



Verzekeren van overstromingsschade

In deze deltafact wordt inzicht gegeven in de manier waarop in Nederland nu met de schade als gevolg van overstromingen wordt omgegaan.

1. INLEIDING
2. GERELATEERDE ONDERWERPEN EN DELTAFACTS
3. KORTE GESCHIEDENIS VAN HET VERZEKEREN VAN OVERSTROMINGSRISICO'S IN NEDERLAND
4. INDELING IN RISICO'S
5. BUITENLAND
6. BRONNEN & LINKS
7. DISCLAIMER

1. Inleiding

Het verzekeren van overstromingsschade in Nederland is een boeiend en controversieel onderwerp. Van de ene kant wordt gesteld dat Nederland het enige land in Europa is waar overstromingsrisico's niet verzekerd zijn, van de andere kant wordt beargumenteerd dat het verzekeren van grootschalige overstromingsrisico's geen maatschappelijke meerwaarde heeft. In deze deltafact wordt inzicht gegeven in de manier waarop in Nederland nu met de schade als gevolg van overstromingen wordt omgegaan, en wordt een overzicht gegeven van de argumenten die leiden tot de verschillende stellingnames. Zo blijkt bijvoorbeeld dat schade als gevolg van lokale neerslag al opgenomen is in de meeste opstal- en inboedelpolissen, en ook dat men zich in Nederland vrijwillig kan verzekeren tegen overstromingsrisico's. Er zijn echter maar weinig bewoners van Nederland die deze verzekering afsluiten.

In het algemeen is een verzekering een overeenkomst tussen twee partijen: een verzekeraar en een



verzekeringnemer. Met een verzekering dekt de verzekeringnemer een bepaald risico af dat hij niet zelf wil dragen. In geval van een overstroming is dat de schade ten gevolge van bijvoorbeeld hevige neerslag of een doorbraak van een waterkering. Het principe van een brandverzekering en een overstromingsverzekering is voor een verzekeringnemer identiek (er is een gebeurtenis die tot schade leidt), maar voor de verzekeraar bestaat er een groot verschil. Het verschil heeft te maken met de cumulatie van schade: deze is bij overstromingen veel groter dan bij brand, waardoor de verzekeraars grotere bedragen moeten reserveren om bij een grootschalige overstroming, zoals die in Nederland kan optreden, werkelijk tot betaling van de schade aan de verzekeringnemer over te kunnen gaan (en niet failliet te gaan).

Deze deltafact geeft allereerst een overzicht van de geschiedenis van het verzekeren van overstromingsrisico's in Nederland, en van de schade die op kan treden bij wateroverlast of een overstroming. Vervolgens wordt de stand van zaken aangegeven over de verzekeraarbaarheid van overstromingen. Tot slot wordt aangegeven welke discussies er op dit moment gevoerd worden.

2. Gerelateerde onderwerpen en Deltafacts.

Trefwoorden: overstromingspolis, overstromingscompensatie, overstromingsrisicomanagement, Kennis voor Klimaat (KvK)

Deltafacts: x

3. Korte geschiedenis van het verzekeren van overstromingsrisico's in Nederland

De schade als gevolg van grootschalige overstromingen (dijkdoorbraken) is in Nederland uitgesloten in de opstal- en inboedelpolissen. Dit heeft een historische reden: naar aanleiding van de watersnoodramp van 1953 ontstond binnen de Vereniging van Brandassuradeuren (de voorloper van het huidige Verbond van Verzekeraars) een discussie over de noodzakelijkheid om een algemene uitsluiting voor overstromingsrisico's in de (opstal)polissen op te nemen. Er is destijds becijferd dat het risico de draagkracht van de verzekeringsbedrijfstaking ver te boven ging. De Vereniging van Brandassuradeuren beschouwde daarom het overstromingsrisico als een technisch onverzekerbaar catastroferisico en nam in 1955 een Bindend Besluit op grond waarvan het de leden verboden werd, behoudens dispensatie, dekking te geven tegen het risico van overstroming. Onder overstroming in de zin van het

Bindend Besluit wordt verstaan: het bezwijken of overlopen van dijken, kaden, sluizen of andere waterkeringen. Het is van belang op te merken dat andere vormen van wateroverlast, bijvoorbeeld afvoercapaciteitsproblemen als gevolg van grote hoeveelheden hemelwater of grote hoeveelheden smeltwater, niet onder de situaties vallen waarop het bindend besluit van toepassing is. Overigens is het bindend besluit in 1993 ingetrokken, naar aanleiding van mededingingsregelgeving van de Europese Unie.

