aanslagen in 2016 in Brussel was €140 miljoen. Bij een aanslag van vergelijkbare grootte wordt de schade door de eerste tranche van de NHT opgevangen. Hoewel de risico's voor de Staat beperkt zijn, blijft een terroristische aanslag een reëel en actueel risico vanwege het huidige dreigingsniveau het onvoorspelbare karakter terrorisme en de mogelijke schade die dan kan ontstaan. . Wereldwijd zijn diverse terroristische aanslagen uitgevoerd die vele mensenlevens hebben gekost en aanzienlijke schade hebben veroorzaakt. Zoals eerder benoemd is de maatschappelijke verwachting dat de Staat, ook zonder het bestaan of deelname aan de NHT, uiteindelijk een tegemoetkoming biedt als benadeelden van een terroristische aanslag niet schadeloos worden gesteld door verzekeraars. In die zin houdt de NHT de Staat in zekere zin juist voor €950 miljoen uit de wind door het risico te beperken en te delen met de (her)verzekeringmarkt.

7. Toetsing van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de voortzetting van de staatsgarantie binnen de NHT

7.1. Doeltreffendheid van de NHT en staatsdeelname bij het realiseren van het oorspronkelijke doel

¹⁵ *Kamerstukken II 2002-2003*, 28668, nr. 1, p. 6.

¹⁶ *Kamerstukken II 2002/03*, 28915, nr. 3, p. 3.

De NHT werd opgericht om de verzekerbaarheid van terrorismeschade in Nederland te waarborgen, door het risico te spreiden en daarmee de schade voor schadeverzekeraars beheersbaar te houden. De NHT is in zoverre effectief dat terrorismeschade wordt gedekt tot het bedrag van €1 miljard, schade door terrorisme niet meer onverzekerbaar is en de commerciële (her)verzekeraars grotendeels zelf bijdragen aan deze constructie. De NHT heeft tot nu toe nog nooit hoeven uitkeren, waardoor er over de effectiviteit van de NHT als deze moet worden geactiveerd, nog geen uitspraken kunnen worden gedaan. Wel is het schaderegistratiesysteem een aantal keren opengesteld, maar bleven de geregistreerde schades onder het drempelbedrag van de marktfranchise.

De uitvoering van de NHT in handen van de Vereende, die als verzekeraar met Wft-vergunning voldoende capaciteit kan mobiliseren en deskundigheid kan bieden als er na een grote terroristische aanslag massaal claims worden ingediend. Deskundigheid die de Staat anders moet inwinnen wanneer er een grote aanslag plaatsvindt. Hierdoor wordt de afhandeling van grootschalige terrorismeschade effectiever uitgevoerd door de NHT dan wanneer dit door de Staat uitgevoerd zou moeten worden.

Het doel van participatie van de Staat was eveneens om schade door terrorisme verzekerbaar te houden. Tevens zou in het geval van onverzekerbaarheid de Staat mogelijk een groter of het gehele aandeel in de schadevergoeding als gevolg van een terroristische aanslag moeten dragen. Hoewel de NHT ook kan voortbestaan zonder staatsparticipatie, wordt door te participeren in de NHT geborgd dat de NHT als marktoplossing in werking blijft en wordt daarmee voorkomen dat de Staat het eerste en enige aanspreekpunt wordt bij schade door terrorisme. De Staat borgt hiermee een privaat-publieke verzekeringsoplossing en geeft hiermee een signaal af dat zij bijdraagt aan het verzekerbaar houden van terrorismeschade. De spreiding van het risico tussen overheid en markt zorgt ervoor dat alle partijen minder risico lopen, premies hierdoor laag kunnen worden gehouden en de participatie van de Staat het gemakkelijker en goedkoper voor de NHT maakt om dekking in te kopen bij de internationale herverzekeraars.

Het eerste doel, verzekerbaarheid van terrorismeschade wordt dus bereikt door de werking van de NHT. Het tweede doel, namelijk het verzekerbaar *houden* van terrorismeschade en het borgen van de werking van de NHT wordt behaald door te blijven participeren in de NHT met de voordelen voor de markt (goedkopere dekking), burger (lagere premie) en de Staat (premie t.o.v. beperkt risico), van dien.

