

Verzekeren van overstromingen vanuit het primaire systeem aantrekkelijk?

Bijlage bij ENW-advies 23-06, 13 juli 2023

1 Inleiding

Sinds de wateroverlast in het zuiden van Nederland van 2021, de toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) daarbij en de beeldvorming hieromtrent is de verzekerbaarheid van overstromingen weer onderwerp van maatschappelijk debat geworden. Om die reden zijn het ministerie van Financiën, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een verkenning gestart naar de verzekerbaarheid van risico's *van overstromingen vanuit het primaire watersysteem*. In dit kader heeft het ministerie van IenW het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW) gevraagd om een herijking van het advies van 5 maart 2008, met inachtneming van recente ontwikkelingen.

De hoofdvraag van het ministerie luidt als volgt:

Graag ontvangt het Ministerie van IenW een herijking van het ENW-advies uit 2008, met daarin het antwoord op de vraag of het naar mening van het ENW - en gegeven het huidige waterveiligheidsbeleid - wenselijk is om een (al dan niet verplichte) publiek-private verzekering te ontwikkelen, om het risico van overstromingen uit het primaire systeem te dekken?

De volgende deelvragen zijn geformuleerd:

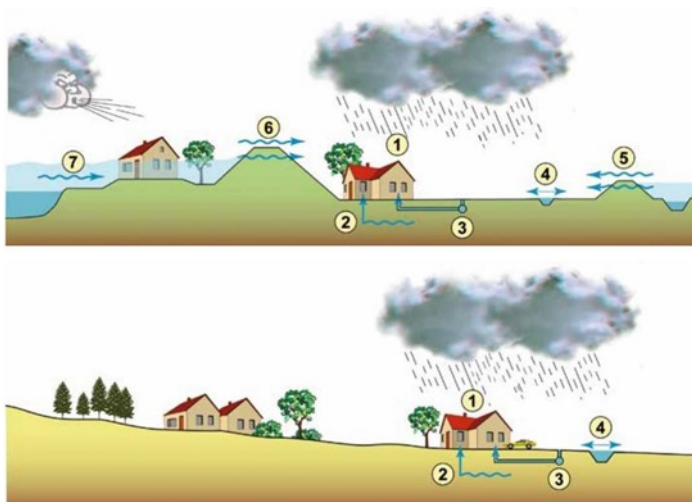
- *Welke ontwikkelingen sinds het advies van 2008 zijn er en zouden die kunnen leiden tot een andere conclusie?*
- *Is het zinvol om de voorstellen van het Verbond van Verzekeraars, om tot een publiek-private samenwerking te komen voor de verzekering van het overstromingsrisico, verder te onderzoeken?*
- *Hoe verhoudt het huidig beleid ten aanzien van de vergoeding van schadeherstel zich ten opzichte van een verzekeringsoplossing voor een rechtvaardige verdeling van klimaatkosten (in het kader van 'Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid')?*

Alvorens in te gaan op de vraag van het ministerie is het goed om aan te geven dat de vraag zich alleen richt op 'overstromingen uit het primaire systeem'. Dat wil zeggen: overstromingen door het falen van primaire waterkeringen langs de zee, de grote rivieren en de grote meren. Het gaat dus om het overstromen van één of meer – meestal grote – dijkkringgebieden als Centraal Holland, de Betuwe of Flevoland, waarbij schades kunnen optreden die in de vele tientallen miljarden euro's lopen. De laatste keer dat een overstroming van primaire keringen heeft plaatsgevonden, was de Watersnoodramp in 1953. Weliswaar is de kans op overstromen van zo'n gebied sindsdien veel kleiner geworden, maar het is niet ondenkbaar. Zowel in 1995 bij



onder andere de Betuwe als in 2021 langs het zuidelijke deel van de Maas heeft het rivierwater tot aan de bovenrand van enkele dijken gestaan.

Er zijn echter nog vele andere oorzaken van schade door een teveel aan water, en een groot deel van deze oorzaken zijn wel verzekeraarbaar in Nederland. Figuur 1 geeft weer welke oorzaken van wateroverlast en overstroming er zijn (de bovenste figuur is voor laag-Nederland, de onderste voor hoog-Nederland). De volgende oorzaken worden onderscheiden: waterschade in huis (1), hoge grondwaterstanden (2), overbelasting van het riool (3), overstroming vanuit het regionaal oppervlaktewater (4), overstrooming of bezwijken van een regionale kering (5), het overstrooming of bezwijken van een primaire kering (6) en het overstrooming van buitendijks gebied (7). De meeste Nederlandse opstal- of inboedelpolissen dekken de oorzaken 1, 3, 4 en 5, en een overzicht van de in het verleden opgetreden verzekerde schade door deze oorzaken is weergegeven in Bijlage 2. De vraag van het ministerie van IenW gaat specifiek over schadeoorzaak 6. De oorzaken grondwater en buitendijks gebied blijven buiten beeld, in die gevallen is de schade voor verantwoordelijkheid van de bewoner of eigenaar. In dit advies wordt dus met name ingegaan op schade in binnendijkse gebieden door overstroming vanuit het primaire systeem.



Figuur 1. Typen schade in laag-Nederland (boven) en hoog-Nederland (beneden) (bron: Klopstra en Kok, 2008).

Compensatie van schade door overstromingen kan op vele manieren plaatsvinden. Nagenoeg elk land heeft een andere constructie ontwikkeld, met daarbij verschillende verhoudingen tussen de private sector (verzekerders) en de publieke sector (overheid). In Bijlage 1 staan korte schetsen van enige buitenlandse compensatieregelingen. Een volledig private oplossing blijkt bijna nergens te vinden, deels vanwege de cumulatie van schade in één jaar en dan weer vele jaren geen of nauwelijks schade, maar er zijn ook andere redenen.

In dit advies gaan we allereerst in op het ENW-advies uit 2008 en worden de hoofdconclusies behandeld. Daarna worden op basis van enkele verzekeringsconstructies uit het buitenland aandachtspunten benoemd die van belang zijn voor mogelijke nieuwe constructies. Vervolgens worden enkele nieuwe ontwikkelingen sinds 2008 geschetst, zoals de afwikkeling van schade na het hoogwater en de wateroverlast in 2021, het rapport 'Verzekerders in een Veranderende Wereld' van De Nederlandsche Bank, de Richtlijn Solvabiliteit II, de procesevaluatie afhandeling waterschade Zuid-Nederland van het Wetenschappelijk Onderzoek- en



Documentatiecentrum en het rapport 'Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Dit alles resulteert in een aantal aanbevelingen en aandachtspunten bij het ontwikkelen van mogelijke nieuwe regelingen voor schadeafhandeling en -vergoeding, waaronder mogelijk ook verzekeringsconstructies. Op basis daarvan worden de vragen van het ministerie van IenW beantwoord en tot slot worden enkele aanbevelingen gegeven die van belang zijn in het maatschappelijk debat.

2 ENW-advies uit 2008

Het ENW-advies uit 2008 (Vrijling et al, 2008) voert meerdere redenen aan waarom het niet zinvol is om particulieren, woonachtig in binnendijks gelegen gebied, zich (al dan niet verplicht) te laten verzekeren tegen schade bij een grootschalige overstroming. De volgende argumenten werden destijds gegeven.