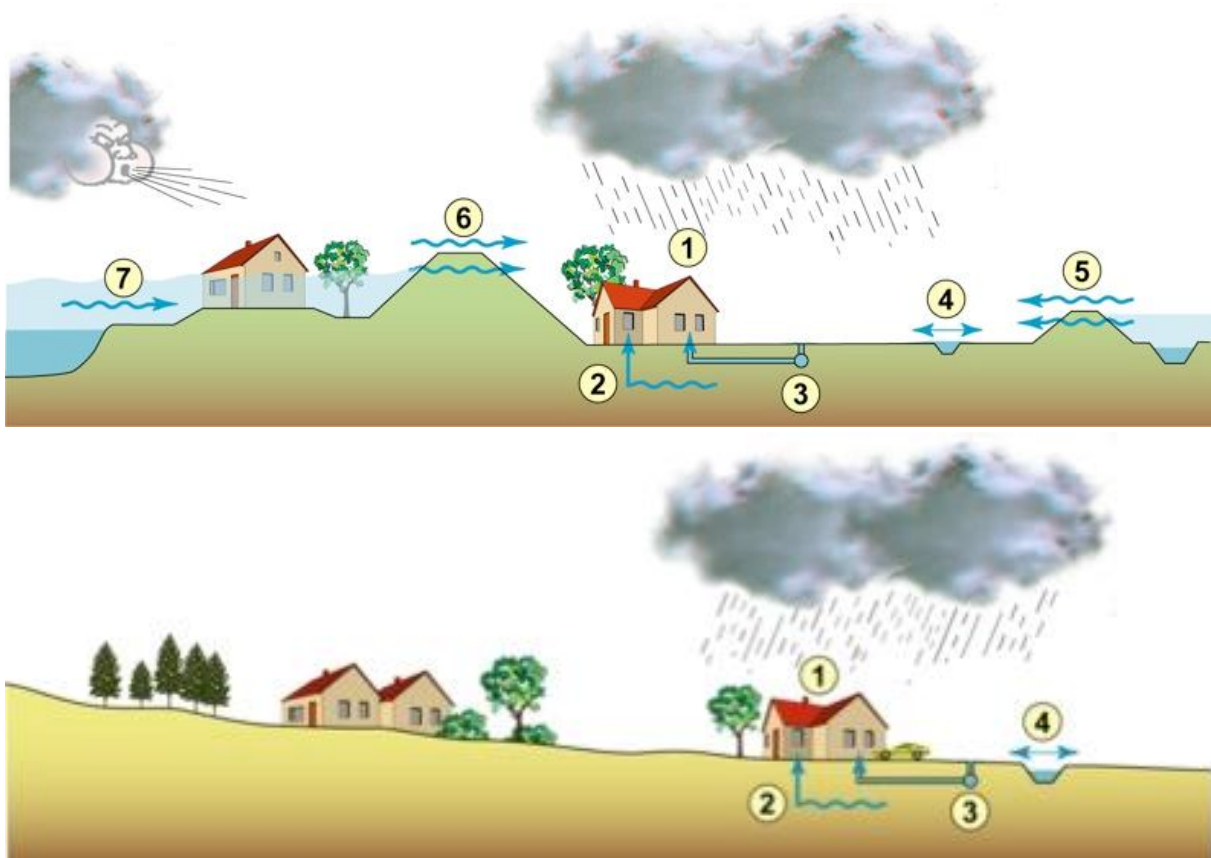
Aardbevingen en overstromingen zijn volgens Barnhoorn (1995) vormen van catastrofaal natuurgeweld die *“niet volgens de gebruikelijke principes te verzekeren zijn”*. Barnhoorn (1995) noemt hiervoor de volgende redenen:

- Verzekeren is slechts mogelijk op basis van statistiek. Jaarlijks vinden circa 50.000 branden plaats en ook het schadebedrag is bekend. Hiermee is het benodigde brandaandeel in de premie van opstal- en inboedelverzekeringen calculeerbaar. Voor schade door natuurcatastrofes als aardbeving en overstroming bestaat onvoldoende bruikbaar historisch materiaal;
- Bij (natuur)catastrofes is vaak sprake van een cumulatie van schade omdat een groot gebied in zijn geheel getroffen wordt. Behalve van verlies van levens kan sprake zijn van schade aan zeer veel gebouwen. Voor verzekeraars is dit problematisch omdat – willen ze aan hun verplichtingen kunnen voldoen – tegenover polissen waarop schade ontstaat voldoende polissen moeten staan zonder schade. Bij natuurcatastrofes kan deze verhouding uit balans raken omdat te veel polissen tegelijkertijd door één oorzaak kunnen worden getroffen. Verzekeraars kunnen hierdoor failliet gaan;
- Bij overstromingsrisico's doet zich het verschijnsel voor van anti-selectie: alleen de direct bedreigde groepen zullen zich vrijwillig verzekeren, de andere niet of minder snel;
- Verzekeraars herverzekeren zich tegen cumulatie van schade bij zogenaamde herverzekeraars. Herverzekeringsdekking voor het risico van natuurrampen is relatief schaars en duur. Dit heeft te maken met de toename van de – nog verzekerde – schade door natuurgeweld in de afgelopen 15 jaar. Veel herverzekeraars hebben hun activiteiten beëindigd en de resterende herverzekeraars, die inmiddels schaars zijn geworden, stellen capaciteit voor catastroferisico's selectief en tegen relatief hoge prijs ter beschikking.

Inmiddels is de kennis zo toegenomen dat de orde van grootte van het overstromingsrisico in Nederland calculeerbaar is, al blijven er altijd kennisonzekerheden. Daarmee vervalt de eerste hierboven genoemde reden voor het niet kunnen verzekeren van overstromingen in Nederland. De andere drie redenen zijn nog wel steeds geldig, maar gelden niet voor alle vormen van wateroverlast en overstromingen.