7.2. Doelmatigheid van de staatsgarantie: verhouding tussen premie, kosten en risico voor de overheid

De premie die de Staat ontvangt is gebaseerd op de premie die de marktpartijen betalen aan de NHT en is daarmee marktconform. De premie van 2024 en 2025 bedraagt €535.500. Door de marktconformiteit staat de premie in verhouding tot de gemaakte kosten en het risico van de overheid bij het verstrekken van de garantie.

Andere herverzekeraars dienen 10% commissie over de ontvangen premie aan de NHT retour te betalen, de Staat niet. In feite maakt dit de overheidsdekking 10% duurder voor de verzekeraars dan een marktdekking. De premie die de Staat uiteindelijk ontvangt is hierdoor iets hoger dan die van de internationale herverzekeraars, terwijl het risico voor de Staat juist lager ligt. Reden hiervoor is dat herverzekeraars hierdoor geprikkeld worden om het risico van de Staat over te

nemen. Deze stimulering van de markt blijkt te werken, gegeven het feit dat de markt het €150 miljoen aan dekking van de Staat heeft overgenomen.

De afgelopen jaren is de te ontvangen premie gedaald ten opzichte van eerdere jaren. De NHT geeft aan dit vooral wordt veroorzaakt door een dalende perceptie bij verzekeraars en herverzekeraars ten aanzien van het risico op omvangrijke terroristische aanslagen. Onderzoeken die NHT heeft laten uitvoeren over trends in terrorismedreiging wijzen ook in die richting. De dalende perceptie, ondanks het actuele dreigingsniveau, heeft ermee te maken dat sinds 9/11 de manier waarop veiligheids- en opsporingsdiensten werken sterk is verbeterd. De voorbereiding van een grootschalige aanslag kunnen ze hierdoor eerder detecteren in de gaten hebben en hopelijk eerder voorkomen. De terreur van de *lone wolves* is minder goed voorspelbaar maar die plegen mogelijk minder omvangrijke aanslagen.

7.3. Beoordeling van ongewenste bijwerkingen en neveneffecten van het beleid

Er zijn geen signalen ontvangen waaruit blijkt dat het beleid ongewenste bijwerkingen of neveneffecten heeft gehad. Wel dient opgemerkt te worden dat de NHT alleen van toepassing is op gedekte gebeurtenissen van deelnemende verzekeraars. Dit betekent dat een burger die bepaalde objecten niet heeft verzekerd of niet is aangesloten bij een verzekeraar die is aangesloten bij de NHT, geen aanspraak kan maken op de capaciteit van de NHT.

Daarnaast is de NHT gelimiteerd tot een bedrag van €1 miljard. Mocht de totale schade bij een grote gebeurtenis hoger uitvallen, dan wordt er naar rato uitgekeerd en krijgen de gedupeerden een gedeelte vergoed.¹⁷ Mocht deze situatie zich voordoen, dan kan het voor een burger moeilijk te accepteren zijn dat hij na een terroristische aanslag met een deel van zijn schadepost blijft zitten. Tegelijkertijd komt de continuïteit van de verzekeringssector in het geding als de capaciteit van de NHT ongelimiteerd is. Daarom is besloten om de NHT een maximumcapaciteit toe te kennen. Bedraagt de schade meer dan €1 miljard, dan is het aan de overheid of in zo'n geval alsnog wordt besloten om meer financiële middelen ter beschikking te stellen.¹⁸

Hoewel de schade extreem groot moet zijn voordat de totale capaciteit van de NHT wordt overschreden, is dit risico niet volledig uit te sluiten. Dat komt ook doordat sommige levens- en schadeverzekeringen, die vóór de oprichting van de NHT zijn afgesloten, het terrorismerisico nog steeds onvoorwaardelijk en volledig dekken en tussentijds niet kunnen worden aangepast.

Als de schade door een terroristische aanslag groter is dan wat de NHT kan vergoeden, kan dat het Nederlandse verzekeringsstelsel onder druk zetten. Dit vormt een risico voor de stabiliteit van de financiële sector.¹⁹ Om dat te voorkomen is in 2003 ten tijde van de oprichting van de NHT een wetwijziging doorgevoerd in de Noodwet financieel verkeer.²⁰ Artikel 18b van de Noodwet financieel verkeer geeft de minister van Financiën de bevoegdheid om, in het geval van een zeer grote terroristische aanslag, schade-uitkeringen te verlagen.

7.4. Alternatieven voor staatsdeelname ter realisatie van het oorspronkelijke doel van de NHT

¹⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 29754, nr. 136, p. 2.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2002/03, 28915, nr. 5, p. 4.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 29754, nr. 136, p. 2.

