

Adviesrapport Overstromingen 2018



VERBOND VAN VERZEKERAARS

Inhoudsopgave

1. Management summary	2
2. Toelichting projectgroep: een stap in de goede richting.....	4
3. Achtergrond: water verzekerd?.....	5
4. Hoe zit het nu?	7
4.1 Consumenten rekenen op compensatie	7
4.2 Schade door overstroming bijna niet verzekerd.....	7
4.3 Verzekeraars volgen de neerslagclausule uit 2001	7
4.4 Overheidscompensatie via Wts	9
4.5 Gat tussen verzekeringsdekkingen en Wts.....	10
5. Wat wil en kan de sector doen?	11
5.1 Falen van primaire waterkering.....	11
5.2 Falen secundaire keringen	12
5.3 Het model van Guy Carpenter.....	12
5.4 Willis Re Scenario Analyse	14
5.5 Mogelijkheden, mits afgewogen door individuele verzekeraar.....	14
6. Aanbevelingen.....	17
Bijlagen	18
Bijlage I. Historisch overzicht.....	19
Bijlage II. Werking Wts zoals geschetst door de Rijksoverheid	24
Bijlage III. Kaart met primaire waterkeringen	28

Dit is een uitgave van het Verbond van Verzekeraars.

Projectgroep:

Ewoud Bom (Achmea, voorzitter), Bastiaan Krol (Allianz), Martin Kruijenga (a.s.r.), Saskia Schouten (Vivat), Gijs Kloek (Achmea), Erik Janssens (Allianz), Esther Landman (Bovemij) en Timo Brinkman (Verbond van Verzekeraars).

Verder dank aan Guy Carpenter en Willis Re voor de analyses, het ministerie van Veiligheid en Justitie voor een beschrijving van de Wts en iedereen die in verschillende stadia heeft meegedacht.



1. Management summary

In opdracht van het sectorbestuur Schade van het Verbond van Verzekeraars heeft de projectgroep Neerslagclausule onderzocht in hoeverre de huidige neerslagdekkingen kunnen worden uitgebreid, zodat voortaan lokale overstromingen met een andere oorzaak dan lokale neerslag kunnen worden verzekerd. Het voorstel van de projectgroep richt zich vooral op een verruiming van de huidige neerslagdekking, omdat daarmee beter wordt aangesloten bij de beoogde werking van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts).

Uiteraard is het aan verzekeraars zelf om wel of niet over te gaan tot het aanpassen van de neerslagclausule en voor hun eigen portefeuille te bepalen hoe zij deze willen vertalen in premiestelling en condities. De projectgroep denkt echter dat het haalbaar is om de neerslagclausule aan te passen.

1. Ten eerste is het wenselijk om bepalingen over de hoeveelheid neerslag binnen een bepaald tijdsbestek en gebied te schrappen. Dat komt namelijk de duidelijkheid in de dekking ten goede en is vooral in het voordeel van de klant, terwijl het de verzekeraar nauwelijks zal ondermijnen.
2. Daarnaast acht de projectgroep het voor verzekeraars haalbaar om dekking te bieden tegen overstromingen als gevolg van het falen (bijvoorbeeld dijkdoorbraak of niet goed werkende sluizen) of overlopen van secundaire (regionale/lokale) waterkeringen.
3. En ten derde ziet de projectgroep geen mogelijkheden om zonder steun van de overheid de samenleving te verzekeren tegen overstromingen als gevolg van het falen of overlopen van primaire waterkeringen¹. Simpelweg omdat de hoeveelheden water niet kunnen worden gestuit, waardoor de schade de solvabiliteit van verzekeraars kan bedreigen. Tegelijkertijd sluit de projectgroep niet uit dat individuele verzekeraars voor bepaalde groepen aanvullende producten kunnen aanbieden mét een dekking voor overstroming.

“Verruiming van de dekking is mogelijk”

Het verschil in dekkingsmogelijkheden voor primaire en secundaire keringen wordt bepaald door het feit dat secundaire keringen vooral beschermen tegen overstroming van boezems en kanalen. Omdat de hoeveelheid water in boezems en kanalen begrensd is, zijn de gevolgen kleiner dan bij overstroming van een grote rivier, die water blijft aanvoeren.

¹ Zie bijlage III. voor een kaart met primaire waterkeringen

Ruimere dekking

Kort samengevat, en gesteund door de uitkomsten van de modelering door herverzekeringmakelaars en gesprekken met wetenschappers, is de projectgroep van mening dat een verruiming van de dekking mogelijk is, waardoor deze ook beter aansluit op de beoogde werking van de Wts. De projectgroep meent dan ook dat de dekking kan worden uitgebreid, op voorwaarde dat er voldoende aandacht is voor goed huisvaderschap en preventie wordt gestimuleerd:

- 1) De huidige brandverzekeringen kunnen worden uitgebreid met alle schade door neerslag en water dat van buiten het gebouw binnenstroomt, behalve water dat helemaal of gedeeltelijk afkomstig is van de zee, een rivier of een binnenwater, doordat een primaire waterkering is overgelopen of heeft gefaald. Deze zogenoemde primaire waterkeringen zijn vastgelegd in de Waterwet² en het Nationaal Basisbestand Primaire Waterkeringen³.
- 2) Het stimuleren van preventie is een wezenlijk onderdeel van de dekking van kleinschalige overstromingen en andere vormen van wateroverlast. Er zijn steeds meer technische mogelijkheden beschikbaar en met simpele oplossingen kunnen gebouweigenaren en gebruikers veel schade voorkomen. Ook deuren en ramen kunnen waterdicht worden afgesloten. Verzekeraars kunnen zich onderscheiden door hier inventief op in te spelen met hun producten en voorwaarden. Ten slotte is het raadzaam te kijken naar dekking van schade door grond- en rioolwater met een andere oorzaak dan neerslag.



² <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2018-07-01#BijlageI>

³ <https://waterveiligheidsportaal.nl/#/nss/nss/norm>

2. Toelichting projectgroep: een stap in de goede richting

We streven in ons advies vooral naar een betere aansluiting van (verzekerings)dekking en (overheids)compensatie. Ons uiteindelijke doel is dat gedupeerden, particulieren en mkb'ers, zo min mogelijk in een gat vallen. Er zijn nu situaties waar de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) niet voor is bedoeld, en waar nu strikt genomen ook geen verzekeringsdekking voor geldt. Een 'mooi' voorbeeld is wat dat betreft de overstroming in Wilnis in 2003 (zie bijlage).

“Ons doel is dat gedupeerden zo min mogelijk in een gat vallen”

We denken met ons advies een stap in de goede richting te zetten en meer zekerheid over de dekking te kunnen bieden. Tegelijkertijd erkennen we dat er met deze uitbreiding nog steeds geen volledige overstromingsdekking kan worden geboden. Jammer genoeg, maar ook wij zijn, net als in eerdere exercities al het geval was, tot de conclusie gekomen dat de gevolgen van het bezwijken van primaire waterkeringen technisch vrijwel onverzekerbaar zijn. De kans dát het gebeurt is erg klein, maar de financiële gevolgen áls het gebeurt zijn enorm. Solidariteit is dan ook – ondanks het gegeven dat niet elke verzekerde dezelfde kans op schade heeft – een noodzakelijke randvoorwaarde.

Gedupeerden van een overstroming van bijvoorbeeld de Maas of Rijn blijven afhankelijk van een compensatie door de overheid, vanuit de Wts. En voor een overstroming door zeewater kan zelfs niets worden vastgelegd. Maar wij achten het wel mogelijk én wenselijk om andere vormen van overstromingen en wateroverlast te verzekeren. Onder welke premie en condities dat kan, is uiteraard aan verzekeraars zelf. We hebben de mogelijkheden besproken met wetenschappers. Ook hebben we een opdracht uitgezet onder herverzekeringmakelaars voor cijfermatige berekeningen/modellering van de maximale schadelast voor verschillende scenario's. Daaruit blijkt dat het verzekeren van lokale overstromingen haalbaar is. Het falen of overlopen van een secundaire waterkering heeft namelijk per definitie een lokaal karakter en leidt daarmee volgens ons tot een verzekerbare schadelast.