4. Indeling in risico's

De 2 onderstaande figuren geven weer welke vormen van wateroverlast en overstroming er zijn (de eerste figuur is voor Laag-Nederland, de tweede voor Hoog-Nederland). Alleen schade door de oorzaken 1, 3 en 4 (in Nederland meestal wateroverlast genoemd) wordt vergoed door een verzekeraar indien er een opstal-/inboedelverzekering afgesloten is. Voor de oorzaken 3 en 4 is het belangrijk of het water in de buurt valt van waar de schade optreedt en wat de intensiteit van de neerslag is. Het Verbond van Verzekeraars heeft hiervoor een neerslagclausule opgesteld en geadviseerd aan verzekeraars om deze op te nemen in het polisblad. In deze clausule worden de volgende grenzen genoemd: 40 mm in 24 uur, 53 mm in 48



Bron: Oorzaken van wateroverlast en overstroming (Klopstra, D & M. Kok, 2009)

uur of 67 mm in 72 uur, op en/of nabij de locatie waar de schade is ontstaan. Bij neerslag boven deze grenzen kan er een beroep gedaan worden op de verzekering.

Dekking particuliere verzekeringen

Schade als gevolg van een dijkdoorbraak of een buiten zijn oevers tredende rivier, situatie 5 t/m 7, valt op dit moment niet onder de opstal- of inboedelverzekering. Wel kan daarvoor tegenwoordig (begin 2014) een aparte calamiteitenverzekering worden afgesloten. Daarnaast bestaan er ook nog aparte verzekeringen voor agrarische schade; verderop in deze deltafact wordt daar verder op in gegaan. In onderstaande tabel is aangegeven welke schade-oorzaken op dit moment verzekerd zijn via de opstal- en inboedelpolis.

	Schade-oorzaak	Verzekerd via opstal/inboedelpolis?
1	Water in huis	Ja
2	Hoge grondwaterstanden	Nee
3	Overbelasting riool	Ja
4	Overstroming oppervlaktewater	Ja
5	Bezwijken regionale kering	Nee
6	Bezwijken primaire kering	Nee
7	Buitendijkse gebieden	Nee

Schade door een grootschalige overstroming is, net als door aardbevingen of andere natuurrampen, in Nederland uitgesloten van dekking in de algemene verzekeringsvoorwaarden van een opstal-/inboedelverzekering. Enkele voorbeelden:

Allianz	Delta Lloyd	Interpolis
4.3 Overstromingerzekerd is de Niet v schade veroorzaakt of ontstaan door overstroming als gevolg van het bezwijken of overlopen van dijken, kaden, sluizen of andere waterkeringen, onverschillig of de overstroming	artikel 17; uitsluitingen Uitgesloten is vergoeding van schade of verlies veroorzaakt of ontstaan door: overstroming. Overstroming is gedefinieerd als: Het bezwijken of overlopen van	4.4 Overstroming Uitgesloten is schade door overstroming als gevolg van het bezwijken of overlopen van dijken, kaden, sluizen of andere waterkeringen. Het maakt daarbij niet uit of de

oorzaak dan wel gevolg is van een gedekte gebeurtenis.	dijken, kaden, sluisen of andere waterkeringen, ongeacht of de overstroming oorzaak of gevolg is van een verzekerde gebeurtenis	overstroming de oorzaak of het gevolg is van een gevaar dat door deze verzekering wordt gedekt.
Uit: Algemene verzekeringsvoorwaarden AW 07; Woonverzekering	Uit: Voorwaarden woonhuis & Inboedel combinatie verzekering 'Het verzekeringspakket'	Uit: Bijzondere voorwaarden inboedelverzekering

Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen

In geval van een overstroming kan een burger of bedrijf een deel van de schade vergoed krijgen van de overheid via de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen (WTS). Dit kan onder twee voorwaarden: 1) er is sprake van een overstroming door zoet water of een aardbeving en 2) er is sprake van een niet verzekerde gebeurtenis. De compensatie wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

De WTS bestaat sinds 1998 en is tot op heden vijf keer toegepast, in alle gevallen voor gebeurtenissen waarin water de hoofdrol speelde. Twee keer gebeurde dit in het eerste jaar nadat de regeling in werking trad, in 1998. In september en oktober van dat jaar deed zich ernstige regenval voor, met grote wateroverlast tot gevolg. Slachtoffers van die zware regenval konden destijds voor de eerste keer aanspraak maken op een tegemoetkoming in de schade op grond van de WTS. Vijf jaar later ontstond in Limburg schade nadat de Maas als gevolg van regenval overstroomde en een kade bezweek. De derde keer dat de WTS in werking trad, was hiermee een feit. Een half jaar later, ook in 2003, werd de wet opnieuw van toegepast toen de straten in Wilnis onder water kwamen te staan doordat de kade van de plaatselijke ringvaart wegdreef als gevolg van droogte. De wateroverlast die zich in dit Utrechtse dorp voordeed, is beter bekend als de dijkdoorbraak in Wilnis. De voorlopig laatste keer dat de WTS van toepassing is geweest, was in 2011, toen de Maas in Limburg opnieuw overstroomde (zie Bisschop et al, 2013).