²⁰ Stb. 2003, 465.

Het doel van oprichting en deelname van de Staat in de NHT is dat terrorismeschade verzekeraar wordt gehouden en daarmee eveneens wordt voorkomen dat de Staat mogelijk een groter of het gehele aandeel in de schadevergoeding als gevolg van een terroristische aanslag moet dragen. Een ander alternatief om de verzekeraar te bereiken is middels subsidies bepaalde terrorismeverzekeringen betaalbaar te maken. Hier kan weinig effect van worden verwacht, omdat het probleem niet zozeer de hoogte van premie is, maar veeleer het hoge en onvoorspelbare risico dat de verzekeraar loopt. Om die reden ligt risicospreiding, zoals dat binnen NHT plaatsvindt, meer voor de hand. Bovendien zijn aan een subsidieregeling hogere uitvoeringskosten verbonden en is het onwaarschijnlijk dat internationale herverzekeraars bereid zijn hun positie hierdoor aan te passen. Andere vormen van risicoregelingen, zoals een achterborgstelling, liggen hierbij niet voor de hand gezien van de Staat een directe garantie en daarmee zekerheid wordt verlangd en niet dat een aangewezen tussenpersoon hiervoor wordt aangewezen. Ook een lening is geen passende oplossing gezien er geen directe middelen dienen te worden verstrekt, maar pas wanneer de realisatie van het risico zich voordoet.²¹

8. Terrorismepools en overheidsbetrokkenheid in andere lidstaten

8.1. Om de rol van de Staat bij de NHT te beoordelen, is het belangrijk te kijken naar de status van terrorismepools en staatsgaranties in andere lidstaten van de Europese Unie. Ten tijde van de oprichting van de NHT wordt in Kamerstukken vermeld dat de staatsherverzekering aan de NHT een vergelijkbare functie vervult als in andere EU-lidstaten.²² Of de huidige invulling van de staatsgarantie nog passend is, kan onder andere worden beoordeeld door deze te vergelijken met de situatie in andere lidstaten, vooral in landen met ervaring met terroristische aanslagen.

In de volgende paragrafen wordt een globaal overzicht gegeven van de verzekeringsoplossingen in lidstaten die een poolingsconstructie voor terrorismerisico's hanteren. Omdat deze constructies per land verschillen, worden ze op hoofdlijnen behandeld. Tevens moet worden opgemerkt dat lidstaten die hier niet genoemd worden, geen vergelijkbare poolingsconstructie hebben als de NHT.

8.2. België

In 2007 werd in België de herverzekeringpool TRIP (Terrorism Reinsurance and Insurance Pool) opgericht, grotendeels gemodelleerd naar het Nederlandse NHT. Ook de Belgische Staat trad toe tot de pool, die aanvankelijk een capaciteit van €1 miljard had. Deze capaciteit is inmiddels geïndexeerd tot €1,3 miljard. De terreuraanslagen in Brussel in 2016 brachten ernstige tekortkomingen aan het licht in de schaderegeling voor slachtoffers, wat leidde tot publieke en politieke kritiek. Als reactie daarop werd op 15 juni 2024 een nieuwe wet ingevoerd die een solidariteitsregeling vastlegt.²³ De wet garandeert dat slachtoffers van terreur hun schade vergoed krijgen, ongeacht de omstandigheden of verzekeringsdekking. Zo wil men een rechtvaardige en uniforme compensatie waarborgen voor alle slachtoffers. Volgens de wet dekken TRIP en de Belgische Staat gezamenlijk de schade als gevolg van terrorisme. Het aandeel van de Staat wordt jaarlijks bepaald en staat op dit moment op €600 miljoen.

²¹ Procesbeschrijving Risicoregelingen Rijksfinanciën.

²² *Kamerstukken II* 2002-2003, 28668, nr. 2, p. 2.

²³ Wet betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme.

8.3. Duitsland

In 2002 richtte Duitsland, als reactie op de aanslagen van 9/11, de verzekeraar Extremus Versicherungs-AG. Extremus dekt uitsluitend commerciële en industriële eigendommen, inclusief bedrijfsschade, voor risico's/polissen die hoger zijn dan €25 miljoen.

De capaciteit van de pool bedraagt €8,5 miljard waarbij Extremus €2,5 miljard draagt en de Duitse staat €6 miljard garandeert via een staatsgarantie. De garantie is in november 2024 is verlengd tot eind 2029.