3. Achtergrond: water verzekerd?

De discussie over overstromingsschade is niet nieuw. Al sinds midden jaren negentig vindt er regelmatig overleg plaats tussen de Rijksoverheid en het Verbond van Verzekeraars over een mogelijke financiële regeling voor compensatie bij rampen. De geschiedenis (zie bijlage I. voor een volledig historisch overzicht) toont aan dat actuele politieke prioriteiten een grote rol spelen in de discussie over een compensatiesysteem. Het onderwerp speelt vlak na overstromingen op, maar verdwijnt door andere ontwikkelingen zoals mindere economische tijden, snel weer naar de achtergrond. Tot een structurele oplossing bij overstromingen is het dan ook nog nooit gekomen. Enkele private partijen hebben ondertussen geprobeerd om een overstromingsverzekering aan te bieden, maar de bijzondere risicoverdeling maakt het moeilijk om een product aan te bieden dat breed kan worden afgenomen. In het licht van een veranderend klimaat is het onderwerp sinds 2017 weer onderdeel van gesprekken tussen overheden en verzekeraars.

“De actuele politieke prioriteiten spelen een grote rol in de discussie”

Rol overheid

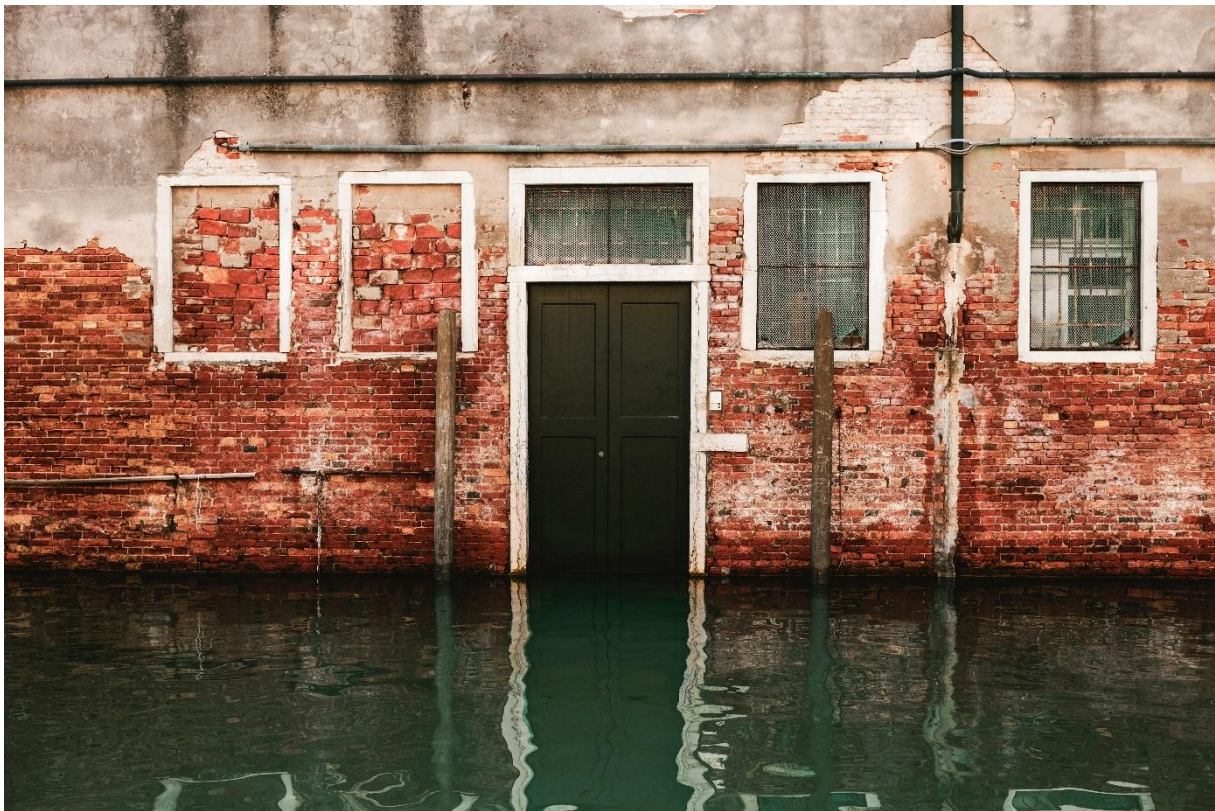
De overheid heeft in ons land een grote rol als het gaat om de bescherming tegen water, onder meer door hoge investeringen in waterbouwkundige maatregelen. De kans is groot dat klimaatverandering leidt tot steeds zwaardere, hogere en duurdere vereisten waardoor er een steeds groter beroep wordt gedaan op de gegarandeerde bescherming.

Het is een complexe vraag wie verantwoordelijk is, of wordt geacht te zijn, voor schade als de beschermende (publieke) maatregelen niet voldoende blijken. Ook op gebied van preventie wordt er steeds vaker gediscussieerd over een rol voor de eigenaren en gebruikers van gebouwen, percelen en goederen. Niet voor niets zoeken steeds meer wetenschappers en beleidsmakers wereldwijd naar financiële oplossingen voor compensatie. Daarbij wordt ook gekeken naar de rol van verzekeringen, omdat hiermee compensatie vooraf kan worden gefinancierd. Maar ook omdat verzekeraars hun expertise kunnen inzetten bij bewustwording, preventie en schadeafhandeling.

Rol verzekeraars

De verzekeringssector heeft met andere woorden de maatschappelijke plicht om ervoor te zorgen dat particulieren en ondernemers zo min mogelijk in een gat vallen als zich situaties voordoen waar de overheidscompensatie niet voor is bedoeld, maar waar nu ook geen verzekeringsdekkingen gelden. Deze situatie is in Nederland nog niet optimaal, zo blijkt uit het Klimaatrapport *Hoofd boven water* van de Issuecommissie Klimaat⁴.

Het Verbond van Verzekeraars denkt dat een uitgebreidere dekking kan bijdragen aan duidelijkheid, bewustwording en preventie, maar ook aan een sneller economisch herstel, rust en stabiliteit na een ramp. Een uitgebreidere dekking is echter alleen mogelijk als zoveel mogelijk huishoudens en bedrijven hiervan gebruik kunnen maken. Om dit met de gewenste urgentie te kunnen oppakken, heeft het sectorbestuur Schade een projectgroep ingesteld met als opdracht de verzekeraarbaarheid van lokale overstromingen te onderzoeken.



⁴ Hoofd boven water, verzekeren van schade in een veranderend klimaat. Verbond van Verzekeraars 2017 te downloaden op verzekeraars.nl/klimaat

4. Hoe zit het nu?

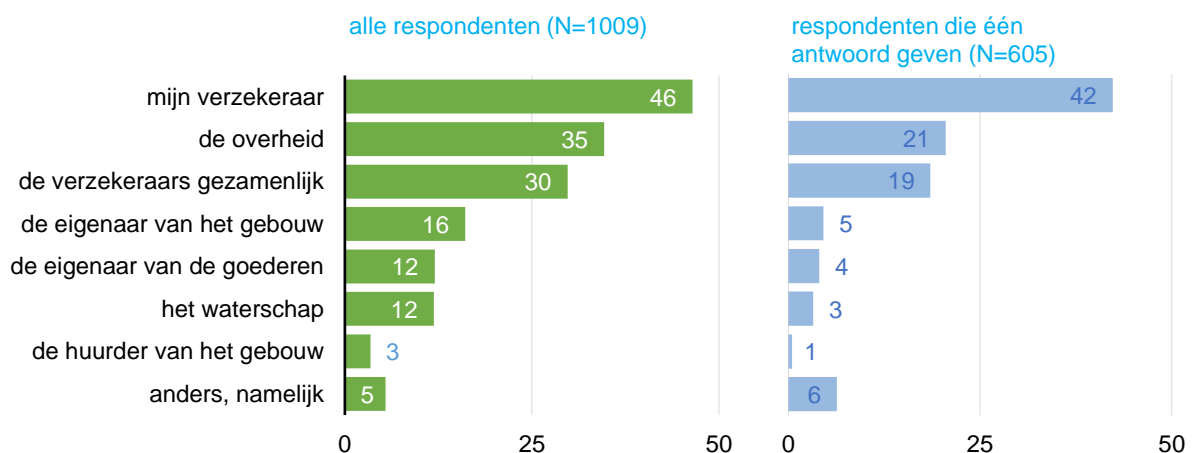
Voor veel verzekerden is het zowel voor- als na een gebeurtenis niet duidelijk in hoeverre een schade zal worden gecompenseerd via een verzekering, een aansprakelijkheid van een regionaal bestuur of de Wts. Dat blijkt uit rechtszaken die na extreme wateroverlast volgen, maar ook uit een consumentenonderzoek dat het Verbond in 2016 door GfK heeft laten uitvoeren.⁵

4.1 Consumenten rekenen op compensatie

De meeste consumenten verwachten bij overstromingsschade aan gebouwen en goederen echter wel dat 'iemand anders' de schade betaalt. De meest genoemde 'andere' is de eigen verzekeraar, gevolgd door de overheid en de gezamenlijke verzekeraars.