1. Door de het gelijktijdig optreden van grote schade bij zeer veel verzekerden in één enkel jaar in een periode van onvoorspelbare lengte zijn private verzekeringsoplossingen relatief duur. Dit is het essentiële verschil met bijvoorbeeld een verzekering tegen brandschade. Het optreden van een brand bij verschillende verzekerden is onafhankelijk, zodat de jaarlijkse premie-inkomsten de totale jaarlijkse schade gemiddeld dekken. Bij een brandverzekering is daardoor de verzekeringspremie orde van grootte twee keer de verwachte schade. Maar bij een overstroming moeten er herverzekeraars in beeld komen (omdat anders de verzekeraar failliet kan gaan) en is de verzekeringspremie veel hoger dan de gemiddeld verwachte jaarlijkse schade. De werkelijke schade is immers de meeste jaren nul en treedt hopelijk slechts zeldzaam op, maar kan dan wel in de vele tientallen miljarden euro's lopen. Dit is de wat versimpelde essentie van het met statistische formules onderbouwde betoog uit 2008. Vanuit een meer empirische invalshoek kwam ook SEO Economisch Onderzoek (SEO, 2007) tot de conclusie dat premies voor zeldzame, maar zeer grote schades zeer hoog zijn ten opzichte van de gemiddeld jaarlijks verwachte schade.
2. Macro-economisch gezien leidt privaat verzekeren dus tot veel hogere kosten dan de huidige situatie, waarbij de burgers praktisch gesproken via de overheid zijn verzekerd tegen grote rampen. De toelaatbaar geachte kansen op een overstroming zijn door de Deltacommissie indertijd bepaald volgens de economische 'optimale veiligheidssystematiek'. Het optimale veiligheidsniveau is het niveau waarop het voor de overheid goedkoper wordt de schade bij overstromen te betalen, dan maatregelen te nemen om de kans op deze schade te verkleinen. De investering in nóg veiliger waterkeringen geeft dus kosten die hoger zijn dan de te verwachten schade.
3. De overheid is in staat om de kosten te spreiden: enerzijds via belastingheffing over alle inwoners, anderzijds in de tijd via vergroting van de staatsschuld.
4. De te vergoeden schade door een verzekering in het geval van een grote overstroming zal enorm zijn en het is de vraag of de private verzekeraar daarvoor voldoende vermogen heeft op het moment van uitkering. Ook is de vraag in hoeverre zij uiteindelijk toch de overheid aansprakelijk stelt voor de geleden schade. In het eerste geval zal de verzekeraar failliet gaan en draagt de burger c.q. de overheid de schade die de uitkering te boven gaat. De particuliere materiële schade zal echter slechts een klein deel vormen van de totale schade bij een dergelijke ramp. De schade aan collectieve eigendommen - zoals infrastructuur - die aanzienlijk is vergeleken met de privaat geleden schade, komt in elk geval ten laste van de overheid c.q. de burger. Uiteraard gaat het bij bovenstaande argumentatie steeds om materiële schade. Het verlies van mensenlevens valt natuurlijk niet te vergoeden.
5. Het ENW was wel van mening dat het eenvoudiger moet worden gemaakt om eigendommen in buitendijkse gebieden te kunnen verzekeren. Hierbij is het dan wel nodig dat het voor iedereen duidelijk moet zijn dat een locatie buitendijks is gelegen. Men kan dan bewust een bepaald risico aangaan door te gaan wonen in een dergelijk gebied en er al dan niet voor kiezen om zich hiervoor te verzekeren.



Samenvattend is het advies uit 2008: met name door de cumulatie van schade in één enkel jaar in een periode van onvoorspelbare lengte zijn private verzekeringsoplossingen relatief zeer duur. Bij zeer grote schades door overstroming van binnendijkse gebieden vanuit het primaire watersysteem is in de Nederlandse situatie schadevergoeding door de overheid macro-economisch gezien verreweg het goedkoopst.

3 Verzekeringsconstructies in het buitenland

In deze paragraaf worden in het kort enkele karakteristieken besproken van verzekeringsoplossingen voor overstromingen in vier landen (Verenigde Staten, Spanje, België en Frankrijk), welke uitgebreider worden geschetst in Bijlage 1.

In de vier landen zijn de verzekeringsconstructies verschillend en nergens is sprake van een volledige private verzekeringsoplossing, wat wil zeggen dat private (her)verzekeraars de volledige financiering voor hun rekening nemen. De reden is dat schades zich veelal cumuleren in een enkel jaar en dat de schades relatief groot kunnen zijn, omdat natuurrampen zoals overstromingen grote gebieden kunnen treffen. Wel nemen in een aantal landen de verzekeraars de administratieve uitvoering van de schadeafhandeling voor hun rekening.

De arrangementen zijn in de vier landen verschillend. Van een speciale herverzekeraar voor alle soorten natuurrampen (en soms ook terrorisme) in eigendom van de overheid, die schades compenseert en de inkomsten genereert via een verplichte heffing voor alle verzekerden, tot een verzekering voor alleen degenen die een bepaald risico lopen. Vaak wordt er in het laatstgenoemde geval dan wel via een omweg voor gezorgd dat voldoende mensen zich verzekeren (bijvoorbeeld als er een hypotheek afgesloten wordt, met als nadeel dat bijvoorbeeld huishoudens (vaak ouderen) met een eigen huis en afgeloste hypotheek dan onverzekerd zijn). Hoe dan ook, in alle vier buitenlandse landen is schadevergoeding beperkt tot diegenen die verzekerd zijn. Daar staat tegenover dat meestal wel duidelijk is welke partij verantwoordelijk is voor de schadeafhandeling en de uitbetaling aan de verzekerden.

Een belangrijk verschil met de Nederlandse situatie is dat de natuurverschijnselen waarvoor in het buitenland (her)verzekeringsconstructies bestaan, veelal een veel beperkter gebied treffen en een kleinere potentiële schade-omvang hebben dan in Nederland. Alleen in de VS kunnen de schades bij tropische orkanen eveneens vele tientallen miljarden euro's bedragen, maar dit land is ook vele malen groter dan Nederland qua oppervlak, bevolking en binnenlands product.

4 Ervaringen hoogwater en wateroverlast zomer 2021

De discussie over het verzekeren van overstromingsschade is op scherp gezet door de hoogwatergebeurtenissen van 2021. In juli 2021 zijn grote delen van Limburg getroffen door hevige regenval en overstromingen. Ook delen van België en Duitsland overstroomden met zeer veel schade en verlies aan mensenlevens tot gevolg. Dit betrof een extreme en ongeëvenaarde gebeurtenis met enorme impact. De piekafvoer op de Maas bij Eijsden en een aantal zijrivieren was de hoogste afvoer ooit gemeten. Waterstanden op de Maas benedenstrooms van Roermond waren lager dan tijdens eerdere hoogwaters. Ook in Limburg is veel schade opgetreden, maar gelukkig geen direct verlies aan mensenlevens. De schade is deels gecompenseerd door verzekeraars, overheden en een rampenfonds.

Voorafgaand aan een bespreking van de schadeafhandeling is het goed om op te merken dat het hier niet ging om een overstroming vanuit een groot buitenwater: geen enkele primaire waterkering is overgelopen, laat



staan doorgebroken. Alle waterschade is ontstaan door 'lokale' regenval en daaropvolgende overstromingen vanuit het regionale, meestal niet-bedijkte, systeem. Bij Nederlandse polissen (brand/inboedel/auto) valt dit meestal onder de verzekerde schade. Om deze reden – de verzekerbaarheid van deze gebeurtenis – was het niet zonder meer evident om de Wet tegemoetkoming schade (Wts) van toepassing te verklaren. Op grond van deze wet blijken ook veel uitkeringen te zijn gedaan voor niet-verzekerde schade die echter wel in Nederland via gebruikelijke polissen verzekeraar was geweest.

We besteden aandacht aan deze gebeurtenis, met name de omvang en de afhandeling van schade, omdat hierover maatschappelijke onvrede bestaat (zie bijvoorbeeld [Interview Daan Prevoog](#), burgemeester van Valkenburg, Verbond van Verzekeraars Publicaties, 16-6-2022, "We hollen achter de feiten aan"). In Bijlage 3 is een ander voorbeeld gegeven van de onvrede over de afhandeling van de schade. Er ontbreekt echter een kwantitatieve duiding van deze onvrede. In de interviews richten de pijlen zich niet alleen op de overheid, maar ook op de verzekeraars. De oorzaken van de onvrede zijn de onduidelijkheid over de compensatie van de schade (bijvoorbeeld door de zogenaamde beurspolissen, die goedkoper zijn maar ook minder schade dekken en minder voorwaarden bevatten), dat er een loket bij de overheid is en bij de verzekeraars en dat de uitbetaling van schade lang op zich laat wachten, bij de overheid langer dan bij de verzekeraars (Endendijk et al., 2022; Endendijk et al., 2023).

Over de omvang van de totale schade zijn verschillende beelden in omloop. In de eerste Quick scan van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) die vrij snel na de gebeurtenissen uitkwam, werd de maximale omvang van de schade geschat op € 1,81 miljard (RVO, 2021). Een maand later heeft het ENW ook een inschatting gemaakt van de totale schade en werd de bandbreedte geschat op € 350 - 600 miljoen (ENW, 2021).