Burgers die het slachtoffers worden van terroristische misdrijven kunnen volgens een Duitse wet vergoeding aanvragen bij de Duitse overheid. Dit is gebaseerd op het principe dat de Staat schadevergoeding moet bieden wanneer zij onvoldoende bescherming heeft geboden aan haar burgers en zij slachtoffer worden van een misdrijf. Na de aanslag op de kerstmarkt in Berlijn in 2016 ontstond onduidelijkheid over schadevergoedingen voor slachtoffers. De overheid kreeg kritiek op haar communicatie en beperkte ondersteuning. Een daaropvolgend rapport adviseerde de overheid een leidende rol te nemen bij het informeren van slachtoffers en hun familie over hulp en compensatie.

8.4. Frankrijk

In de Franse verzekeringsmarkt is terrorismeverzekering een verplichte uitbreiding van alle opstal- en inboedelverzekeringen. In 2002 werd de herverzekeringspool GAREAT (Gestion de l'Assurance et de la Réassurance des Risques Attentats et Actes de Terrorisme) opgericht. Aan deze pool nemen zowel commerciële (her)verzekeraars als de publieke herverzekerder CCR (Caisse Centrale de Réassurance) deel. De pool biedt dekking voor materiële schade veroorzaakt door terroristische aanslagen via een gelaagd systeem, vergelijkbaar met het gelaagde systeem in België en Nederland. In de eerste lagen dragen verzekeraars en herverzekerders gezamenlijk het risico tot een bedrag van €1 miljard. Voor de bovenste laag is een herverzekering van €2,5 miljard beschikbaar via de CCR en indien dit te kort schiet heeft de CCR tevens een ongelimiteerde staatsgarantie van de Franse overheid.

8.5. Oostenrijk

Na 9/11 richtten Oostenrijkse verzekeraars in 2002 de Österreichischer Terrorpool op om terrorismerisico's te verzekeren. Het belangrijkste doel was het bieden van betaalbare dekking voor schadeverzekeringen en zakelijke verzekeringen. De pool beschikt over een capaciteit van €200 miljoen, die volledig door de (her)verzekeraars zelf wordt gedragen. De overheid verleent voorlopig geen staatsgarantie voor de herverzekeringspool. Het Oostenrijkse ministerie van Financiën steunt de inspanningen van de verzekeringssector, maar wil voorkomen dat overheidsmaatregelen de private sector ontmoedigen om zelf het risico te dragen en verdere stappen te zetten.

8.6. Denemarken

In Denemarken fungeerde de overheid als herverzekerder voor terrorismerisico's met nucleaire, chemische, biologische of radiologische (NCBR) aanvallen, omdat verzekeraars hiervoor moeilijk herverzekering kunnen vinden. Sinds 1 juli 2019 dekken verzekeraars zelf geen schade door NCBR-terrorisme meer, maar wordt dit door een wet gedekt en vergoed door de overheid. Verzekeraars blijven wel verantwoordelijk voor de administratieve afhandeling, maar het financiële risico tot 15,9 miljard Deense kronen (2022) ligt bij de staat (is ruim € 2 mld.). De overheid betaalt de schade-uitkeringen vooraf en krijgt dit later terug

via een toeslag op verzekeringspremies van polishouders. Schade door terroristische aanslagen die niet als een NCBR-aanval kwalificeren kunnen commercieel verzekerd worden.

8.7. Spanje

Consortio de Compensación de Seguros (CCS) is geen verzekeringspool, maar een staatsbedrijf dat bijzondere risico's, waaronder terrorisme, dekt. In Spanje is het verplicht om bij de meeste verzekeringen ook dekking voor buitengewone risico's aan te bieden. Wanneer deze risico's (gedeeltelijk of volledig) niet door de verzekeraar worden gedekt, vergoedt CCS automatisch de schade onder dezelfde voorwaarden en bedragen als in de oorspronkelijke polis, mits de verzekeraar deze risico's niet expliciet op zich neemt. Hierdoor bestaan er in de praktijk twee polissen: een standaardpolis van de private verzekeraar en een polis van CCS die de buitengewone risico's, inclusief terrorisme, dekt. Er is een staatsgarantie voor verliezen die de capaciteit van CCS overschrijden. Deze garantie is sinds het bestaan van de regeling nooit ingeroepen.