Respondenten konden op deze vraag meerdere betalers van overstromingsschade kiezen, maar de meesten hebben dat niet gedaan. Zes van de tien respondenten kiezen één betaler. De groep respondenten die één antwoord geven, laten daarmee nog duidelijker zien dat ze verwachten dat anderen (bij voorkeur de eigen verzekeraar) de overstromingsschade betalen.

Wie betaalt overstromingsschade? Meerdere antwoorden mogelijk.
%



4.2 Schade door overstroming bijna niet verzekerd

Het Verbond heeft in het klimaatrapport⁶ de huidige gangbare dekkingen in een overzicht geplaatst. Schade door overstroming is in zijn algemeenheid niet verzekeraar op een brandverzekering. Er is in Nederland slechts één aanbieder van overstromingsdekking, met een beperkt aanbod voor particulieren. Ook voor bedrijven is het aanbod beperkt. Voor grote Internationale concerns wordt er wel regelmatig een (gelimiteerde) overstromingsdekking geboden, maar voor het MKB en de agrarische sector is er geen volwaardig aanbod beschikbaar. Motorvoertuigen zijn overigens wél verzekerd tegen overstroming.

⁵ Hoofd boven water, verzekeren van schade in een veranderend klimaat. Verbond van Verzekeraars 2017

⁶ Idem

4.3 Verzekeraars volgen de neerslagclausule uit 2001

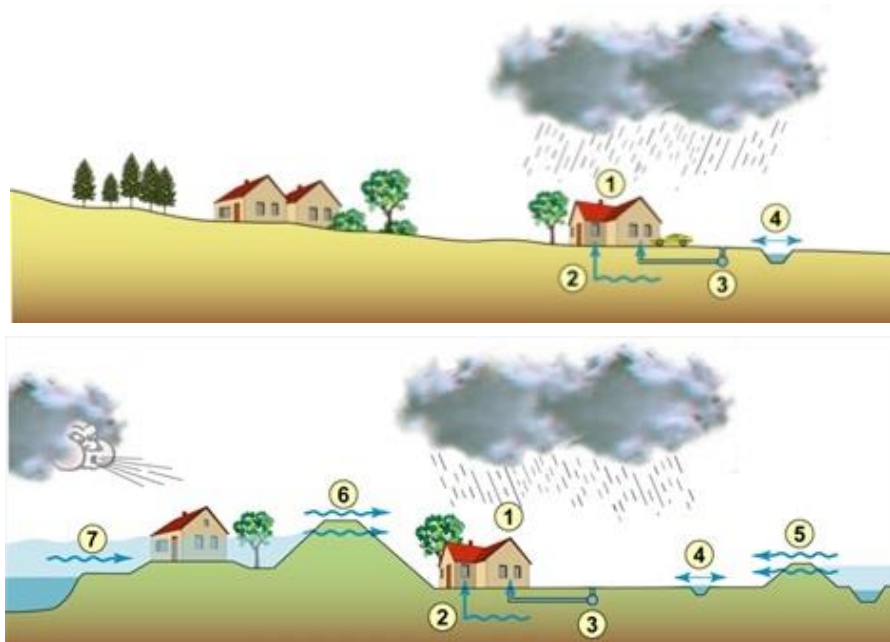
Na de flinke neerslagschade in 1998, waarbij door de (relatief) beperkte afvoercapaciteit van sloten en gemalen veel polders blank kwamen te staan, heeft het Verbond een neerslagclausule opgesteld. Deze is in 2001 als advies aan de leden aangeboden. Onder deze clausule zijn grootschalige overstromingen als gevolg van neerslag elders niet gedekt, maar schade aan opstal en inboedel als gevolg van extreme lokale neerslag werd hierdoor wel verzekeraar, zowel voor burgers als bedrijven.

Directe of indirecte schade

De huidige neerslagclausule bestaat uit twee componenten: de directe en indirecte neerslagschade. De directe heeft betrekking op neerslag die op of tegen de woning of het gebouw is gevallen, maar ook op neerslag die via de straat de woning of het gebouw is binnengedrongen. Bij de indirecte neerslag gaat het om het overlopen van sloten, grachten en kades, maar ook van kleine rivieren door uitsluitend plaatselijke neerslag.

In de clausule worden ook grenzen genoemd voor de hoeveelheid neerslag. Die grenzen zijn gebaseerd op het risico van overstroming waardoor het in de huidige situatie heel lastig is uit te leggen wat wel of niet is gedekt. De verwoording van die gehanteerde bepalingen sluit nu niet aan bij de dekkingperceptie van de verzekerden en dat is niet in het belang van de klant.

In de twee onderstaande figuren worden de vormen van wateroverlast en overstroming weergegeven: de eerste figuur is voor Hoog-Nederland, de tweede voor Laag-Nederland. Volgens de huidige neerslagclausule vallen alleen schade door de oorzaken 1, 3 en 4 onder de dekking van een brandverzekering. Voor de oorzaken 3 en 4 zijn ook intensiteit (meestal dekking vanaf 40 mm in 24 uur, 53 mm in 48 uur of 67 mm in 72 uur) en plaats (alleen dekking als de neerslag vlakbij de locatie van de schade valt) van de neerslag van belang.



Bron: http://www.deltaproof.nl/Publicaties/deltafactIframe/Verzekeren_van_overstromingsschade.aspx?rId=54
Verwijst naar 'Oorzaken van wateroverlast en overstroming' (Klopstra, D & M. Kok, 2009)

4.4 Overheidscompensatie via Wts

In 1998 is de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen tot stand gekomen (zie bijlage II.). Deze Wts, die vanaf 2010 is ingekort tot de Wet tegemoetkoming schade bij rampen, heeft als doel een compensatie door de overheid te regelen voor schades die niet verzekeraar zijn.

De wet legt voornamelijk vast dat de compensatie per ministeriële regeling wordt bepaald. Dit betekent dat compensatie afhankelijk is van politieke beslissingen en burgers en bedrijven dus geen zekerheden worden geboden. Voor veel verzekerden is het daarom zowel voor- als achteraf niet duidelijk of en zo ja, in hoeverre een schade zal worden gecompenseerd via de Wts.

“De Wts is een vangnetregeling”

De gedachte achter de Wts is dat een overstroming door zoet water (er wordt niet gesproken over zout water) of een aardbeving zulke grote gevolgen kan hebben dat nationale belangen in het geding zijn. Bijvoorbeeld doordat er sprake is van economische ontwrichting of doordat de totaalschade zo groot is dat burgers onevenredig zwaar worden getroffen. In dergelijke gevallen vindt het kabinet het redelijk dat de gevolgen mede door de gemeenschap worden gedragen en gedupeerden een aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming. Aan de andere kant is het kabinet ook van mening dat de schade of kosten die het gevolg zijn van overstromingen door zoet water en aardbevingen die niet voldoen aan de omschrijvingen uit het wetsvoorstel, primair door de gedupeerden moeten worden gedragen. De Wts is wat dat betreft echt een vangnetregeling. In bijlage II. is een verduidelijking van de toepassingscriteria Wts te vinden, zoals het ministerie van Justitie en Veiligheid die hebben opgesteld.