Recent is in Kok, De Bake en Bruins (2023) een update gemaakt van de schadeschatting van het ENW uit 2021. Hoewel er onzekerheden blijven, is de inschatting dat er circa € 455 miljoen schade is opgetreden. Deze schade is vooral geschat door schade-experts van verzekeraars en schade-experts in opdracht van de RVO (in het kader van de Wts). Niet alle schade is echter geschat, omdat de schade-experts alleen de schade die potentieel voor vergoeding in aanmerking komt, geschat hebben. Voor deze restcategorie is ook een orde van grootte ingeschat in Kok et al. (2023) (orde 15% van de totale schade). In Tabel 1 is een overzicht van de schade weergegeven.

Nummer	Categorie	Schadebedrag (miljoen €)	Bron
1	Verzekerde schade (huizen en bedrijven, objectschade en inboedel)	224	Verbond van Verzekeraars
2	Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts)	104	RVO
3	Wet Veiligheidsregio's (Wvr)	6	RVO
4	Aanvullende schaderegelingen	0	RVO
5	Schade door bedrijfsuitval	14	RVO
6	Tegemoetkoming Teeltplanschade uiterwaarden (TTU) Maas juli 2021	3	RVO
7	Schade waterschap Limburg	17	Waterschap
7	Schade RWS	26	RWS
7	Schade ProRail (infrastructuur)	1	ProRail



Nummer	Categorie	Schadebedrag (miljoen €)	Bron
8	Restcategorie (bijvoorbeeld Beurspolis, omzetschade die niet getaxeerd is)	60	-
Totaal		455	

Tabel 1. Overzicht van de opgetreden schade in Limburg 2021 (bron: Kok et al., 2023).

In bijvoorbeeld Valkenburg is zowel door de verzekeraars als via de Wts schade gecompenseerd. Dit geeft verwarring omdat er dan twee loketten zijn. Zo is via de Wts in Valkenburg circa € 36 miljoen aan schade getaxeerd die voor tegemoetkoming in aanmerking komt, en hebben verzekeraars ook circa € 36 miljoen aan schade in de gemeente Valkenburg ingeschat voor vergoeding. In Kok et al, 2023 is aangegeven dat van de verzekeraars geen nadere informatie kon worden verkregen over de onderverdeling, maar dat dit wel kon bij RVO, de uitvoeringsorganisatie van de Wts. Zie hiervoor Tabel 2.

Categorie	Schade (miljoen €)
Vaste activa	25,6
Schade infrastructuur	5,3
Landbouw	0,1
Opruimkosten	1,5
Bereddingskosten	0,5
Woningen (opstal)	1,2
Vlotte activa	1,0
Woningen (inboedel)	0,7
Evacuatiekosten	0,1
Personenauto's	0,1
Totaal	36

Tabel 2. Overzicht van getaxeerde schade voor de Wts in de gemeente Valkenburg (bron: Kok et al, 2023).

Uit het overzicht van Tabel 2 blijkt dat er veel schade door de Wts is gecompenseerd die ook verzekeraar was. Uit het oogpunt van solidariteit met de slachtoffers is dit te begrijpen, maar dit is niet conform de opzet van de Wts, die immers een vangnetconstructie is voor niet-verzekerbare schade. De overheid heeft eenmalig de Wts toegepast op zaken die wel verzekeraar waren, maar waarvan de huidige verzekeringsmogelijkheden niet algemeen bekend waren. De communicatie en het bewustzijn rondom dit onderwerp is dus voor verbetering vatbaar. Daarbij spelen ook de verwachtingen van de getroffen een belangrijke rol. Voor verzekeraars en ook voor tegemoetkoming vanuit de Wts is de compensatie van schade gebaseerd op de dagwaarde van de kapotte goederen, maar de getroffen moeten veelal de goederen vervangen door nieuwe goederen, waarvan de kosten gemiddeld gezien twee keer hoger zijn dan de dagwaarde. Dit principe past niet bij 'ruimhartige compensatie van schade'. Het is van belang voor toekomstige compensaties dit uitgangspunt beter te communiceren, of om dit uitgangspunt aan te passen in de schaderegelingen.

In de procesevaluatie van de Wts (WODC, 2023) is de uitvoering van de Wts onderzocht. Geconcludeerd wordt onder andere dat "... er veel verwachtingen gewekt zijn door de overheid door de toezegging dat de schade 'ruimhartig' gecompenseerd zou worden, maar het opgestelde protocol liet veelal geen ruimte voor deze ruimhartige compensatie". Ook wordt het grootste verbeterpunt aangegeven: "Het grootste verbeterpunt dat in dit onderzoek naar voren komt, betreft de communicatie en informatievoorziening. Veel gedupeerde



burgers, ondernemers én overheden hebben lange tijd veel onduidelijkheid ervaren over wat de Wts inhoud en wat men kon verwachten. Gedupeerden geven daarbij aan ondersteuning te hebben gemist bij het doorlopen van aanvraagprocedures bij zowel RVO als de verzekeraar, en bij het bewaken van het overzicht in de veelheid aan informatie, publieke en private loketten en regelingen. Een single point of contact voor gedupeerden had kunnen helpen”.

De ervaringen van 2021 laten zien dat het compenseren van schade een ingewikkelde aangelegenheid is. Er lijkt veel onvrede te zijn over de schadeafhandeling, zowel de afhandeling door de verzekeraars als door de overheid. Het ENW acht aandacht voor verbetering van de schadeafhandeling nodig, ook is communicatie over dit onderwerp van groot belang. Het ENW wil wel waarschuwen voor te veel optimisme. Verwacht mag immers worden dat de omvang en gevolgen van een overstroming door het falen van een primaire waterkering vele malen groter zullen zijn dan de schade in 2021 en zelfs catastrofaal kan zijn met vele honderden slachtoffers en meer dan vele tientallen miljarden euro's aan schade. Bovendien zal een verzekering alleen maar een relatief klein deel van de totale schade dekken. In paragraaf 7 geeft het ENW een aantal aanbevelingen voor het maatschappelijke debat over dit onderwerp.

5 Recente ontwikkelingen

In de adviesvraag van het ministerie van IenW wordt ook aandacht gevraagd voor recente ontwikkelingen, zoals het rapport 'Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het rapport 'Verzekeraars in een Veranderende Wereld' van De Nederlandsche Bank (DNB), de mondiale ontwikkelingen in de financiële sector ten aanzien van klimaatrisico's en de mogelijke gevolgen daarvan voor onverzekerde objecten achter de dijken in Nederland. Ook wordt aandacht gevraagd voor de publiek-private alternatieven die het Verbond van Verzekeraars voorstelt voor het dekken van het overstromingsrisico van primaire keringen. Het ENW heeft daarover alleen een Powerpoint-presentatie ontvangen, met verschillende opties. Eén van de voorstellen is om aan verzekeraars de verplichting op te leggen om grootschalige overstromingen vanuit het primaire systeem te verzekeren, met een maximum van in totaal orde € 5 miljard in een jaar, daarboven moet de Wts de schade compenseren. De kosten (premie toeslag) bedragen in een rekenvoorbeeld dan € 36 per jaar voor elke polishouder van een opstal/inboedelverzekering. In het licht van het betoog uit 2008, samengevat in paragraaf 2 en het huidige ENW-oordeel over dit betoog in paragraaf 6, is het onduidelijk wat vanuit de financiering van de schadevergoeding het voordeel zou zijn van een gemengde oplossing (privaat en publiek) boven een volledig publieke oplossing.