8.8. Verschillen en overeenkomsten met de constructies van andere lidstaten

Uit vergelijkingen blijkt dat overheidsbetrokkenheid bij het verzekeren van terrorismeschade ook in andere landen gebruikelijk is. Nederland wijkt hier niet van af door de garantie af te geven. De dekking van de NHT is naar verwachting zelfs uitgebreider en van toepassing op meer soorten verzekeringen dan in landen als Duitsland en Oostenrijk, waar de focus vooral ligt op materiële schade aan gebouwen en bedrijven. De leden van de NHT omvatten namelijk zowel verzekerings- als herverzekeringsmaatschappijen, waaronder levens-, schade-, auto-, aansprakelijkheids-, reis- en zorgverzekeraars. Dit zorgt voor een bredere dekking, terwijl de rol van de Staat kleiner is dan in sommige andere lidstaten.

De situatie verschilt echter per land, afhankelijk van het specifieke terrorismerisico en de beschikbaarheid van herverzekering. Zo wordt in Denemarken een zeer specifiek terrorismerisico wettelijk vergoed, biedt België een vangnet voor alle slachtoffers, ook onverzekerden, en kennen Frankrijk en Spanje beide een systeem met een onbeperkt plafond dat wordt gedekt door een staatsgarantie. Oostenrijk was het eerste land dat recentelijk besloot geen staatsgarantie meer te verlenen aan de terrorismepool. Het fundamentele uitgangspunt blijft dat terrorismerisico's vaak onverzekerbaar zijn. Door deze risico's te bundelen in een pool en met staatsbetrokkenheid, bijvoorbeeld via een garantie, kan marktfalen op de verzekeringsmarkt worden voorkomen en wordt het risico alsnog verzekerbaar gemaakt.

De aanslagen in 2016 in Duitsland en België toonden aan dat, hoewel beide landen procedures hadden voor het vergoeden van schade aan burgers, er aanzienlijke kritiek was op de overheid over de uitvoering, communicatie over en snelheid van de schadeafhandeling. Dit onderstreept het belang van duidelijke communicatie en een concreet plan van aanpak van de overheid in tijden van maatschappelijke onrust. In Nederland helpt de poolingsconstructie van de NHT, gecombineerd met de aanwijzing van de NHT als centraal aanspreekpunt voor verzekeraars, om dergelijke problemen te kunnen voorkomen. Mocht zich in Nederland een grootschalige aanslag voordoen, dan kan de coördinatie tussen de overheid en de NHT ervoor zorgen dat burgers weten dat ze bij de NHT terecht kunnen, wat bijdraagt aan een transparanter en efficiënter afhandelingsproces.

9. Toekomstige ontwikkelingen met mogelijke impact op het huidige beleid en de aanpassingsmogelijkheden van het NHT-beleid

Toekomstige veranderingen in de verzekeringsmarkt en in het dreigingsniveau kunnen de risicoperceptie ten aanzien van grootschalige terroristische aanslagen beïnvloeden. Hierdoor kan op termijn de bereidheid van (her)verzekeraars terugkeren om dergelijke risico's weer volledig zelf te dragen en kan daarmee het huidige beleid en de werking van de NHT beïnvloed worden. Gezien de enorme schade die een grootschalige terroristische aanslag kan veroorzaken, is het moeilijk te voorspellen of en onder welke omstandigheden deze bereidheid in de toekomst terug zal komen. Bij voortzetting van de garantie kan over vijf jaar, ten einde van de horizonbepaling, weer met de (her)verzekeraars in gesprek worden gegaan om te bezien of het regulier verzekeren van terrorismeschaden binnen schade- en levensverzekeringen een optie is. En zo niet, of het opportuun is de deelneming van de Staat te beëindigen.

10. Conclusie evaluatie

De NHT is opgericht om de verzekeraarbaarheid van terrorismeschade in Nederland te waarborgen. Door risico's te bundelen in een gezamenlijke pool kunnen verzekeraars dekking blijven bieden, terwijl de premies betaalbaar blijven. Deze poolingconstructie zorgt voor risicospreiding en een hogere uitkeringscapaciteit dan individuele verzekeraars zelfstandig kunnen bieden. Daarmee wordt niet alleen het mogelijk maken van terrorismedekking gerealiseerd, maar ook het behoud ervan, mede dankzij staatsdeelname.