4.5 Gat tussen verzekeringsdekkingen en Wts

De Issuecommissie Klimaat van het Verbond signaleerde in haar Klimaatrapport *Hoofd boven water*, dat in 2017 verscheen, een lacune tussen de vangnetregeling van de overheid en de huidige verzekeringsdekkingen en riep op tot onderzoek om dit gat te dichten. Op dit moment is er inderdaad sprake van een gat tussen wat de Wts naar alle waarschijnlijkheid regelt (grote overstromingen) en wat door verzekeraars is gedekt via de neerslagclausule (lokale neerslag). Dit laten we zien aan de hand van twee voorbeelden.

Werkelijk gebeurd:

In Wilnis bezweek in 2003 een veendijk als gevolg van droogte. Omdat de overstroming geen gevolg was van extreme neerslag, viel de schade buiten de verzekeringsdekking. Dit terwijl ook de Wts niet voor dergelijke schades is bedoeld; er is immers geen sprake van een ontwrichtende ramp. Uiteindelijk is een groot deel van de schade toch vergoed vanuit de Wts (zie bijlage II.), maar de gedupeerden hebben lang in onzekerheid verkeerd over de schadevergoeding. Schades van deze omvang zouden door verzekeraars kunnen worden gedragen.

Fictief voorbeeld:

Een andere situatie is een fictieve. Stel dat de Overijsselse Vecht als gevolg van hevige neerslag in Duitsland buiten de oevers zou treden. Hierdoor kan in Ommen een hele woonwijk onder water komen te staan. Ook deze schade zou niet zijn gedekt onder de neerslagclausule, omdat de neerslag immers niet plaatselijk was. Maar, ook voor dergelijke kleinschalige gebeurtenissen is de Wts niet bedoeld. Ommen ligt namelijk niet in een gebied dat door een primaire waterkering wordt beschermd⁷.



⁷ Daar ligt nog wel een regionale kade tussen, of in ieder geval een verhoogd terrein.

5. Wat wil en kan de sector doen?

De verzekeringssector heeft de maatschappelijke plicht om ervoor te zorgen dat particulieren en mkb'ers zo min mogelijk onverzekerd zijn in situaties waar de Wts niet voor is bedoeld, maar waar nu ook geen verzekeringsdekking is. De projectgroep Neerslagclausule denkt dat een uitgebreidere dekking kan bijdragen aan duidelijkheid, bewustwording en preventie, maar ook aan een sneller economisch herstel, rust en stabiliteit na een ramp. Voor primaire keringen blijft een oplossing zonder steun van de overheid een lastig verhaal, maar voor secundaire keringen ziet de projectgroep wel degelijk mogelijkheden.

5.1 Falen van primaire waterkering

Bij een overstroming zal zowel schade in de publieke als in de private sector ontstaan. Als die schade wordt veroorzaakt door het falen van primaire waterkeringen, dan vindt de projectgroep de vrijwillig verzekerde basis te smal om dit tegen een betaalbare en adequate premie te verzekeren. Alleen met brede steun van de overheid kan er een volledige dekking tegen overstroming worden aangeboden. Dat betekent bijvoorbeeld dat er een belangrijke rol bij de verzekeringssector ligt in het afhandelen van de schadeclaims en bij de overheid om bij zeer grote schade als vangnet te fungeren voor verzekeraars richting hun verzekerden, een rol die de overheid nu indirect richting de bevolking de facto ook al heeft. Daarnaast ziet de projectgroep een rol voor de overheid als het gaat om prioritering in de herstelwerkzaamheden, vooral bij hele grote catastrofes, zodat de samenleving zo kort mogelijk ontwricht blijft.

Onderstaande grafische voorstelling laat zien hoe een dergelijke oplossing vorm kan krijgen. Maximale solidariteit door het verplicht stellen van de dekking levert een bijdrage aan het betaalbaar houden van de premie.



Zoals te lezen is in Bijlage I. zijn er in de afgelopen jaren verschillende initiatieven aangedragen voor een algehele overstromingsdekking, maar deze zijn om verschillende redenen gestrand. Voor een volledige dekking is er op dit moment geen politiek draagvlak.

5.2 Falen secundaire keringen

De projectgroep heeft aan verschillende herverzekeringsmakelaars gevraagd wat de schadelast zou zijn voor de verschillende terugkeerperioden, als Nederlandse verzekeraars hun huidige neerslagclausules zouden ontdoen van de nu geldende beperkingen⁸ en hun dekkingen zouden uitbreiden met de gevolgen van het bezwijken of overlopen van secundaire waterkeringen.

Het berekenen van die additionele schadelast ten opzichte van de huidige situatie bleek vrij complex te zijn. Er zijn namelijk beperkt cijfers beschikbaar over de schade door falende secundaire waterkeringen. Daarom heeft Willis Re de schadecijfers gebaseerd op waterdiepte zonder onderscheid te maken of de schade veroorzaakt wordt door neerslag of het falen van secundaire waterkeringen. Guy Carpenter heeft wel een aantal scenario's van het falen van secundaire waterkeringen berekend.

5.3 Het model van Guy Carpenter

Guy Carpenter heeft de jaarlijkse maximale neerslag gemodelleerd met behulp van het aantal neerslagdagen per jaar, dat door klimaatverandering in de komende tijd kan toenemen. Hun model heeft daarom zowel de maximale als de geaggregeerde neerslag berekend. Deze laatste is belangrijk, omdat bij verzadiging de secundaire keringen eerder zullen 'kwellen' of overlopen.

In de onderstaande tabel is de maximale en de geaggregeerde neerslagschade voor de Nederlandse markt opgenomen, voor de verschillende terugkeerperioden en in miljoenen euro's. In de tabel zijn extreme neerslagscenario's op stedelijke gebieden zoals Kopenhagen in 2011 niet meegenomen. Voor de analyse van dergelijke scenario's is een zeer gedetailleerd terreinmodel vereist. Het materieel van de schadelast in onderstaande tabel is overigens nu al gedekt op de huidige brandverzekeringen.

Jaarlijkse Totale Maximale & Geaggregeerde Neerslagschade (in miljoen Euro)									
# Neerslagschades	10		15		20		25		
Herhalingsijd (jaar)	Geaggregeerd	Maximaal	Geaggregeerd	Maximaal	Geaggregeerd	Maximaal	Geaggregeerd	Maximaal	
2	30.66	15.35	48.64	19.72	67.34	21.94	86.22	23.25	
5	55.89	24.28	82.82	26.18	110.74	38.31	139.02	45.70	
10	79.92	41.53	120.50	63.27	160.03	93.19	199.72	98.07	
50	233.63	189.56	315.56	255.56	400.69	287.09	514.42	401.11	
75	293.62	254.21	426.04	352.69	557.39	472.50	658.57	553.49	
100	349.54	287.11	540.70	479.31	650.36	566.08	733.72	629.15	
125	443.63	397.86	618.71	556.00	710.21	625.72	779.34	673.82	
200	611.81	569.19	731.60	670.43	798.60	713.07	849.58	742.72	
250	670.01	628.33	768.06	707.40	827.59	742.23	872.81	764.60	
500	782.66	738.86	846.18	781.65	885.63	800.26	924.39	810.31	
1,000	841.97	798.59	886.68	821.69	926.66	828.77	974.02	833.82	
Verwachtingswaarde	46.37	27.30	69.67	36.32	92.77	44.01	116.06	51.25	

(Tabel uit rapportage Guy Carpenter)

⁸ Minimale hoeveelheden neerslag binnen bepaalde tijdsbestekken en beperking tot lokale neerslag.

Het overlopen of kwellen van een secundaire waterkering heeft altijd een lokaal karakter. Guy Carpenter heeft voor de belangrijkste secundaire waterkeringen de maximale gevolgen van een doorbraak gemodelleerd. Dit is weergegeven in de onderstaande tabel. Grofweg kan worden gesteld dat dit de extra schadelast is, als gevolg van de uitbreiding van de dekking. Het betreft de maximale schade, dus het compleet falen van alle keringen in de waterloop, inclusief openstaande sluizen.