Een overstroming leidt niet per definitie tot een tegemoetkoming in de schade: de regering moet daarvoor de gebeurtenis tot een nationale ramp verklaren (en dat is dan ook bij de doorbraak van de kade bij Wilnis gebeurd, waar zo'n 200 huizen zijn overstroomd, met gemiddeld circa 5000 euro schade per huis).

De Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) heeft de volgende clause met betrekking tot overstroming:

Artikel 1b. overstroming door zoet water: een overstroming die een ramp is als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's en die inhoudt:

- 1°. hoge waterstanden, veroorzaakt door een rivierafvoer met een gemiddelde kans van voorkomen van minder dan 1/50 per jaar , voor zover het gaat om het gedeelte van de Maas waar geen gereguleerde waterkeringen aanwezig zijn,*
- 2°. het buiten de oevers treden van andere wateren binnen Nederland waar geen primaire of anderszins gereguleerde waterkeringen aanwezig zijn, of*
- 3°. het overlopen of bezwijken van primaire waterkeringen, dan wel het overlopen of bezwijken van anderszins gereguleerde waterkeringen die binnen een door primaire waterkeringen beschermd gebied liggen, met dien verstande dat het overlopen of bezwijken van primaire waterkeringen langs de Noordzee, de Waddenzee en de Westerschelde tot de stormvloedkeringen in de Nieuwe Waterweg en de Oosterschelde, met inbegrip van deze stormvloedkeringen, en als direct gevolg daarvan het overlopen of bezwijken van andere primaire waterkeringen, niet wordt aangemerkt als overstroming door zoet water . Formeel valt een ramp als in 1953 niet onder deze wet, maar verwacht mag worden dat een dergelijke gebeurtenis wel als een ramp wordt aangemerkt.*

Agrarische Verzekeringen

Een aparte vorm van schade is de schade aan agrarische producten door extreme neerslag. Na de extreme regenval in 1998 heeft de overheid gestimuleerd dat deze producten verzekerd zouden worden, zodat ze buiten de compensatieregeling van de WTS zouden vallen. Door LTO Nederland is toen een aparte onderlinge waarborgmaatschappij opgericht, AQUAPOL. Ook verzekeraar AGRIVER is een dergelijke verzekering gaan aanbieden.

Beide maatschappijen hebben in de periode 2002-2009 polissen aangeboden om schade als gevolg van extreme neerslag te verzekeren, maar in 2009 is AQUAPOL ermee gestopt: "Omdat er een te gering aantal verzekerden is, heeft Aquapol besloten te stoppen met de waterschadeverzekering per 10 april 2009. Zij heeft de aangesloten deelnemers hiervan in kennis gesteld en gewezen op de mogelijkheid zich aan te sluiten bij Agriver Agrarische verzekeringen. Als gevolg van een te klein

aantal deelnemers, 232 verzekerden, kan de verzekeraar uitkeringen in het geval van waterschade niet meer garanderen. In een jaar tijd halveerde het aantal verzekerden. Die terugval wordt enerzijds geweten aan de forse waterschade in de zomer van 2007, waardoor de deelnemers de maximale naheffing moesten betalen. Anderzijds blijkt het eigen risico van 25% te hoog. Veel deelnemers besloten daarop zelf het risico te nemen. Door het hoge eigen risico is de verleiding groot zelf te gokken op een paar schadevrije jaren en slechts eens in de drie/vier jaar waterschade" (NAV , 2009).

Door AGRIVER wordt nog wel steeds een regenverzekering aangeboden, sinds kort ook onder de noemer van een uitgebreide weerverzekering. Deze verzekering is tot stand gekomen in samenspraak met LTO (en andere belangenorganisaties), en met verzekeraars. Deze weerverzekering dekt schade door regen, droogte, (nacht)vorst, sneeuw, ijzel, storm, hagel, erosie en brand door blikseminslag, en wordt op de markt gebracht onder de naam van Klimaatpolis. Op de website van Agriver is



aangeven dat "de ontwikkeling van de Agri(Ver) Klimaat Polis tevens gesteund wordt door de overheid omdat zij het belang van een calamiteitenverzekering onderschrijft. Daarom wordt over het grootste deel van de premie voor de Agri(Ver) Klimaat Polis een tegemoetkoming verstrekt die kan oplopen tot ruim 60 %".

Status verzekeren van overstromingsschade in Nederland

Al enige jaren kijkt men in Nederland naar de mogelijkheden om te komen tot een (verplichte) dekking van overstromingsrisico's voor burgers en bedrijven. De discussie gaat ook over de rol die de overheid moet innemen ten opzichte van de private partijen, omdat door de hoge cumulaties een volledige private dekking uitgesloten is. In 2007 waren de publieke en private partijen dicht bij een gezamenlijke oplossing, maar uiteindelijk zag de overheid hier in een brief aan het Verbond van Verzekeraars vanaf omdat dit zou leiden tot een lastenverzwaring voor de burgers die gezien de economische situatie als ongewenst werd beschouwd.