De deelname van de Staat rust op meerdere gronden. Belangrijk is de signaalwerking: de overheid toont hiermee haar verantwoordelijkheid voor financiële stabiliteit en bescherming van burgers. Er bestaat een maatschappelijke verwachting dat de overheid bij grootschalige schade bijspringt. Deelname aan de NHT biedt hier op een beheersbare manier invulling aan. Daarnaast biedt de NHT praktische voordelen. De centrale coördinatie en aanwezige expertise zorgen voor een efficiënte schadeafhandeling. Ook vergemakkelijkt staatsdeelname het aantrekken van internationale herverzekeringcapaciteit, doordat dit vertrouwen wekt bij herverzekeraars. Zowel de NHT als het Verbond van Verzekeraars hebben uitgesproken dat voortzetting van de staatsdeelname wenselijk is.

Het wegvallen van de NHT of beëindiging van de staatsdeelname brengt risico's met zich mee. De kans neemt toe dat bij een aanslag een beroep wordt gedaan op de overheid, bijvoorbeeld via de Wts. Zolang de NHT bestaat, is die wet echter niet van toepassing, waardoor onverwachte overheidsuitgaven worden voorkomen. Door voortzetting van de participatie blijft de NHT in stand en houdt de Staat invloed op haar werking en voorwaarden.

De Nederlandse NHT-regeling biedt bovendien een bredere dekking dan vergelijkbare regelingen in het buitenland, terwijl de rol van de Staat beperkt blijft. Voor de garantie van €50 miljoen ontvangt de Staat een marktconforme premie, met een geringe kans dat deze daadwerkelijk wordt aangesproken. Kortom, de NHT biedt een doeltreffende en evenwichtige oplossing voor de verzekeraarbaarheid van terrorismeschade. Zij combineert marktwerking met publieke verantwoordelijkheid en voorkomt dat onverzekerde schade automatisch voor rekening van de Staat komt. Voortzetting van de staatsdeelname is wenselijk en wordt dan ook aanbevolen.



TER BESLISSING

Aan

de minister

29/6

Generale Thesaurie
Directie Financiële
Markten

Persoonsgegevens

nota

Verlenging participatie van de Nederlandse Staat in de
Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor
Terrorismeschaden (NHT)

Datum

23 juni 2025

Notanummer

2025-0000147371

Bijlagen

1. Evaluatie NHT
2. Toetsingskader NHT
3. Aanbiedingsbrief TK
4. Aanbiedingsbrief EK
5. Aanbiedingsformulier
MR

Aanleiding

Binnen de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden (NHT) leveren verzekeraars, herverzekeraars en de Nederlandse staat gezamenlijk een dekkingscapaciteit van €1 miljard per jaar voor terrorismeschade. De Nederlandse staat treedt hierin op als herverzekeraar voor € 50 miljoen (meest senior risicodeel). Omdat deze overheidsdekking een risicoregeling betreft, dient deze periodiek te worden geëvalueerd en dient aan de hand van de evaluatie besloten te worden of de participatie van de staat in de NHT kan worden voortgezet.

Beslispunten

1. Bent u akkoord met verlenging van de garantie van €50 miljoen in de NHT tot in ieder geval 2030 (de maximale duur van een verlenging van een risicoregeling), op basis van de conclusie van de evaluatie (bijlage 1).
2. Zo ja, bent u akkoord om het bijgevoegde toetsingskader (bijlage 2) ter besluitvorming aan de ministerraad voor te leggen waarmee de ministerraad wordt gevraagd in te stemmen met verlening van de garantie? Dan verzoeken wij u het bijgevoegde aanbiedingsformulier voor de ministerraad te ondertekenen (bijlage 3).
3. Indien de ministerraad akkoord geeft voor de voortzetting van de garantie, bent u dan akkoord met toezending van de evaluatie en bijbehorend toetsingskader aan het parlement? Zo ja, dan verzoeken wij u de aanbiedingsbrieven voor de Eerste en Tweede Kamer te ondertekenen ter verzending aan het parlement (bijlage 4 en 5). Na akkoord van de MR sturen wij de brieven dan uit.