In theorie kunnen bij een totale verzadiging meerdere secundaire keringen als gevolg van één gebeurtenis falen, maar in het algemeen zal een gebeurtenis beperkt blijven tot het falen van één kering. Bovendien staan de sluizen (veelal primaire keringen) vaak al dicht, of kunnen deze alsnog worden afgesloten, waardoor de toevoer stopt. Zelfs als de twee grootste secundaire waterkeringen compleet falen, is de schadelast beperkt tot 1,2 miljard euro, terwijl de terugkeerperioden veel langer zijn dan 1.000 jaar. Ter vergelijking en voor de beeldvorming: de schadelast van Nederlandse verzekeraars als gevolg van een storm met een terugkeerperiode van 200 jaar bedraagt ongeveer 7 miljard euro.

Maximale schade bij falen van alle waterkeringen in een waterloop		
Locatiebeschrijving	Waterloop	Max. schade in mln Eur
Utrecht (Haarlemmermeerpolder)	Amsterdam-Rijnkanaal (totale max. faling)	2.435 EUR a)
Flevoland	Lemstervaart	749 EUR
Groningen	Eemskanaal	480 EUR
Breukelen-Broeckland-Zuilen	Stichtsche Vecht-Amsterdam-Rijnkanaal	465 EUR
Hollandsche IJssel	Hollandsche IJssel	339 EUR
Delft (Vliet)	Delftse Schie	334 EUR
Watergraafsmeer (Amsterdam)	Amsterdam-Rijnkanaal	201 EUR
Stichtsche Vecht (Noorden)	Stichtsche Vecht (Noorden)	121 EUR
a) Bij een maximaal falen van alle keringen van het Amsterdam-Rijnkanaal zou de schade uitkomen op 2,4 miljard euro. Dit scenario – dat alle keringen van dat kanaal tegelijk falen open blijven staan – wordt als niet realistisch gezien. De toevoersluizen vanuit de Lek kunnen worden afgesloten.		

Op basis van de uitkomsten van het model van Guy Carpenter lijkt de schade als gevolg van een uitbreiding van de neerslagclausule, zoals door de projectgroep wordt voorgesteld, ruim binnen de limieten van de al door verzekeraars ingekochte catastrofe herverzekeringsprogramma's (5-7 miljard euro) te vallen. Deze maximale bedragen zijn lager dan andere gedekte catastroferisico's in de Nederlandse markt, zoals storm. Het lijkt er dan ook op dat de Nederlandse verzekeringsmaatschappijen een dergelijke dekking zouden kunnen invoeren. Dit effect wordt nog versterkt door een lage kans op een dergelijke gebeurtenis.

Deze conclusie is gebaseerd op een nationale aggregatie. Voor een individuele verzekeringsmaatschappij met een sterk regionaal geconcentreerde portefeuille kan dit uiteraard heel anders liggen.

De Rapportage van Guy Carpenter is voor leden van het Verbond te raadplegen via <https://gcsftpeu.guycarp.com>. Login ID: GC_Precipitation_Clause_Flood_Exercise
 Password: neem contact op met marc.melsen@guycarp.com en etienne.laurent@guycarp.com in cc.

5.4 Willis Re Scenario Analyse

Willis Re heeft de mogelijke uitbreiding van de neerslagclausule gemodelleerd met een scenario analyse. De aanpak betreft het identificeren van scenario's waarbij er sprake is van lokale overstromingsschade; deze scenario's spelen zich af in gebieden die door natuurlijke of kunstmatige waterkeringen (bijvoorbeeld wegen of spoorwegen) afgebakend zijn, en kwetsbaar zijn in geval van hevige regenval.

De geselecteerde scenario's waarbij de blootgestelde verzekerde waarde groot is, spelen zich af in de volgende waterschappen: Schieland & Krimpenerwaard, Delfland, Brabantse Delta en Vechtstromen – binnen deze waterschappen bevinden zich concentraties van waarden in de vorm van stedelijke gebieden. De betreffende scenario's vinden plaats in of om Rotterdam, Zoetermeer, Breda en Hengelo. Voor elk van deze gebieden is een reeks aan scenario's met verschillende hoeveelheden regenval getest, om tot een "range" van schadebedragen te komen.

Deze scenario's maken geen onderscheid tussen de oorzaak van de overstroming. De schade kan het gevolg zijn van hevige (lokale) regenval, maar ook van een doorbraak / overstroming van een (niet primaire) waterkering. Hevige (lokale) regenval is onder de huidige gangbare clausules al verzekerd.

De resultaten van de Willis Re scenario analyse zijn hieronder te vinden. Voor informatie betreffende de Willis Re methodiek kunnen verzekeraars contact opnemen met maarten.ackermans@willistowerswatson.com en timothy.fewtrell@willistowerswatson.com.

Locatie	Neerslag scenario	
	Laag	Hoog
Rotterdam	4	78
Zoetermeer	5	188
Breda	24	341
Hengelo	48	167

Gemodelleerde schade in mln EUR

5.5 Mogelijkheden, mits afgewogen door individuele verzekeraar

Gesteund door de berekeningen van Guy Carpenter en Willis Re, ziet de projectgroep mogelijkheden om dekking te bieden tegen overstromingen als gevolg van het falen of overlopen van secundaire waterkeringen. Deze keringen beschermen vooral tegen overstroming door lokaal en regionaal water. Juist omdat de hoeveelheid water in deze waterwegen is begrensd (de watertoevoer kan worden afgesloten), zijn de gevolgen kleiner dan bij overstroming van een grote rivier, die maar water blijft aanvoeren. Er zijn lokaal nog wel een paar grote meren die een behoorlijke waterhoeveelheid kunnen bevatten, maar ook daar lijkt de totale schade te overzien.

De projectgroep denkt dat dekking zowel mogelijk is voor de particuliere als de zakelijke portefeuille. Uiteraard is het aan verzekeraars zelf om dit voor hun eigen portefeuille te bepalen. Daarnaast benadrukt de projectgroep het belang van een paar randvoorwaarden, namelijk gegarandeerde overheidsinvesteringen in waterveiligheid, stimulering van aanvullende preventie en aandacht voor bijzondere risico's.

Gegarandeerde overheidsinvesteringen in waterveiligheid

Een veel gehoord bezwaar tegen de invoering van een overstromingsdekking is dat daarmee een verkeerde prikkel wordt afgegeven en het onderhoud aan de dijken en andere keringen onder druk komt te staan. Sommigen vrezen dat de overheid zal bezuinigen op het onderhoud als de financiële gevolgen van falende keringen door verzekeraars worden gedragen. De projectgroep herkent zich niet in die redenatie, en wel om meerdere redenen.

Ten eerste is het belang van een excellente waterveiligheid in ons land verankerd in alle relevante bestuurslagen, kennisinstututen, marktpartijen en onze maatschappij als geheel⁹. Ten tweede zijn de overheden zelf ook eigenaar van vele objecten (infrastructuur, overheidsgebouwen, zoals scholen, musea en tal van nutsvoorzieningen) die niet zijn verzekerd, zodat ze bij overstromingen zelf de lasten moeten dragen. Ten derde staat de financiering van het onderhoud (met de waterschapsbelasting) los van overige overheidsfinanciën. De waterschappen financieren het onderhoud van de secundaire of regionale waterkeringen met andere woorden volledig zelf. En ten vierde dragen zowel de rijksoverheid als de waterschappen ieder voor vijftig procent bij aan de financiering van het onderhoud van de primaire waterkeringen plus een aantal kanalen, waaronder het Amsterdam-Rijnkanaal en enkele Brabantse kanalen. Voor het deel dat de waterschappen bijdragen aan de financiering van de primaire waterkeringen, wordt tachtig procent door de gezamenlijke waterschappen gedragen en twintig door het waterschap waar de primaire waterkering zich bevindt. Vanzelfsprekend moet er oog zijn en blijven voor mogelijk veranderende classificatie van keringen, maar de projectgroep is van mening dat het risico heel klein is dat de overheid zal bezuinigen op de kosten van onderhoud.



⁹ Zie bijvoorbeeld de Kennisatlas Waterkeringen, Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer 2017

Zet in op preventieve maatregelen

Dat betekent overigens niet dat investeringen achterwege kunnen blijven. Integendeel. Volgens de projectgroep moet er continu worden geïnvesteerd. Niet alleen op het terrein van keringen, maar ook op lokaal en individueel niveau. Als er geen maatregelen worden getroffen, kan klimaatverandering namelijk leiden tot meer schade.