De discussies over dit onderwerp staan echter niet stil. In 2012 heeft de Vereniging Eigen Huis via verzekeringsmakelaar Neerlandse B.V. een catastrofeverzekering op de markt gebracht, die burgers kunnen afsluiten. Op de website van Eigen Huis staat te lezen (januari 2014):

"Met een Catastrofeverzekering bent u tot € 75.000 verzekerd tegen schade aan uw huis door overstroming, een terroristische aanslag, aardbeving of ontploffing van een bom uit WO II. Deze risico's kunt u niet verzekeren met een opstal- of brandverzekering. Met de Catastrofeverzekering van Neerlandse is uw huis compleet verzekerd. Als lid van Vereniging Eigen Huis krijgt u 10% korting op de premie. Met de Catastrofeverzekering is niet alles te verzekeren. Woningen die buitendijks liggen (zoals uiterwaarden) zijn niet verzekeraar. Uitzonderlijke hoge risico's zijn bij alle soorten verzekeraars uitgesloten" (VVE, 2014).

De verzekeringspremie is afhankelijk van het adres, omdat per adres de overstromingsrisico's verschillend zijn, en kan enkele honderden euro's per jaar bedragen. Het aantal deelnemers aan deze verzekering is beperkt (minder dan enkele honderden).

In 2013 heeft het Verbond van Verzekeraars gevraagd aan de Autoriteit Consument en Markt om invoering van een basisdekking voor schade als gevolg van overstromingen. Dit voorstel ziet er als volgt uit (ACM, 2013):

De basisdekking onder deze verzekeringsconstructie is als volgt:

- *Dekking voor particuliere verzekeringen: opstal tot € 250.000, inboedel tot € 25.000, met een eigen risico van € 500;*
- *Dekking voor zakelijke verzekeringen: opstal tot € 500.000 en inventaris tot € 250.000, met een eigen risico van € 5.000;*
- *De totale dekking is gemaximeerd tot € 5 miljard per jaar, dat wil zeggen als de totale schade in enig jaar in Nederland boven de € 5 miljard uitkomt, er naar rato wordt uitgekeerd aan gedupeerden;*
- *Niet gedekt worden: risico's in uiterwaarden, niet-materiele schade (bedrijfsschade), kosten voor evacuatie, kosten van bodemsanering, gevolgen van doorsteken van dijken.*

In verband met de basisdekking voor het overstromingsrisico wordt er een Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Overstromingsschaden N.V. (hierna: NHO) opgericht die functioneert als herverzekeraar voor de dekking. Alle brandverzekeraars die lid zijn van het Verbond, en verplicht worden de basisdekking te koppelen aan de brandverzekering, worden ook verplicht deel te nemen en af te dragen aan deze NHO. Niet-leden kunnen zich vrijwillig aansluiten.

Naar verwachting zullen de kosten voor herverzekering 5 tot 10 procent van de bestaande premie voor de brandverzekeringen bedragen. Naast de kosten van herverzekering bestaan de kosten van dekking uit uitvoeringskosten van de individuele verzekeraars"

De totale premielast voor burgers bedraagt dan € 155-310 miljoen per jaar, als wordt uitgegaan van een premie voor reguliere brandverzekeringen van € 3,1 miljard. Van de maximale uitkering van € 5 miljard per jaar wordt volgens ACM (2013) € 4 miljard verzekerd bij internationale herverzekeraars. Deze rekenen hiervoor orde van grootte een premie van 4 - 5% per jaar voor, dat wil zeggen een jaarlijkse premie van € 160 - 200 miljoen/jaar, waarbij er dus impliciet uitgegaan wordt van een jaarlijkse overstromingskans van 1/20 – 1/25.

Het ACM is niet akkoord gegaan met het voorstel van het Verbond van Verzekeraars (ACM, 2013):

"Er bestaat op dit moment, op beperkte schaal, dekking voor het overstromingsrisico. Het risico is moeilijk verzekeraar, maar er zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar om het risico (beter) verzekeraar te maken. De verzekeringsconstructie van het Verbond die is gestoeld op een verplichtstelling en samenwerking tussen verzekeraars is daarin slechts een (van verschillende) mogelijkheden. Naar het oordeel van ACM is de verplichtstelling die is opgenomen in de verzekeringsconstructie van het Verbond niet noodzakelijk voor het (beter) verzekeraar maken van het overstromingsrisico".

Daarvoor worden de volgende argumenten aangedragen (ACM, 2013):

- *Wat betreft de lage (spontane) vraag naar een overstromingsdekking blijkt uit gesprekken die ACM voerde met marktpartijen, dat er vraag is naar dergelijke verzekeringen, hoe specifiek en beperkt ook. Aan deze vraag kan voldaan*

worden op basis van bestaande (nieuwe) mogelijkheden. Om extra vraag te 'creëren' is het in de optiek van ACM in elk geval niet noodzakelijk dat de overstromingsdekking verplicht gekoppeld wordt aan de brandverzekering. Dat er wellicht sprake is van een laag bewustzijn omtrent het risico op overstroming, en daardoor (te) weinig vraag, kan ook op andere manieren worden aangepakt, bijvoorbeeld door voorlichting en reclame.