In 2023 is door de WRR het rapport 'Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid' gepubliceerd (WRR, 2023). In dit rapport is de hoofdboodschap dat er in *“het klimaatbeleid stelselmatige aandacht moet zijn voor de rechtvaardigheid van verdelingen. Maatregelen dienen niet alleen beoordeeld te worden vanuit het perspectief van doelmatigheid en rechtmatigheid, maar ook vanuit het perspectief van rechtvaardigheid. Onze belangrijkste boodschap is daarom dat de mogelijke verdelingen van klimaatkosten al vooraf expliciet op tafel komen en worden doordacht”*. In het rapport wordt ook expliciet aandacht gevraagd voor *“het repareren en compenseren van klimaatschade. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het herstellen van door overstromingen verwoeste infrastructuur, of aan het compenseren van oogsten die door extreme droogte zijn mislukt”*. De vraag is dan welke principes in dit kader ten grondslag liggen aan rechtvaardigheid, omdat dit begrip wel om een nadere invulling vraagt. Hierover wordt in het rapport opgemerkt: *“Wanneer sprake is van wateroverlast zijn particuliere verzekeringen in beginsel aan zet, en bepalen de polisvoorwaarden de uitkeringen. Dan krijgen alleen mensen met een verzekering (een deel van) hun schade vergoed, maar zij hebben ook als enigen premie betaald. Het verdeelingsbeginsel ‘op basis van eigen verantwoordelijkheid’ wordt dan gebruikt. De situatie verandert als de Wts wordt toegepast. In beginsel gebeurt dat na overstromingsschade waar een*



primaire kering bezwijkt, maar zoals we gezien hebben is de toepassing in de praktijk breder – bijvoorbeeld in Limburg in 2021. Wanneer de Wts wordt toegepast is de feitelijke uitwerking daarvan in belangrijke mate in lijn met het verdelingsbeginsel ‘op basis van bestaande rechten’, hoewel ‘op basis van eigen verantwoordelijkheid’ een rol blijft spelen”. Ook constateert de WRR dat een verplichte dekking tegen overstromingen allerlei verdelingsimplicaties heeft die doordacht moeten worden, zoals de vraag of de sociale minima gecompenseerd worden omdat zij anders die verzekering niet kunnen betalen.

De laatste jaren besteden banken en toezichthouders meer aandacht aan schade door overstromingen. In het rapport van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) ‘De invloed van klimaatverandering op schadeverzekeringen’ (AFM, 2021) is aangegeven dat *“de groeiende toekomstige schadelast door klimaatverandering een potentieel probleem is: het ligt voor de hand dat de overheid en de sector gezamenlijk naar oplossingen zoeken. De overheid en de sector kunnen gezamenlijk verkennen hoe de groeiende schadelast kan worden geadresseerd en welke partijen daar een rol bij kunnen spelen. Er zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar”*. De AFM noemt daarbij als mogelijkheid het nader specificeren van de rol van de wettelijke mogelijkheden tot een tegemoetkoming vanuit de overheid, of het verplichtstellen van bepaalde dekking of deelname aan een verzekering. Een derde mogelijkheid is het internationaal herverzekeren van schade. Verder geeft de AFM als beeld dat *“het klimaat één van de belangrijkste veroorzakers van schade is. In de top 25 van grootste schades aan particuliere opstal en inboedel tussen 2000 en 2016, zoals opgesteld door het Verbond van Verzekeraars, wordt de top vijf volledig gevormd door schade uit storm, hagel of neerslag”*. Wordt echter naar de gemiddelde omvang van de weerschade (of klimaatschade) als percentage van de totale schade (van brand- en motorverzekering) gekeken, dan is dit percentage orde 20%, zie Bijlage 2. Bij overstromingen in binnendijks gebied vanuit het primaire watersysteem zou dit verschil tussen de omvang van de schade in het jaar dat die optreedt en de gemiddelde schade gespreid over zeer vele jaren nog veel extremer zijn.

In het DNB-rapport ‘Verzekeraars in een veranderende wereld. Kansen en risico’s in tijden van klimaatverandering, digitalisering en inflatie’ (DNB, 2022) is aangegeven: *“Afhankelijk van de potentiële omvang van de schadelast, is een verzekeraar, herverzekeraar of de overheid de meest geschikte drager van het risico. Risico’s die veel huishoudens en bedrijven tegelijk treffen en tot forse schade leiden, zoals aardbevingen, zijn voor een individuele verzekeraar lastig te dragen. Herverzekeraars bieden verzekeraars de mogelijkheid om tegen betaling dergelijke risico’s (gedeeltelijk) te herverzekeren, maar ook de totale schadelast die een herverzekeraar kan dragen is begrensd. Zo schieten de mogelijkheden van herverzekeraars en kapitaalmarkten bijvoorbeeld ruimschoots tekort om de totale schadelast van pandemieën te dekken. Voor dergelijke risico’s treedt de overheid op als (impliciete) verzekeraar. De overheid kan via belastingen risico’s binnen de bevolking delen en via de staatsschuld tussen generaties”*. In het DNB-rapport wordt opgemerkt dat *“het overstromingsrisico in Nederland groot is, maar beperkt verzekeraar”*. (Merk op dat hier met risico de gevolgen van een overstroming bedoeld wordt, niet de kans op een overstroming of het product van gevolg en kans). Over de Wts zegt het rapport: *“De overheid besluit pas na een overstroming van de grote rivieren of – en onder welke voorwaarden – de Wts van toepassing wordt verklaard, wat gepaard gaat met onzekerheid voor huishoudens en bedrijven en risico’s voor verzekeraars lastiger voorspelbaar maakt”*. DNB geeft aan dat de voorbeelden van overstromingsverzekering in het buitenland ook in Nederland navolging verdienen.

Ook internationaal neemt de aandacht sterk toe voor weerschades en de toename daarvan door zowel klimaatverandering als groeiende bevolking en economische bezittingen - met vaak grote concentraties in laag gelegen kustgebieden. In sommige van die publicaties wordt Nederland genoemd als een van kwetsbaarste gebieden ter wereld, vaak zonder daarbij voldoende aandacht te besteden aan de internationaal



gezien zeer lage overstromingskansen. Daarbij kan ook een rol gaan spelen dat er in Nederland geen automatisch werkende voorziening is voor de regeling van juist de grote schades door het overstromen van binnendijks gebied vanuit het primaire watersysteem.

Samenvattend: de aandacht voor weerschade neemt toe, mede als gevolg van de klimaatverandering. Dit geldt zowel voor verdelingsvraagstukken (klimaatrechtvaardigheid) bij het optreden van natuurrampen (wie ondervindt schade?), als ook voor de vraag wie de schade betaalt als de risico's zich materialiseren (verzekeraar, overheid, slachtoffer). Deze punten worden meegewogen in ons advies in de volgende paragraaf.

6 Centrale aandachtspunten in maatschappelijk debat

Bij een grootschalige overstroming vanuit het primaire systeem is een slagvaardige afhandeling van schade belangrijk om het leed en de maatschappelijke en economische ontwrichting tot een minimum te beperken. Het ENW is van oordeel dat een betere voorbereiding op dit vlak nodig is en ziet zich in zijn oordeel gesterkt door de recente ervaringen met de regionale overstromingen in Limburg. Het ENW acht het van belang dat de zoektocht naar oplossingen breed wordt ingestoken en niet direct wordt versmald tot de vraag of een (al dan niet verplichte) publiek-private verzekering ontwikkeld moet worden. Het ENW adviseert dan ook om bij de zoektocht naar oplossingen naast de verzekeringsbranche ook andere organisaties te betrekken, zoals het Centraal Planbureau, de waterschappen, kennisinstellingen en uitvoeringsorganisaties zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Uiteraard is het ENW ook graag bereid een bijdrage te leveren.

Bij het ontwikkelen van een arrangement voor de financiële tegemoetkoming van getroffen en bij een overstroming vanuit het primaire systeem, adviseert het ENW om duidelijk onderscheid te maken tussen:

1. de wijze waarop de risicospreiding / financiering geregeld is, en
2. de wijze waarop de administratieve afhandeling van de schade geregeld is.

Bij elke verzekeringsoplossing, van privaat, publiek-privaat tot volledig publiek, spelen deze twee aspecten een rol.

Ad 1 De wijze waarop de risicospreiding / financiering geregeld is

Om de slachtoffers van overstromingen vanuit het primaire systeem te kunnen compenseren, moet het overstromingsrisico worden gespreid in de tijd en/of ruimte. Spreiding in de tijd kan bijvoorbeeld door het aangaan van een lening die vervolgens geleidelijk wordt terugbetaald (bijvoorbeeld via de uitgifte van langlopende staatsobligaties). Spreiding in de ruimte kan worden vormgegeven door bijvoorbeeld (her)verzekering of securitisatie, of door de schade via de overheid ten laste te laten komen van de niet direct getroffen belastingbetalers. De totale overheidsschuld bedraagt momenteel € 480 miljard, en retentie door private zekerheid van orde € 6 miljard is slechts een druppel op de gloeiende plaat.