“De bal ligt niet alleen bij de overheid en waterschappen”

De bal ligt daarbij niet alleen bij de Rijksoverheid en de waterschappen. Ook gemeenten, burgers en bedrijven kunnen veel doen om schade te voorkomen en/of te beperken. Daarvoor zijn onder meer bewustwording, kennis over mogelijkheden en handelingsperspectief nodig. Samen met publieke en private partners moeten we inzetten op preventieve maatregelen. Uit wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat verzekeringen een effectief middel zijn bij het stimuleren van risicomanagement en ook op internationale conferenties wordt de belangrijke rol van verzekeraars genoemd. Hier kunnen marktpartijen hun kansen pakken en zich onderscheiden van de rest.

Aandacht voor bijzondere risico's

De mogelijkheden voor een uitgebreidere dekking gelden voor de markt als geheel. Voor specifieke situaties, waaronder buitendijkse gebieden, bijzondere constructies, percelen etc. kunnen de mogelijkheden verschillen. Voor ondernemers speelt ook de dekking voor gevolgschade (bedrijfsschade), inclusief het toe- en afnemers risico, een belangrijke rol die meegewogen zal moeten worden. Het is aan verzekeraars, makelaars en adviseurs om dit goed in te schatten, maar zij zullen sowieso rekening moeten houden met het feit dat klimaatverandering op termijn andere risico's met zich mee gaat brengen.

6. Aanbevelingen

De projectgroep meent dat de huidige dekkingen voor waterschade kunnen worden uitgebreid, mits er voldoende aandacht is voor goed huisvaderschap en preventie wordt gestimuleerd. In het belang van de individuele klant en de Nederlandse maatschappij als geheel doet de projectgroep twee aanbevelingen:

- 1) De huidige brandverzekeringen kunnen worden uitgebreid met alle schade door neerslag en water dat van buiten het gebouw binnenstroomt, behalve water dat helemaal of gedeeltelijk afkomstig is van de zee, een rivier of een binnenwater, doordat een primaire waterkering is overgelopen of heeft gefaald. Deze primaire waterkeringen zijn vastgelegd in de Waterwet¹⁰ en het Nationaal Basisbestand Primaire Waterkeringen¹¹.
- 2) Het stimuleren van preventie is een wezenlijk onderdeel van het verzekeren van kleinschalige overstromingen en andere vormen van wateroverlast. Er zijn steeds meer technische mogelijkheden beschikbaar en met simpele oplossingen kunnen gebouweigenaren en –gebruikers veel schade voorkomen. Ook deuren en ramen kunnen waterdicht worden afgesloten. Verzekeraars kunnen zich onderscheiden door hier inventief op in te spelen met hun producten en voorwaarden. Ten slotte is het raadzaam om te kijken naar dekking van schade door grond- en rioolwater met een andere oorzaak dan neerslag.

Niet-bindend

Deze twee aanbevelingen zijn expliciet niet-bindend. Dat betekent dat iedere verzekeraar vrij is om te bepalen of en hoe hij de aanbeveling opvolgt. Bovendien is het aan verzekeraars om de aanbevelingen te vertalen naar de eigen producten, premies en voorwaarden, voor zowel de particuliere als de zakelijke markt.

Meer zekerheid

De projectgroep meent dat de aanbevelingen een goede stap zijn in een richting waarbij verzekerden meer zekerheid omtrent de dekking wordt geboden. Tegelijkertijd erkennen de leden dat met deze uitbreiding geen volledige overstromingsdekking wordt geboden. Overstromingen als gevolg van het falen van een primaire waterkering blijven, hoe klein de kans hierop ook is, lijken op dit moment niet grootschalig te kunnen worden verzekerd.

Evaluatie

Ten slotte adviseert de projectgroep om over een aantal jaren, samen met de overheid, een evaluatie te doen. In die evaluatie kan worden bekeken of het bestaande gat is afgenomen of verdwenen, de preventie/bewustwording is verbeterd, terwijl het waterveiligheidsniveau nog steeds gewaarborgd blijft. Liefst zou de projectgroep zien dat dit een vast onderdeel wordt van het Deltaprogramma Ruimtelijke adaptatie.

¹⁰ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2018-07-01#BijlageI>

¹¹ Zie voor een kaart bijlage III

Bijlagen

- I. Historisch overzicht
- II. Werking Wts zoals geschetst door de Rijksoverheid
- III. Kaart met primaire waterkeringen

De Rapportage van Guy Carpenter is voor leden van het Verbond te raadplegen via <https://gcsftpeu.guycarp.com>

Login ID: GC_Precipitation_Clause_Flood_Exercise

Password: neem contact op met marc.melsen@guycarp.com en etienne.laurent@guycarp.com in cc.

Voor informatie betreffende de Willis Re methodiek kunnen verzekeraars contact opnemen met maarten.ackermans@willistowerswatson.com en timothy.fewtrell@willistowerswatson.com.

Het Klimaatrapport *Hoofd boven water* is te downloaden op verzekeraars.nl/klimaat

Bijlage I. Historisch overzicht

De discussie over overstromingsschade is niet nieuw. Al sinds midden jaren negentig is geregeld overleg gepleegd tussen de rijksoverheid en het Verbond van Verzekeraars over een mogelijke financiële regeling voor compensatie bij rampen. De geschiedenis toont aan dat actuele politieke prioriteiten een grote rol spelen in de discussie over een compensatiesysteem. Het onderwerp speelt vlak na overstromingen op, maar verdwijnt door andere ontwikkelingen, zoals mindere economische tijden, weer naar de achtergrond. Tot een structurele oplossing bij overstromingen is het dan ook nooit gekomen. Enkele private partijen hebben ondertussen geprobeerd om een overstromingsverzekering aan te bieden, maar de bijzondere risicoverdeling maakt het moeilijk om een product aan te bieden dat breed wordt afgenomen. In het licht van een veranderend klimaat is het onderwerp sinds 2017 weer onderdeel van gesprekken tussen verzekeraars en overheden.



Watersnood: dekking overstroming wordt uitgesloten

De huidige situatie gaat eigenlijk terug tot de grote watersnood in 1953. De overheid zag het als haar taak om er met de Deltawerken voor te zorgen dat Nederland niet meer zou overstromen. Verzekeraars op hun beurt mochten sinds 1955 door een bindend besluit van de Vereniging van Brandassuradeuren geen dekking meer bieden tegen overstromingen. Want als het mis zou gaan, zou de schade niet te dragen zijn.

1993 en 1995: Overstromingen Maas

In december 1993 had de Maas na een periode van aanhoudende regen hoge waterstanden. De omgeving van Roermond en Venlo, en specifiek de dorpen Gennep, Itteren en Borgharen werden zwaar getroffen. Ongeveer 8% (18.000 ha) van de oppervlakte van de provincie Limburg stond onder water. Ook enkele Brabantse gemeenten aan de Maas kampten met wateroverlast. Ongeveer 12.000 mensen werden geëvacueerd. De totale schade bedroeg 120 miljoen euro.

In januari 1995 werden 250.000 mensen verplicht uit grote delen van het Gelderse rivierengebied geëvacueerd vanwege de gevaarlijk hoge waterstand van de Rijn, Maas en de Waal. In het geval dat de dijken daadwerkelijk waren doorgebroken, zouden veel plaatsen in de Betuwe, de Bommelerwaard en het Land van Maas en Waal tot ongeveer vijf meter onder water zijn komen te staan. Concreet betekent dit dat van veel huizen minimaal de eerste twee verdiepingen. In Nederlands-Limburg kwam het inderdaad tot overstromingen in de periode tussen 22 en 28 januari. Vooral de onbedijkte dorpen Itteren en Borgharen werden (evenals in 1993) zwaar getroffen.