- Voorts zij opgemerkt dat de verzekeringsconstructie van het Verbond het overstromingsrisico niet geheel verzekeraar maakt. Behalve maximeringen per risicoadres en uitsluitingen voor een deel van de risico's wordt de dekking in enig jaar gemaximeerd op € 5 miljard.*
- Hiernaast merkt ACM op dat verzekeraars weliswaar stellen dat er een wens is vanuit de overheid om de voorgestelde verzekeringsconstructie te bewerkstelligen, maar dit geenszins onderbouwen. Na raadpleging van de betrokken ministeries blijkt dat er geen steun is van deze ministeries voor deze verzekeringsconstructie. Ook hebben verzekeraars geen wettelijke taken of plichten ten aanzien van het dekken van het overstromingsrisico. Er blijkt geen objectieve noodzaak voor het (op deze wijze) dekken van het overstromingsrisico.*
- Ook de stelling van het Verbond dat sprake is van een maatschappelijke behoefte aan een overstromingsdekking en dat een verzekering een wens van veel Nederlanders is, wordt niet objectief onderbouwd en lijkt bovendien strijdig met de stelling van het Verbond dat er op dit moment weinig (spontane) vraag is naar een dergelijke dekking. Uit raadpleging van belangenorganisaties voor consumenten – Consumentenbond en Vereniging Eigen Huis – en belangenorganisaties voor ondernemers – MKB-Nederland en VNO-NCW –, blijkt, op basis van de argumenten die zijn aangedragen, geen steun voor de verzekeringsconstructie.*

Het wachten is nu op een nieuw initiatief van de verzekeraars, omdat de markt van het verzekeren van overstromingsrisico's door hen aantrekkelijk wordt gevonden (vaste premie-inkomsten, gering risico tot uitkeren).

Argumenten voor en tegen een private overstromingsverzekering

Door de voorstanders van een overstromingsverzekering wordt erop gewezen dat een verzekering een prikkel kan geven voor schade-robuste bebouwing en inrichting. Bijvoorbeeld door premiekortingen te geven als nieuwbouw in kwetsbare

gebieden zodanig is gebouwd dat schade tijdens een overstroming beperkt blijft (bijv. door ophoging). Ook kunnen particulieren gestimuleerd worden om schadebeperkende maatregelen te nemen; bijvoorbeeld op de begaande grond gebruik maken van waterbestendige materialen (bijv. tegelvloeren in plaats van hout en plastic keukenkastjes). Daarnaast kan een risico-afhankelijke premie zorgdragen voor een groter risicobewustzijn (en wellicht daardoor een beter handelingsperspectief).

Een private verzekering voor grootschalige overstromingen heeft ook nadelen. Het belangrijkste nadeel is dat de verzekeringspremies door de cumulatie van schade relatief hoog zijn, veel hoger dan bij een brandverzekering bij een identiek risico.

Maar men moet ook niet vergeten dat het land macro-economisch altijd de schade van een overstroming draagt. De schadevergoeding aan de getroffen en is een verdelingsvraagstuk en daarom macro-economisch weinig relevant. Praktisch gesproken zijn de burgers dus bij de overheid 'verzekerd' tegen dit soort majeure rampen, die een groot deel van de burgers raakt. Daar is bij het hanteren van de economisch optimale beschermingsniveaus als criterium voor het bepalen van het juiste beschermingsniveau nog een extra reden voor. Dit beschermingsniveau is namelijk niets anders dan het punt waarop het collectief goedkoper is om de schade te dragen dan het beschermingsniveau verder te verhogen. Omdat een individu geen enkele praktische mogelijkheid heeft om de kans op overstroming te beperken, is het implementeren van optimale beschermingsniveaus een goede reden om dezelfde overheid ook op te laten treden als de collectieve verzekeraar (Vrijling et al , 2008).

Opmerkelijk is dat het debat over de voor- en nadelen in de Nederlandse context nauwelijks gevoerd wordt, en dat vaak impliciet wordt aangenomen dat een private overstromingsverzekering grote voordelen heeft (Aerts et al, 2008), of dat een meerlagensysteem met een publiek-private verzekeringsvariant voor Nederland een aantrekkelijke mogelijkheid is (Botzen, 2010), waarbij de lagen de volgende kenmerken hebben:

1. kleine overstromingsschade gedragen door huishoudens en bedrijven via eigen risico dat prikkels geeft om schade te vermijden (installaties op hogere verdieping) en moreel risico minimaliseert;
2. private verzekeringsmaatschappijen bieden polissen aan voor overstromingsschade;

3. aanvullende uitbetaling van weerderivaten, rampobligaties en herverzekeringen;
4. overheidsmaatregelen (ophogen van dijken, compartimenteren, etc.) en overheidsaansprakelijkheid voor extreme/ meermalige overstromingsschade.

In Kok (2005) is aangegeven dat een open maatschappelijke discussie over de verschillende oplossingen en de rol van private verzekeraars nodig is om voor Nederland een passend model te ontwikkelen, en zijn daarvoor ook enkele alternatieven ontwikkeld.

5. Buitenland

Als argument om in Nederland tot een overstromingsverzekering te komen wordt vaak aangevoerd dat in de meeste westerse landen overstromingsschade verzekeraar is. Nu is dat op zich geen argument, maar het kan wel aanleiding zijn kennis te nemen van ervaringen in die andere landen; en daar voor Nederland relevante conclusies aan te verbinden.