De kenmerken van het risico van overstromingen uit het primaire systeem zijn zodanig dat de kosten van private (her)verzekering vele malen hoger zullen zijn dan de jaarlijkse schadeverwachting (kans x schade), zie ook SEO, 2007. Dat ligt anders als de overheid het schaderisico draagt. In dat geval zullen de uiteindelijke kosten zeer dicht bij de jaarlijkse schadeverwachting uitkomen. De overheid kan immers zonder een noemenswaardige risico-opslag extra lenen, en de schade zo over een groot aantal jaren uitsmeren. Spreiding in de tijd is mogelijk omdat de jaarlijkse kans op overstromen van binnendijks gebied vanuit het primaire systeem klein is; de normen variëren van maximaal 1/1.000ste per jaar tot minder dan 1/30.000ste bij de allergrootste. Dit pleit voor een publiek financieringsarrangement voor grootschalige overstromingen, zonder betrokkenheid van private verzekeraars. Dit efficiëntie-argument vormde de essentie van het advies van het ENW van 5 maart 2008 (zie paragraaf 2 van deze notitie). Dit advies staat nog steeds.



Een aanvullende overweging om de overheid (lees: alle belastingbetalers) te belasten met de financiering van dit type overstromingsschade is gelegen in de solidariteit die de hoogwaterbescherming in Nederland kenmerkt. Dit haalt de WRR in zijn recente advies (WRR, 2023) over de financiering van klimaatbeleid ook aan als een voorbeeld van 'Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid'. De kosten van het continu verbeteren van de primaire waterkeringen worden breed gedragen. Eenzelfde solidariteit ligt voor de hand als een primaire kering onverhoopt faalt.

Om de duidelijkheid, zowel binnenlands als internationaal, over schadevergoeding bij overstroming van binnendijks gebied vanuit het primaire watersysteem te vergroten lijkt het wenselijk om wettelijk te regelen dat de Wts in dit geval automatisch van toepassing is.

Ad 2 De wijze waarop de administratieve afhandeling van de schade geregeld is

Het ENW constateert, mede op basis van de recente ervaringen met de regionale overstromingen in Limburg, dat er op het vlak van schadeafhandeling niet alleen verbetering mogelijk is, maar dat dit ook nodig is. De schade en het leed in Limburg waren groot, maar bedacht moet worden dat overstromingen vanuit het primaire systeem nog veel verwoestender kunnen zijn. Als de Betuwe in 1995 was overstroomd, had dat tot een aanzienlijk grotere schade en veel meer getroffen geleid, evenals de uitval van kritieke infrastructuur en economische effecten ver buiten het direct getroffen gebied. Hoe zou de schadeafhandeling er dan hebben uitgezien?

Het ENW adviseert om dit vraagstuk voortvarend op te pakken en alternatieve oplossingen voor de administratieve afhandeling van overstromingsschade vanuit het primaire systeem uit te werken en af te wegen. Ervaringen uit het buitenland met grootschalige overstromingen en rampen kunnen daarbij dienstig zijn, maar ook de ervaringen uit eigen land, zoals met het schadeherstel in Limburg in 2021 en de financiële ondersteuning van burgers en bedrijven ten tijde van de coronapandemie.

Verzekeraars kunnen wellicht een waardevolle bijdrage leveren bij de administratieve afhandeling van schade. Echter: ook in dat geval is een belangrijke rol voor de overheid onvermijdelijk. Het is namelijk onwaarschijnlijk dat de capaciteit en de mogelijkheden van verzekeraars toereikend zullen zijn om de schade bij een grootschalige overstroming zoals de Watersnoodramp van 1953 snel, effectief en in voldoende breedte af te handelen. Voor zover een rol voor verzekeraars in een meer omvattend arrangement is weggelegd, zal deze dan ook zorgvuldig uitgewerkt en afgewogen moeten worden.

Buitendijkse gebieden

De vraag die aan het ENW is gesteld, beperkt zich tot "*overstromingen vanuit het primaire systeem*". Dit omvat niet alleen overstroming van binnendijks gebied, maar ook overstromingen van buitendijks gebied, dus buiten de primaire waterkeringen. Daar verdient de afwikkeling van schade eveneens meer aandacht. Ook hier is namelijk sprake van een hoge mate van onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid. Zeker in stedelijke gebieden zal het vele inwoners niet eens bekend zijn dat zij in buitendijks gebied wonen. Specifiek voor dit type schade ligt een publiek-private verzekeringsoplossing meer voor de hand, met een zo beperkt mogelijke rol voor de overheid op het gebied van zowel de financiering als de administratieve afhandeling. Schades in buitendijks gebied zijn immers relatief beperkt van omvang en kunnen frequenter optreden.



7 Beantwoording van de gestelde vragen

Aan het ENW is de vraag gesteld of het wenselijk is om een al dan niet (verplichte) publiek-private verzekering te ontwikkelen om het risico van overstromingen uit het primaire systeem te dekken. Alvorens deze vraag te beantwoorden is het goed om na te gaan waarom deze vraag gesteld wordt, met andere woorden: welk probleem lost het op?

Uit onze verkenning blijkt dat er veel maatschappelijk debat is over de afhandeling en compensatie van schade na het hoogwater in 2021 en we zien ook dat de aandacht voor weerschade (ook klimaatschade genoemd) toeneemt, zowel nationaal als internationaal. Het overstromingsrisico is in Nederland nooit nul geweest en is in de afgelopen decennia gedaald door de consequente investeringen in het reduceren van dit risico. Nadenken hoe schade op een goede manier afgehandeld kan worden, is naar de mening van het ENW noodzakelijk.

Het ENW maakt bij de beantwoording onderscheid in (1) de wijze waarop de risicospreiding/financiering geregeld is, en (2) de wijze waarop de administratieve afhandeling van de schade geregeld is. De omvangrijke schade bij een overstroming vanuit het primaire systeem kan tegen de laagste kosten worden gefinancierd/gespreid door de overheid. Echter, bij de afhandeling van schade lijken verbeteringen mogelijk en het ENW beveelt aan om deze grondig te verkennen.

De antwoorden op de deelvragen

- *Welke ontwikkelingen sinds het advies van 2008 zijn er die zouden kunnen leiden tot een andere conclusie?*

Het ENW is van mening dat het advies uit 2008 over de risicospreiding/financiering van de schade overeind staat. Dit advies ging niet over de schadeafhandeling. Het ENW vindt dat naar aanleiding van de schadeafhandeling in 2021 en de aandacht vanuit de financiële markten voor het compenseren van schade, er meer aandacht nodig is voor de afhandeling van schade. Dat is een uitbreiding ten opzichte van het ENW-advies uit 2008. Om de duidelijkheid, zowel binnenlands als internationaal, over schadevergoeding bij overstroming van binnendijks gebied vanuit het primaire watersysteem te vergroten lijkt het wenselijk om wettelijk te regelen dat de Wts in dit geval automatisch van toepassing is.

- *Is het zinvol om de voorstellen van het Verbond van Verzekeraars om tot een publiek-private samenwerking te komen voor de verzekering van het overstromingsrisico verder te onderzoeken?*

Het ENW adviseert om de voorstellen van het Verbond van Verzekeraars serieus te bekijken, maar dan alleen de administratieve afhandeling en niet de financiering / risicospreiding. Mogelijk zijn ook andere voorstellen waardevol om te onderzoeken en betrek bij deze zoektocht naar oplossingen naast de verzekeringsbranche ook andere organisaties, zoals het Centraal Planbureau, de waterschappen, kennisinstellingen en uitvoeringsorganisaties zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

- *Hoe verhoudt het huidig beleid ten aanzien van de vergoeding van schadeherstel zich ten opzichte van een verzekeringsoplossing voor een rechtvaardige verdeling van klimaatkosten (in het kader van 'Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid')?*

Het ENW merkt allereerst op dat het thema 'klimaatrechtvaardigheid' belangrijk is en groter dan alleen het al dan niet verzekeren van schade door overstromingen, omdat het ook gaat om de vraag welke schade in welke mate wordt vergoed en welke principes daarbij worden gehanteerd. Het omvang van het vraagstuk overschrijdt de grenzen van de expertise van het ENW. Wel heeft het ENW een aantal



observaties, en maakt daarbij onderscheid in de *financiering / risicospreiding* en de *administratieve schadeafhandeling*.