1998: Zware neerslag

In het najaar van 1998 waren er uitzonderlijke neerslagcijfers. Zo viel in Dirksland in 24 uur tijd 134 millimeter en in Ouddorp 110 millimeter. In Stellendam en Nieuwe-Tonge lopen grote gedeelten van het dorp onder water. In de polders liepen veel akkers onder water, waardoor grote oogstschade ontstond. Sloten stonden overal tot de rand toe vol water. Door de hoge waterstanden op de Noordzee konden de gemalen het water moeilijk kwijt. Het zwaarst getroffen in Brabant werden de steden Bergen op Zoom en Roosendaal, waar de stadscentra onbereikbaar waren door de wateroverlast. In Bergen op Zoom besloten de autoriteiten een dijk te laten doorsteken, zodat het water het ten westen van de stad gelegen Markiezaatsmeer kon instromen. In enkele straten in het laaggelegen Muziekkwartier dreven auto's in het water. Ook in het Westland waren grote problemen. Het Hoogheemraadschap van Delfland zette het dijkleger in vanwege de grote wateroverlast. In de buurt van onder meer De Lier, Honselersdijk en Naaldwijk werden dijken met zandzakken verstevigd. In De Lier dreigden waterkeringen het op twee plaatsen te begeven. Het water stond aan de rand van de dijk langs De Lee naar Schipluiden en langs het kanaal dat door het plaatsje loopt.

In het Drentse Veenoord viel in een etmaal 83 mm. Met name de situatie in de Noordoostpolder was ernstig. De gemalen van de polder konden de enorme hoeveelheid water niet meer wegpompen. Vooral rond Tollebeek, het laagste punt van de Noordoostpolder was de situatie kritiek. De Urkervaart trad volledig buiten zijn oevers en het water bedreigde de huizen van het dorp. Een groot deel van de polder stond blank, de oogst was grotendeels verloren. Schokland was voor even opnieuw een eiland. De provincie Groningen kampte vooral met problemen bij Winschoten. De dijk was daar zo verzadigd, dat een nabijgelegen woonwijk onder water dreigde te lopen. Militairen legden een dijk aan langs het Noord-Willemskanaal tussen Groningen en Haren. De getroffen gebieden Meppel, Winschoten en Tollebeek worden bezocht door koningin Beatrix. De nasleep van de ramp duurde jaren. Vooral over de schadevergoedingen werden diverse rechtszaken gevoerd.

Jaren '90: Verbod wordt ingetrokken

Na de overstromingen van de grote rivieren in 1993 en 1995 en de hevige neerslag in 1998 laaide de discussie weer op. Mede in het licht van Europese mededingingswetgeving, trok het Verbond van Verzekeraars in 1998 het bindend besluit in. Bij enkele schades hebben verzekeraars uit coulance uitgekeerd, maar bij grotere of terugkerende gebeurtenissen zou dit uiteraard niet mogelijk zijn. Voor een duurzame oplossing, moet er extra capaciteit worden gefinancierd en dus premie worden betaald. Door antiselectie bleken verzekeraars echter niet in staat om een echte overstromingsverzekering aan te bieden.

Wts regelt mogelijkheid politieke beslissing tot compensatie schade zoet water

Waar men niet tot een verzekeringssysteem voor overstromingsschaden kwam, is in 1998 wel de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen tot stand gekomen (Wts, vanaf 2010 Wet tegemoetkoming schade bij rampen). Het doel hiervan was om een tegemoetkoming door de overheid te regelen voor schades die niet verzekeraar zijn. De wet legt voornamelijk vast dat de compensatie per ministeriele regeling wordt bepaald. Dit betekent dat compensatie afhankelijk is van politieke beslissingen en burgers en bedrijven geen zekerheden worden geboden. Bovendien wordt er alleen over zoet water gesproken. Artikel 3 bepaalt wel dat bij koninklijk besluit deze wet van toepassing kan worden verklaard in geval van een ramp als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's, die van ten minste



vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving. Hier biedt de wet dus wel ruimte voor toepassing bij een overstroming vanuit zee.

Schade door neerslag verzekeraar

Bij het verzekeren van extreme neerslag speelt het cumulatierisico en vooral antiselectie minder een rol dan bij overstromingen. In 2001 adviseerde het Verbond van Verzekeraars haar leden daarom om de polisvoorwaarden aan te passen, zodat schade aan opstal- en inboedel als gevolg van de extreme neerslag nu veelal is verzekerd is voor zowel particulieren als bedrijven.

Nationaal Bestuursakkoord Water

In 2003 stelden de samenwerkende overheidslagen in het Nationaal Bestuursakkoord Water dat 'Burgers en bedrijven een eigen verantwoordelijkheid hebben om schade als gevolg van wateroverlast zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken. Wel moet de overheid zich inzetten de schade mogelijk te beperken, niet alleen door middel van toepassing van de zorgplicht en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wts), maar ook door het verzekeraar maken van wateroverlastschade' (Nationaal Bestuursakkoord 2003).

In het zelfde jaar werd de Commissie Tegemoetkoming bij Rampen en Calamiteiten (CTRC) ingesteld. Zij bracht in 2004 het advies uit dat de overheid verzekeraar van 'overstromingsrampen' kan stimuleren door op te treden als herverzekeraar. Op deze manier zouden private partijen zich kunnen verzekeren tegen mogelijke overstromingsschade. Hiermee zou de rol van de overheid op het gebied van compensatie sterk veranderen, omdat risicoaansprakelijkheid en eventuele uitkeringen contractueel worden vastgelegd in plaats van ad hoc te worden bepaald in politieke besluitvorming.

Commissie Poelman onderzoekt buitendijks bouwen

In 2005 heeft de Commissie Poelman, op verzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de risico's van buitendijks bouwen onderzocht. Het Verbond heeft hier in geparticipeerd. De conclusie was dat buitendijkse huizen onverzekerbaar waren en het Verbond heeft voor een integrale benadering gepleit.

Adviescommissie water ziet meerwaarde in publiek-private samenwerking

In opdracht van de Adviescommissie Water schreef Matthijs Kok in 2005 een notitie om oplossingen voor het verzekeren van schade als gevolg van wateroverlast en overstromingen in Nederland te inventariseren¹². Kok vergeleek vier mogelijke vormen van verzekeringen:

- De overheid als (mede)herverzekeraar
- Onderling Waarborgmaatschappij Wateroverlast
- Aparte waterverzekering
- Verplichte waterdekking in opstal-/inboedelpolis.

¹² 'Een waterverzekering in Nederland: mogelijk en wenselijk?' HKV Lijn in water, Matthijs Kok 2005.

Aangezien elke vorm voor- en nadelen had, raadde hij aan de meest aantrekkelijke vormen gezamenlijk uit te werken, waarbij verzekeraars, rijksoverheid, waterschappen en consumentenorganisaties elk een rol zouden spelen. Deze aanbevelingen werden in 2006 gesteund door de Adviescommissie Water.

Voorstel van verzekeraars en ministerie van Financiën mist politieke steun

Er zijn hierop gesprekken geweest tussen het kabinet en de verzekeraars, en in 2007 hebben het Verbond het ministerie van Financiën gewerkt aan een voorstel waarbij zowel de overheid als verzekeraars een deel van de schade zouden betalen. Dit initiatief strandde echter al vóór de crisis vanwege de kabinetswisseling. Daarna heeft de overheid het onderwerp 'in het kader van de huidige economische tijden' in de ijskast gezet. Het voorstel heeft de Tweede Kamer dan ook nooit gehaald.

Initiatief Verbond zonder overheidsdeelname

Omdat in crisistijd deelname door de overheid niet meer viel te verwachten, heeft het Verbond in 2013 een systeem zonder overheidsdeelname uitgewerkt: de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij tegen Overstromingsschaden. Dit systeem zou vergelijkbaar zijn met wat er is geregeld via de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorisme. Er zou tot 1 miljard onderling (op basis van marktaandeel) worden verzekerd en tot 5 miljard internationaal worden herverzekerd. Het betrof een privaat systeem met een verplicht karakter. Op deze manier konden de premies beheersbaar blijven, terwijl verzekeraars elkaar konden blijven concurreren op aanvullende dekking, voorwaarden en prijs. Dit plan is voorgelegd aan de Autoriteit Consument & Markt (ACM), maar werd juist vanwege het verplichte karakter niet gesteund. Zonder steun zou het initiatief geen kans van slagen hebben en het voorstel is dan ook niet doorgezet. De ACM gaf aan dat er andere mogelijkheden zouden zijn, verwijzend naar een initiatief van Nederlandse en Vereniging Eigen Huis. Ook dit product is, vanwege antiselectie, door nog niet 1% van de Nederlandse huishoudens afgenomen.