Figure 1. Overview of national flood insurance and compensation systems in Europe considered in this study.

Bron: Bower et al. (2007a)

Voor Kennis voor Klimaat hebben Lamond & Penning-Rowell (2011) onderzocht in hoeverre overstromingsverzekeringen in landen in verschillende delen van de wereld als succesvol kunnen worden beschouwd. Daarbij hebben ze onder meer gebruik gemaakt van een studie door Insurance Europe naar de risico's van overstroming en

klimaatveranderingen, waarin een overzicht is opgenomen van verzekeringsarrangementen per land. Lamond & Penning-Rowsell (2011) hebben onder andere gekeken naar de penetratiegraad (percentage deelnemers), naar toegankelijkheid voor iedereen (geen uitsluiting/ betaalbaarheid), naar prikkels die van polissen uitgaan inzake locatiekeuze en/of aanpassing van bouwwijze, en naar het eigen vermogen binnen de verzekeringsmarkt. Deze indicatoren geven een indruk van het succes van overstromingsverzekeringen als middel om risico's in tijd en ruimte te spreiden. Met andere woorden: ze zijn een maat voor het succes van verzekeringsarrangementen vanuit maatschappelijk oogpunt.

Uit het onderzoek blijkt dat in de meeste landen het risico uiteindelijk toch door de overheid wordt gedragen (bijv. in de USA, België, Frankrijk) en de verzekeraars de regeling alleen uitvoeren. Maar in Engeland en deels in Duitsland wordt het risico privaat gedekt. Hier worden bij wijze van voorbeeld alleen de VS en Engeland kort besproken, als voorbeelden van beide arrangementen.

In de Verenigde Staten van Amerika is in 1968 het NFIP (National Flood Insurance Program) opgericht, een aan de federale overheid gelieerde organisatie die een overstromingsverzekering aanbiedt. De belangrijkste vereiste is dat de begane grond van nieuwbouw en herbouw bij overstromingen boven het 1:100 jaar overstromingsniveau wordt aangelegd. Bestaande bebouwing kan altijd verzekerd worden. Het NFIP heeft fondsen voor het uitkopen van bestaande bebouwing in zones met hoog risico. Het afsluiten van verzekeringen is in principe vrijwillig; echter, hypotheekverstrekkers aan bestaande bebouwing onder het 1:100 overstromingsniveau zijn bij wet verplicht om erop toe te zien dat hypotheekontvangers verzekerd zijn. Het NFIP verplicht de gemeenten (onder straffe van uitsluiting van de burgers van die gemeenten) om de regels in acht te nemen. In hoeverre het NFIP bouwen in overstromingsgevoelig gebied voorkomt, is moeilijk aan te geven, aangezien het realiseren van een overstromingsniveau van 1:100 met technische middelen wordt geaccepteerd. Het NFIP moet door geleidelijke premie-aanpassingen de uitkeringen en ontvangsten in evenwicht houden, maar de federale overheid staat garant bij zeer grote schades. Tot nu toe subsidieert de federale overheid het NFIP, want de uitgaven zijn groter dan de premie-inkomsten.

In Engeland en Wales is het privaat verzekeren van overstromingsrisico's gemeengoed. Naar schatting 95% van alle gebouwen is verzekerd.

Verzekeringsmaatschappijen zijn sterk en kunnen verzekeringen goed dekken, Hoewel er een probleem is met het onderverzekeren (het verzekerde bedrag ligt onder het bedrag van de schade), is naar verwachting 82% van alle claims volledig uitbetaald. Volgens de verzekeraars wordt in Engeland door de overheid te weinig geïnvesteerd in hoogwaterbescherming, waardoor steeds grotere bedragen moeten worden uitgekeerd; Engeland heeft de laatste jaren veelvuldig grootschalige overstromingen meegemaakt, met miljarden schade. Door anderen wordt gewezen op de toenemende ongelijkheid die door het verzekeringsarrangement wordt veroorzaakt, doordat de minder bedeelden zich geen dure polis kunnen veroorloven en na iedere schade slechter af zijn, terwijl de overheid zich op geen enkele wijze verantwoordelijk voelt. Hiernaar vindt op dit moment nog nader onderzoek plaats.

Samenvattend

De stand van zaken met betrekking tot het verzekeren van schade door overstromingen en wateroverlast is als volgt:

- wateroverlast door lokale extreme neerslag aan opstal en inboedel is in Nederland veelal gedekt door de opstal/inboedelpolis;
- voor de agrarische sector zijn er aparte verzekeringen tegen schade door weersverschijnselen, maar het aantal deelnemers is zeer beperkt, ondanks (de forse) overheidssubsidie;
- in Nederland kan schade als gevolg van grootschalige overstroming gecompenseerd worden via de WTS, mits de regering de overstromingsgebeurtenis tot nationale ramp verklaart;
- sinds kort kunnen grootschalige overstromingen in Nederland ook privaat verzekerd worden op vrijwillige basis; het aantal deelnemers aan die 'catastrofeverzekering' is (nog) gering, mede door de relatief hoge premie;
- overstromingen in Nederland zijn veelal grootschalig. Door deze cumulatieve effecten is een private verzekering in Nederland per definitie relatief duur, omdat verzekeraars zich moeten herverzekeren, en het beschikbaar stellen van deze herverzekeringcapaciteit is relatief duur.