Kernpunten

- De participatie van de staat in de NHT is geëvalueerd. Op basis daarvan wordt geadviseerd de garantiestelling van €50 miljoen voor vijf jaar te verlengen. De NHT biedt een effectieve en evenwichtige oplossing voor de verzekeraarheid van terrorismeschade en levert voordelen op voor zowel de Staat als de verzekeringsmarkt. Na vijf jaar kan opnieuw worden beoordeeld of voortzetting wenselijk is.
- De verlenging van de garantiestelling heeft betrekking op de begroting voor de komende jaren. Indien de garantiestelling wordt beëindigd, vervalt ook de premie-inkomst voor de Staat. De premie van 2024 en 2025 bedroeg

29/6

€535.500. De premie voor 2026 wordt, indien de participatie wordt voortgezet, binnenkort vastgesteld door de NHT.

- Volgens de Procesbeschrijving Risicoregelingen moet voor wijzigingen in bestaande risicoregelingen het ingevulde toetsingskader (bijlage 2) worden voorgelegd aan de ministerraad. Na besluitvorming in de ministerraad wordt het toetsingskader aan het parlement verzonden. De evaluatie en bijbehorend toetsingskader zijn afgestemd met de afdelingen FEZ, Begrotingszaken en IRF.

Toelichting

- De NHT is een herverzekeringsspool die in 2003 werd opgericht om de schade door terroristische aanslagen te dekken. De NHT is een naamloze vennootschap waarvan de aandelen volledig in bezit zijn van Stichting NHT, die is opgericht door het Verbond van Verzekeraars. De NHT vervult een coördinerende en toezichthoudende rol voor verzekeraars bij de afhandeling van claims als gevolg van terrorisme. De operationele taken, inclusief directie- en managementverantwoordelijkheden, zijn uitbesteed aan de Vereende N.V. De kosten hiervoor worden doorbelast aan de deelnemende verzekeraars.
- De NHT maakt het mogelijk dat herverzekeraars en de overheid gezamenlijk tot maximaal 1 miljard euro per jaar aan schade door terrorisme vergoeden aan verzekeraars. De oprichting van de NHT was een directe reactie op de wereldwijde stopzetting van de dekking voor terrorismeschade na de aanslagen van 9/11.
- Het dreigingsniveau van de NCTV is in december 2023 verhoogd van 'aanzienlijk' naar 'substantieel' (niveau 4) en bleef in december 2024 ongewijzigd. Dit betekent dat de kans op een aanslag in Nederland reëel is en sinds de laatste evaluatie in 2019 is toegenomen.
- De vergoeding via de NHT kent een gelaagde structuur: schade tot €950 miljoen wordt gedragen door de (her)verzekeraars. Pas wanneer dit bedrag is uitgeput, kan de staatsgarantie (het meest senior risicodeel) van €50 miljoen worden aangesproken.
- Uit de evaluatie blijkt dat staatsdeelname meerdere voordelen biedt:
 - Het onderstreept de verantwoordelijkheid van de overheid voor financiële stabiliteit en burgerbescherming, en geeft op beheersbare wijze invulling aan de maatschappelijke verwachting dat de overheid ingrijpt bij grote schade.
 - Staatsdeelname versterkt het vertrouwen van internationale herverzekeraars, waardoor de NHT-dekking goedkoper en eenvoudiger kan inkopen. Zowel de NHT als het Verbond van Verzekeraars pleit daarom voor voortzetting van deze deelname.
 - Dankzij centrale coördinatie en aanwezige expertise verloopt de schadeafhandeling bij een aanslag efficiënt en gestructureerd, kennis en ervaring die de overheid zelf niet voorhanden heeft.
 - Het wegvallen van de NHT vergroot het risico op een beroep op de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts). Zolang de NHT bestaat, blijft schadevergoeding bij terrorisme vooral bij de verzekeringsmarkt, waardoor onverwachte overheidsuitgaven worden voorkomen. Voortzetting van staatsdeelname waarborgt het voortbestaan van de pool.
 - De Nederlandse regeling is breder van opzet dan vergelijkbare buitenlandse regelingen, terwijl de rol van de Staat beperkt blijft. Voor haar garantie van €50 miljoen ontvangt de Staat een marktconforme premie, met een kleine kans dat dit bedrag wordt aangesproken.

- De NHT is een effectieve en evenwichtige oplossing voor het verzekeraar houden van terrorisemeschade. Het verenigt publieke verantwoordelijkheid met marktkracht en voorkomt dat schade automatisch op de overheid wordt afgewenteld. Daarom is voortzetting van de staatsdeelname o.i. wenselijk.

Communicatie

Geen additionele communicatie voorzien.

Politiek/bestuurlijke context

Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.