Het vraagstuk van *financiering / risicospreiding* van grootschalige overstromingsschade dient primair gericht te zijn op de efficiëntie van mogelijke oplossingen. Dit pleit naar het oordeel van het ENW voor een oplossing bij de overheid en niet voor een private verzekeringsoplossing. Dit zorgt er mede voor dat zomin mogelijk middelen die bedoeld zijn voor het opvangen van klimaatrampen, weglekken naar investeerders in binnen- en buitenland.

Welke vorm van *administratieve schadeafhandeling* het beste past bij een rechtvaardige verdeling van klimaatkosten, is op voorhand moeilijk te zeggen. Betrokkenheid van verzekeraars die verder gaat dan het beschikbaar stellen van schade-experts, zal alleen kunnen als ook duidelijk is welk uitvoeringsprotocol verzekeraars gaan hanteren. Betrokkenheid van verzekeraars bij de administratieve uitvoering van de schadecompensatie biedt mogelijk enkele voordelen: de getroffen hebben dan één loket en wellicht kan de compensatie sneller worden uitgekeerd (al moet men zich niet verkijken op de mogelijk enorme omvang van het getroffen gebied bij een grootschalige overstroming vanuit het primaire systeem). Er zijn echter ook nadelen, die ongelijkheid in de hand kunnen werken. Ten eerste kan de schade van een grootschalige overstroming zeer divers zijn: niet alleen schade aan opstal en inboedel, maar ook bedrijfsschade, de kosten van vervangende huisvesting, het verlies van inkomen uit arbeid, schade door uitval van kritieke infrastructuur et cetera. De indirecte effecten zijn mogelijk ver buiten het direct getroffen gebied voelbaar. Een rechtvaardig arrangement voor de afhandeling van schade zal dus voldoende flexibiliteit moeten bezitten om te zorgen dat er geen mensen buiten de boot vallen. Dit is ook de reden waarom de Wts geen schadeprotocol heeft; alleen zo kan maximaal recht worden gedaan aan de karakteristieken van de ramp. Ten tweede moet worden gedacht aan de snelheid waarmee de getroffen financieel tegemoet getreden kunnen worden. Bij een werkelijk grootschalige overstroming leidt een strikte naleving van polisvoorwaarden mogelijk tot grote vertraging. Ook dit kan ongelijkheid in de hand werken: niet iedereen kan tegelijk worden geholpen.

Een rechtvaardige administratieve afhandeling van overstromingsschade vergt dus zowel voldoende duidelijkheid, voldoende flexibiliteit, voldoende snelheid als voldoende eenvoud. Dit is een ingewikkelde mix, wat pleit voor een zorgvuldige, brede verkenning van de mogelijkheden met hun voor- en nadelen.

8 Tot slot

Met dit advies hoopt het ENW een bijdrage te leveren aan het complexe onderwerp schadecompensatie als gevolg van grootschalige overstromingen. Sinds de overstroming in 1953 werd door de overheid het verzekeren van alle vormen van schade door wateroverlast en overstromingen verboden. Na de hevige neerslag in 1998 is schade door hevige neerslag onderdeel geworden van de meeste opstal- en inboedelpolissen, omdat deze schade beheersbaar is (zie Bijlage 2). In 2018 heeft het Verbond van Verzekeraars aan zijn leden geadviseerd om ook schade door overstromingen vanuit het regionaal systeem op te nemen in de verzekeringspolissen. De vraag is nu of ook schade door overstromingen vanuit het primaire systeem verplicht verzekerd zou moeten worden via een opslag in particuliere opstal- en inboedelpolissen. In deze oplossing is herverzekering van deze schade noodzakelijk, maar is ook relatief duur (SEO, 2007). Daarom adviseert het ENW om het financieel risico niet onder te brengen bij verzekeraars, en daarvoor de Wts uit te breiden, zodat duidelijk wordt dat schade door deze overstromingen wel wordt gecompenseerd. Verder adviseert het ENW om een maatschappelijk debat te voeren over de administratieve afhandeling van overstromingsschade.



Literatuur

- AFM, 2021. *De invloed van klimaatverandering op schadeverzekeringen. Aandachtspunten voor consumenten en ondernemers*, oktober 2021.
- Bruggeman, V., & Faure, M., 2018. *Compensation for victims of disasters in Belgium, France, Germany and the Netherlands*. The Hague: The Netherlands Scientific Council for Government Policy.
- CCS, 2021. *2021 summary of the activity (Tech. Rep.)*. Consorcio de Compensación de Seguros.
- Deltares, 2017. *Overstromingsrisico's door intense neerslag Ten behoeve van de voorlopige risicobeoordeling ikv EU-Richtlijn Overstromingsrisico's*. Kenmerk 11202192-007-ZWS-0002, 2018.
- DNB, 2022. *Verzekeraars in een veranderende wereld. Kansen en risico's in tijden van klimaatverandering, digitalisering en inflatie*. De Nederlandsche Bank N.V., november 2022.
- Endendijk, T.W.J., Botzen, W., De Moel, H., Aerts, J.C.J.H., Slager, K., & Kok, M., 2022. *Flood Vulnerability Curves and Household Flood Damage Mitigation Measures: an Econometric Analysis of Survey Data*. Draft article, submitted for publication.
- Endendijk, T.W.J., Botzen W., De Moel, H., Slager, K., Kok, M., & Aerts, J.C.J.H., 2023. *Enhancing Resilience: Understanding the Impact of Flood Hazard and Vulnerability on Business Interruption and Losses*. Draft article, VU Amsterdam.
- ENW, 2021. *Hoogwater 2021. Feiten en Duiding*. Uitgave van het Expertise Netwerk Waterveiligheid. www.enwinfo.nl
- Horn, D.P., & Weiber, B., 2022. *Introduction to the national flood insurance program (Tech. Rep.)*. Congressional Research Service.
- Klopstra, D., en Kok, M., 2009. *Van neerslag tot water*, Leven met Water project. Eindrapportage.
- Kok, M., De Bake, D., & Bruins, R., 2023. *Actualisatie inschatting schade Limburg 2021. Overstromingen Maas, Geul, Roer en Geleenbeek*. Rapport PR4774, HKV, mei 2023.
- RVO, 2021. [Quick Scanrapport overstromings-en regenvalschade in Limburg en het onbedijkte deel langs de Maas in Noord-Brabant](#), juli 2021.
- SEO, 2007. *De verzekeringsmarkt voor overstromingsrisico's. Een analyse van markt- en overheidsfalen*. Auteurs: Rob Aalbers, Rob Bakker, Simon Bremer, Floks Laverman en Michiel de Nooij. Universiteit van Amsterdam. In opdracht van Centraal Planbureau.
- Vrijling, J.K., Eijgenraam, C.J.J., & Kok, M., 2008. *Verzekeren tegen grote overstromingen*, ENW-08-12, Expertise Netwerk Waterveiligheid, www.enwinfo.nl.
- WODC, 2023. *De procesevaluatie afhandeling waterschade Zuid-Nederland*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, uitgevoerd door Andersson, Elffers Felix, 31 januari 2023.
- WRR, 2023. *'Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid'. Over de verdeling van klimaatkosten*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2023.



Bijlage 1

Schaderegelingen in het buitenland

Verenigde Staten van Amerika

Het National Flood Insurance Program (NFIP) is een federaal overheidsprogramma, beheerd door de Federal Emergency Management Agency (FEMA) en dekt circa \$ 1,3 biljoen aan activa met circa 5 miljoen overstromingsverzekeringen (dat is circa 4% van alle huishoudens). De belangrijkste doelen van het programma zijn 1) verstrekken van toegang tot overstromingsverzekeringen door het risico te spreiden tussen overheid en polishouders en 2) het overstromingsrisico beperken in overstromingsgevoelige gebieden. Individuen in lokale gemeenschappen die deelnemen aan het programma, kunnen dekking kopen tegen verschillende vormen van overstromingsrisico. Gemeenschappen kunnen vrijwillig deelnemen in het programma en moeten in ruil daarvoor de minimumnormen van het programma overnemen om het overstromingsrisico te verkleinen.