6. Bronnen & links

- Aalbers, R., Bakker, R., Bremer, S., Laverman, F. en Nooij, M. de, (2008), De verzekeringsmarkt voor overstromingsrisico's, SEO Economisch Onderzoek, ISBN: 978-90-6733-430-3

- Aerts, J.C.J.H, W.J.W Botzen & L.M. Bouwer (2008). Rol verzekering binnen een geïntegreerde aanpak van overstromingsrisico's, Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, 1 (9): 34-35.
- ACM, 2013. Informele zienswijze verplichte private verzekeringsconstructie voor overstromingsdekkingen, Autoriteit Consument en markt, 6 juni 2013.
- Barnhoorn, 1995. Overstroming en aardbeving, deel I en II. De Beursbengel.
- Bisschop, P .E., J.D.W.E. Mulder , M.J. Middelburg & R.M. Letschert (2013). Personenschade en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen, SEO-rapport nr . 2013-44
- Botzen, W.J.W. & J.C.J.M. van den Bergh (2012). Monetary valuation of insurance against flood risk under climate change. International Economic Review [In press].
- Botzen, W.J.W (2010) Economics of Insurance against Climate Change, proefschrift VU Amsterdam.
- Botzen, W.J.W, J.C.J.H Aerts & J.C.J.M van den Bergh, (2009b). Dependence of flood risk perceptions on socioeconomic and objective risk factors, Water Resources Research 45:
- Bouwer , L.M., W.J.W Botzen & J.C.J.H Aerts (2007). Klimaatverandering en verzekeren van rampschade, H2O, 22: 2325.
- Bouwer , L.M., D. Huitema & J.C.J.H., Aerts (2007a). 'Adaptive flood management: the role of insurance and compensation in Europe', Amsterdam.
- CEA insurers of Europe (2011) Insurance of Natural Catastrophes in Europe, position paper
- Klijn, F., Baan, P ., De Bruijn, K. en Kwadijk, J. en R. van Buren 'Overstromingsrisico's in Nederland in een veranderend klimaat. Verwachtingen, schattingen en berekeningen voor het project Nederland Later' (Delft 2007).
- Klijn, F., M. Kok & H. de Moel (eds.) (2012). Towards climate-change proof flood risk management. Exploration of innovative measures for the Netherlands' adaptation policy inspired by experiences from abroad. Interim report theme 1, Knowledge for Climate. Report KfC 57/2012, Knowledge for Climate, Utrecht. 192 pp.
- Klimaat vraagt om assertieve verzekeraar (maart 2011) Verzekerd!, p. 22-24.
- Klopstra, D. & M. Kok (2009) Van neerslag tot water, Leven met Water rapportage - Kok, M. (2005). Een waterverzekering in Nederland: mogelijk en

wenselijk? HKV lijn in water, geschreven in opdracht van de Advies Commissie Water.

- Lamond, J., Penning-Rowsell, E. (2011). A review of international approaches to flood insurance. University of Wolverhampton, Middlesex University, Flood Hazard Research Centre, U.K in opdracht van KVK.
- Nederlandse Akkerbouw Vakbond (2009) Aquapol stop ermee, NAV nieuwsbericht.
- Trip, J. Overstromingsverzekering; geen kwestie van koudwatervrees, Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, 1 (9): 36.
- Vereniging van Eigen Huis, 2013. Catastrofe verzekering van Neerlandse. - Vrijling, J.K., C.J.J. Eijgenraam & M. Kok (2008) Verzekeren tegen grote overstromingen, ENW publicatie.
- Waveren, H. van, Vliet, G. van, Eulen, J. (2009) Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen, factsheet RWS.

Scriptie's over verzekeren in buitendijkse gebieden:

- Brinkman, T. (2011). 'Buitendijkse ondernemingen, overstromingen en verzekeren.' Vrije universiteit Amsterdam
- Lengkeek, R. (2010) 'De verzekeraarbaarheid van overstromingsrisico's in buitendijkse gebieden', Open Universiteit Nederland

Deze Deltafact is opgesteld door HKV lijn in water en Deltares, februari 2014, in opdracht van Kennis voor Klimaat.

Auteurs

- M. Kok (HKV)
- L. van Vliet
- F. Klijn (Deltares)

De Deltafact is mede gebaseerd op interviews met en/of review door:

- Dhr . M. Bobbeldijk (Allianz NL/ Verbond van Verzekeraars)
- Dhr . W. Botzen (IVM/ VU)
- Dhr . H. Kapteyn (Waternet)

7. Disclaimer

De in deze publicatie gepresenteerde kennis en diagnosemethoden zijn gebaseerd op de meest recente inzichten in het vakgebied. Desalniettemin moeten bij toepassing ervan de resultaten te allen tijde kritisch worden beschouwd. De auteur(s) en STOWA kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schade die ontstaat door toepassing van het gedachtegoed uit deze publicatie.