De FEMA produceert "Flood Insurance Rate Maps", die risico's beschrijven en ook de premies voorschrijven. Gemeenschappen worden gestimuleerd om hun overstromingsrisico te reduceren door middel van kortingen op premies, die worden toegekend wanneer zij investeren in reductie- en mitigatiemaatregelen. De gebieden met overstromingsdreiging zijn de gebieden die zijn blootgesteld aan een jaarlijkse kans op overstroming van 1/100 of meer. Individuen in deze gebieden zijn wettelijk verplicht om een overstromingsverzekering af te sluiten via de NFIP. Individuen in gebieden met een lager risico kunnen Preferred Risk Polissen kopen, die over het algemeen een lagere premie hebben. Momenteel heeft het NFIP een schuld van 20,5 miljard dollar bij de Amerikaanse schatkist nadat het zwaar moest lenen om claims te betalen na o.a. het orkaanseizoen 2005 (Katrina, Rita en Wilma) en de orkaan Sandy in 2012. Bovendien heeft het Amerikaanse congres zo'n 16 miljard dollar aan schulden in 2017, nadat de FEMA haar leningslimiet van 30,4 miljard dollar had bereikt.

Spanje

Het Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) is een bedrijfsorganisatie in staatseigendom die ressorteert onder het Ministerie van Economische Zaken en Digitale Transformatie. Dit bedrijf dient als aanvullende dienst voor de Spaanse verzekeringssector, met een breed scala van activiteiten. Het belangrijkste is het beheer van dekkingen voor buitengewone risico's. Bovendien verzamelt het de uitgekeerde schades en fungeert daardoor als bron van informatie voor bepaalde soorten risico's. De eerste en belangrijkste taak van de CCS is het afdekken van buitengewone risico's die niet zijn gedekt door de door de verzekeraar afgesloten verzekering. De dekking wordt afgegeven als verplichte clausule in de door de verzekeraars afgegeven schadepolissen. De CCS geeft zelf geen polis af, maar vergoedt alleen claims in geval van buitengewone risico's. Deze buitengewone risico's zijn natuurlijke risico's (aardbevingen, overstromingen, vulkaanuitbarstingen, meteorieten), gewelddadige acties (terrorisme, rebellie, oproer) en optreden door strijdkrachten of wetshandhavers in tijden van vrede. Van alle risico's is overstroming historisch gezien verantwoordelijk voor de meerderheid van de schadeclaims, bestaande uit 69% van de totale claims in de periode 1987-2018. Als referentie, het totale aantal ingediende claims in 2021 wegens buitengewone risico's bedroeg circa 110.000, met in totaal kosten van 520 miljoen euro (CCS, 2021). De inkomsten van de CCS zijn afkomstig uit premies, toeslagen en rendementen op beleggingen. Inkomsten uit premies en toeslagen worden gegenereerd via een door de overheid geheven belasting op de afgegeven polissen. Aangezien het CCS onderworpen is aan vergelijkbare wetten als particuliere verzekeraars, moet het CCS voldoende kapitaal bezitten om aan de solvabiliteitsvereisten te voldoen.



België

Het Belgische systeem heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt. In eerste instantie werd een model van nationale solidariteit toegepast met het Nationaal Rampenfonds. Mensen die getroffen zijn door rampen (zoals overstromingen) kunnen compensatie aanvragen. Sinds 2005 is de rol van het fonds verminderd. Momenteel is dekking voor schade door overstromingen verplicht opgenomen in brandverzekeringen aangeboden door private verzekeringsmaatschappijen. Hoewel de meeste particulieren (95% van de Belgische huiseigenaren) wel een brandverzekering hebben, is deze niet verplicht. De totale jaarlijkse compensatie door de verzekeringssector is gemaximeerd en volgens de wet wordt de schade boven deze grens gedragen door de regionale overheid van de provincie waar de overstroming plaatsvond. De hoogte van de premie wordt door de verzekeraar ingeschat en de verzekeraar kan op risicobasis aanvullende premies aanpassen of een eigen risico instellen. In de praktijk bieden de meeste verzekeraars vaste premies voor het extra overstromingsrisico in de brandverzekering.

Frankrijk

Frankrijk kent een verplichte aanvullende dekking op opstal/inboedel/auto polissen voor de gevolgen van natuurrampen. Basis hiervan is de wet van 13 juli 1982. Er is dus geen algemene verzekeringsplicht voor catastrofale risico's in Frankrijk, maar er is een verplichte uitbreiding van de dekking op de vrijwillig afgesloten eigendomsverzekering. Deze schadepolissen zijn in Frankrijk wijdverbreid en bijgevolg wordt een grote groep particulieren gedwongen een extra bedrag te betalen voor het dekken van schade door natuurrampen. De overheid is vervolgens herverzekeraar van natuurrampen via het Centrale Fonds voor Herverzekering, en verzekeringsmaatschappijen zijn verplicht om bij brandverzekering een extra premie te heffen voor dekking tegen natuurrampen door uiteindelijk de herverzekeraar.

De zogenaamde "Code des Assurances" geeft een definitie van wat wordt beschouwd als een natuurramp. De Code definieert een natuurramp als een ongeval dat schade veroorzaakt, ongebruikelijk, onvermijdelijk en normaal gesproken niet verzekeraar is. Door het opleggen van een verzekeringsplicht, verandert de wet een onverzekerbaar risico in een verzekeraar risico. Verplichte verzekering kan de private verzekeringsmarkt in staat stellen schade als gevolg van natuurrampen te dekken in geografisch begrensde gebieden.

Overstromingen en aardbevingen zijn duidelijke voorbeelden, maar de rampenverzekering strekt zich ook uit tot droogte, cyclonen, stormen, terroristische aanslagen en technologische rampen.

De aanvullende dekkingen voor 'catastrofale schade' worden gefinancierd via een aanvullende premie van 12 procent op alle verzekeringspolissen die andere zaken dekken dan motorrijtuigen en een aanvullende premie van 6 procent voor brand- en diefstalverzekering voor gemotoriseerde voertuigen. De verplichte dekking geldt voor iedere verzekerde, ongeacht of ze daadwerkelijk kwetsbaar zijn voor natuurlijke rampen (Bruggeman & Faure, 2018).

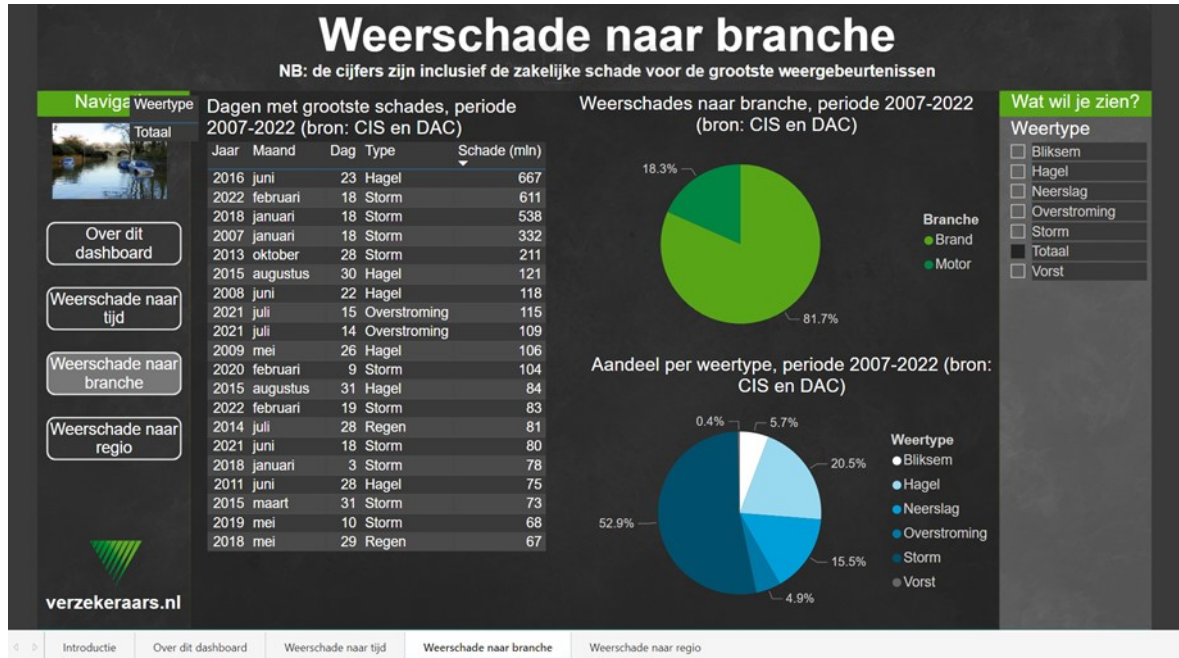
Bijlage 2

Verzekerde weerschade in afgelopen 16 jaar

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de verzekerde weerschade (soms ook klimaatschade genoemd) in de afgelopen zestien jaar, zoals deze is gepubliceerd door het Verbond van Verzekeraars. Uit het overzicht blijkt dat storm- (52,9%) en hagelschade (20,5%) veel groter zijn dan schade door overstroming (4,9%) en neerslag (15,5%). Het aandeel hiervan bedraagt dus slechts circa 20% van de totale weerschade. En de weerschade is weer slechts circa 20% van de totale schade die door de brand- en motorverzekering wordt vergoed. Dat betekent dat schade door neerslag en overstroming zo'n 4% is van de totale opstal- en inboedelschade. Macro-economisch is de schade door neerslag en overstromingen relatief beperkt van



omvang, maar dit wil natuurlijk niet zeggen dat het op individueel niveau niet beperkt is, een gebeurtenis zoals in het zuiden van Nederland in 2021 heeft grote impact op de getroffen.



Figuur 2. Overzicht weerschade in de periode 2007-2022 (bron: <https://bipublic.verzekeraars.nl/Home/ShowReport/5beb3391-1660-4b40-a9d5-6982d8cae31f>)

De gemiddelde schade door neerslag/overstromingen was volgens bovenstaand overzicht in de periode 2007-2022 gelijk aan circa € 73 miljoen per jaar. Het is van belang dat in modelstudies (zie bijvoorbeeld Deltares, 2018) over neerslagschade rekening gehouden wordt met de opgetreden schade.



Bijlage 3 Interview Valkenburgers

America hopen met kerst weer thuis te zijn.
FOTO ROGER DOHMEN

Valkenburgers voelen zich afgescheept: 'Nasleep doet meer pijn dan overstroming'

Schade reportage • Premier Rutte sprak in Valkenburg met getroffen ondernemers over de schadeafhandeling na de watersnood van vorig jaar. *Trouw* peilt de stemming in het stadje.

Orkun Akinci
Valkenburg

Elf maanden na de watersnood knapt het koorde bij Denise Ameri- ca. Het voortdurende getouwtrek met de verzekering, het leven op een vakantiepark, de onzekerheid of het financieel wel goed komt, het herstel waar ze maar niet mee kunnen starten: de docente marketing en communicatie trekt het niet meer. Het is dan juni en nu nog steeds moeten ze haar missen op de hbo-opleiding. Al kan ze sinds kort eindelijk een beetje lachen. De aan- nemer is begonnen, er is licht aan het einde van de tunnel!

Gisteravond kwam Mark Rutte lang. Hij is de vierde politicus die bij Denise en haar partner Camiel over de vloer komt, nadat achtereenvol- gens politici Mona Keijzer, Kaja Ollongten en Lillianne Ploumen al eer- der in hun gehavende woning ston- den. Niet zonder reden, want de herstelwerkzaamheden na de wa- tersnood van juli 2021 wilden maar niet vlotten. Nu ze eindelijk zijn ge- start, hopen ze met Kerstmis weer thuis te kunnen zijn. Met dank aan het Watersnoodfonds Limburg en zeker niet aan hun verzekering.

2,40 meter reikte het water rond het huis. Dat ging zo snel dat Denise en Camiel ternaauwernood vanuit de kelderruimte wisten te ontkomen. Denise: "Je zou denken dat dat het meest traumatiserende is, maar de hele nasleep doet veel meer pijn. De ene verzekeraar is de andere niet. Sommige bewoners kregen het scha- debedrag snel op hun rekening, an- deren hadden te maken met een ver- zekeraar die alles betwistte. Je hoopt op meer controle van de overheid."

Het is een van de redenen waar- om veel Valkenburgers bedenkingen hebben bij het bezoek van Rutte. Ze vinden dat hij mooie sier komt ma- ken, terwijl ze in hun ogen weinig aan de landelijke overheid hebben gehad.

De stad ontvlucht
Ferry Philippi van ijsmakerij Botter- weck staat *Trouw* telefonisch te woord. Hij zegt nog net niet dat hij de stad vanwege de premier is ont- vlucht, maar het is geen toeval dat de ondernemer zijn vrije dag ge- bruikt om elders te ontspannen.

"Ik heb mijn twijfels bij zijn komst", aldus Philippi. "Tenzij hij komt vertellen dat alle schades bin- nen twee maanden worden uitge- keerd. Dan krijgt hij een pluimpje van me."

Philippi is zo'n ondernemer bij wie de verzekering amper meewer- te. "Ik had 1,1 miljoen euro schade, er is nog geen 4 ton uitgekeerd. 'Bij een overstroming keren we niet uit', zei de bedrijfsverzekering. Daardoor zit er ook privégeld in het herstel." Philippi hoopt nog een deel terug te krijgen via de regeling Tegemoet- koming Omzetschade die vorige week opende. "Ach, misschien helpt de komst van bewindspersonen daar wel bij. Dat verantwoordelijken wor- den aangemoedigd om iets voor ons te doen."

De lokale afdelingsvoorzitter Lars Dorren van Koninklijke Horeca Ne- derland vindt dat de landelijke over- heid beter geld naar de gemeente had kunnen overmaken om die alles te laten afhandelen. "Er zijn regelin- gen, maar door de strenge voorwaar- den vallen veel ondernemers buiten de boot. In Valkenburg kunnen ze heel goed inschatten wie schade heeft en hoeveel. Dan gaat het nog veel sneller ook."

Inwoner Jos Robeers pakt zijn te- lefoon erbij. Op de foto die hij toont, drijft een caravan door de achter- tuin. Robeers stond op het punt om met zijn vrouw op vakantie te gaan toen het water kwam. Na vijftien maanden teleurstelling op teleur- stelling, is vandaag een dag van hoop. Op de dag dat Rutte de stad bezoekt, is er toevallig ook een be- wonersbijeenkomst op het stadhuis. Robeers hoopt te horen dat de over- heid toch nog iets kan betekenen voor slachtoffers die met hoge kos- ten zijn blijven zitten.

Huilende bewoners
De middag loopt voor Robeers uit op een regelrechte teleurstelling. Aan de andere kant van de tafel zitten medewerkers van een onderzoeksbureau die de ervaringen met de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) willen optekenen. Volgens Ro- beers schrikken ze zich een hoedje als de bewoners die delen.

Robeers: "Ik heb 15.000 euro schade, daarvan is 633 euro uitge- keerd. De verzekering en de Wts we- zen naar elkaar. Zo is de ervaring van velen. Er zaten gewoon bewoners te huilen in de zaal, ze dachten voor iets anders te komen. Ik vind het best ironisch dat uitgerekend deze dag Rutte voor de ondernemers naar Valkenburg komt en bewoners hier- mee worden afgescheept."

Ik had 1,1 miljoen euro schade, er is nog geen vier ton uitgekeerd
Ijsmaker Ferry Philippi

Best ironisch dat uitgerekend deze dag Rutte naar Valkenburg komt
Inwoner Jos Robeers

Figuur 3. Krantenknipsel Trouw, 1 november 2022.



Auteurs

De auteurs van dit advies zijn prof. dr. ir. M. Kok, drs. C.J.J. Eijgenraam en dr. ir. R.B. Jongejan.

- Matthijs Kok is hoogleraar Waterveiligheid aan de TU Delft en sinds 1998 betrokken bij het verzekeren van overstromingen en wateroverlast.
- Carel Eijgenraam is oud-medewerker van het Centraal Planbureau.
- Ruben Jongejan is expert op het gebied van risicomanagement en heeft met de London School of Economics onderzoek gedaan op het gebied van overstromingsverzekeringen.