2016: Extreme hoosbuien in Zuidoost Nederland

Het begrip 'horizontaal water' leidde in de zomer van 2016 tot discussies en zaken tussen agrariërs en de overheid. Maar ook eerder hebben de gevolgen van oppervlaktewater tot rechtszaken¹³ geleid). In combinatie met aandacht voor klimaatverandering staat daarmee ook de compensatie bij wateroverlast weer op het netvlies van de overheid.

2017: Nationale Adaptatiedialoog

Onder de vlag van de Nationale Adaptatiestrategie (NAS) hebben verschillende ministeries, regionale overheden, verzekeraars en DNB in februari 2017 een gezamenlijke Adaptatiedialoog Klimaat en Verzekeraarbaarheid gehouden. Men constateerde gezamenlijk dat er nogal wat onduidelijkheid bestaat over de compensatie bij verschillende soorten schade als neerslag, wateroverlast en overstroming. Conclusie was dat er een projectgroep moet komen die nog eens goed kijkt naar de mogelijke rol van verzekeraars enerzijds en de overheid en de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) anderzijds, met name bij overstromingen.

¹³ Zie bijvoorbeeld <https://linkeddata.overheid.nl/front/portal/document-viewer?ext-id=ECLI:NL:RBGEL:2017:3114>

Klimaatrapport Hoofd boven water

In 2017 is ook de door het Verbond van Verzekeraars ingestelde issuecommissie Klimaat van start gegaan. Deze commissie heeft in september 2017 het rapport 'Hoofd boven water; Verzekeren van schade in een veranderend klimaat' opgeleverd. Hierin worden aan de hand van trends en knelpunten twaalf aanbevelingen gedaan voor verzekeraars, het Verbond en andere partijen. De commissie adviseerde onder andere om duidelijkheid te bieden over het overstromingsrisico. Ook signaleerde men een lacune tussen de vangnetregeling van de overheid en de huidige verzekeringsdekkingen en riep op tot onderzoek om dit gat te dichten.

DNB Klimaatrapport

DNB kwam vorig jaar met een rapport over klimaatverandering. DNB staat onder andere stil bij het vrijwel onverzekerde overstromingsrisico. Men schat de potentiële schade van overstromingen met een waarschijnlijkheid van (1 op 200 tot 1 op 1000 jaar) tussen de 20 en 30 miljard. Ondanks dat de toezichthouder er van uit gaat dat de overheid een groot deel van de schade voor haar rekening zal nemen, voorziet men dat ook financiële instellingen dit zullen terugzien op hun balans (denk aan hypotheek, bedrijfsleningen, obligaties etc.).

Deltaplan Ruimtelijke adaptatie

Op Prinsjesdag is het Deltaprogramma 2018 gelanceerd. Naast de 'traditionele' plannen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening is er nu ook een Deltaplan Ruimtelijke adaptatie als vast onderdeel toegevoegd. Het doel hiervan is om Nederland weerbaar te maken tegen extreme weersomstandigheden door de gevolgen van wateroverlast, hitte, droogte en overstromingen zo veel mogelijk te beperken. Het nieuwe deel gaat onder andere in op de vraag hoe om te gaan met toenemende extreme neerslag (inclusief de discussie over verantwoordelijkheden, aansprakelijkheden en dekking van verzekeringen). Men stelt dat '...daardoor is lang niet iedereen verzekerd tegen schade door wateroverlast. Daarbij is de dekking van verzekeringen niet volledig en ook het calamiteitenfonds van het Rijk vormt geen sluitend vangnet.' Waar in eerdere deltaplannen vooral werd ingezet op maatregelen om schade te voorkomen, is ook het restrisico nu opgenomen in het beleid. Meer specifiek meldt het Deltaplan: 'Het is daarnaast wenselijk om gezamenlijk de samenhang tussen schadepreventie door overheden, handelingsperspectieven van particulieren en private partijen en het afdekken van het restrisico door verzekeraars en calamiteitenfonds(en) in beeld te brengen. Een plan van aanpak hiervoor zal aan de Stuurgroep Ruimtelijke adaptatie worden voorgelegd.' En ook wordt ingegaan op wat te doen als het, ondanks alle hoogwaardige maatregelen, toch mis gaat; 'Met een water robuuste en klimaatbestendige inrichting kunnen we schade en overlast door extreme weersituaties aanzienlijk beperken, maar nooit helemaal voorkomen. Als er toch schade optreedt, willen we een helpende hand bieden en keteneffecten beperken. Curatieve maatregelen kunnen de schade beperken. Met goede communicatie krijgen burgers en bedrijven ondersteuning en een handelingsperspectief. Ook blijvende verzekeraarbaarheid van schade en een goede afhandeling van schadeclaims hoort bij curatieve zorg.'

Bijlage II. Werking Wts zoals geschetst door de Rijksoverheid

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts)

Op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) kan het Rijk – op initiatief van de minister van Justitie en Veiligheid¹⁴ – uit de algemene middelen een tegemoetkoming geven aan hen die kosten hebben gemaakt ter voorkoming of beperking van schade of die schade hebben geleden die het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg is van een in de wet nader gedefinieerde overstroming door zoet water of aardbeving¹⁵ die een ramp is als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Daarnaast kan een andere ramp, die van ten minste vergelijkbare orde is, aanleiding zijn om de Wts van toepassing te verklaren.

De wet heeft alleen betrekking op materiële schade (zaakschade). Op grond van de wet wordt nooit een volledige schadevergoeding toegekend. Daarnaast is de Wts een vangnet: alleen schade die onverzekerbaar, onvermijdbaar, niet-verhaalbaar is of waarvoor uit anderen hoofde geen tegemoetkoming kan worden verkregen, komt voor een tegemoetkoming in aanmerking. De doelgroep is breed: burgers, bedrijven, overheden, kerken, verenigingen en stichtingen. De wet geldt alleen in Europees Nederland en niet in andere landen binnen het Koninkrijk en niet in Caribisch Nederland.

Doelstelling Wts

De Wts is een uiting van solidariteit van de overheid met gedupeerden: *Een overstroming door zoet water of aardbeving zal qua gevolgen van een zo ernstige omvang kunnen zijn dat nationale belangen in het geding zijn doordat er bijvoorbeeld sprake is van economische ontwrichting dan wel kan er toe leiden dat de totaalschade zeer groot is of de burgers onevenredig zwaar worden getroffen. Alsdan acht het kabinet het redelijk dat de gevolgen mede door de gemeenschap worden gedragen en gedupeerden een aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming van het Rijk overeenkomstig dit wetsvoorstel. Het kabinet is van oordeel dat de schade of kosten die het gevolg zijn van overstromingen door zoet water en aardbevingen die niet voldoen aan de omschrijvingen uit het wetsvoorstel primair door de gedupeerden moeten worden gedragen*¹⁶.

¹⁴ De Wts valt, als gevolg van een aantal wijzigingen tussen en binnen ministeries in het kabinet Rutte-I (2010), onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid vanuit zijn hoedanigheid als coördinerend minister voor crisisbeheersing, rampenbestrijding en nafase. Daarvoor lag deze verantwoordelijkheid bij de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

¹⁵ In de wet is aardbeving opgenomen naar aanleiding van de aardbevingen in 1992 in Limburg. De aardbevingen in Groningen als gevolg van de gaswinning hebben een duidelijke veroorzaker en vallen daarom niet onder de werking van de Wts.

¹⁶ Kamerstukken II, 1996/97, 25 159, nr. 5, blz. 2.

Ramp

De overstroming of aardbeving – beide begrippen zijn nader omschreven en geclausuleerd in de Wts – moet een ramp zijn als omschreven in artikel 1 van de Wvr:

Een ramp is een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis:

- 1. waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd, en*
- 2. waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.*

Schade

De geleden schade of de gemaakte kosten moeten een rechtstreeks en onmiddellijk gevolg zijn van de in de wet gedefinieerde overstroming of aardbeving. Voorbeelden van materiële schade die voor een tegemoetkoming in aanmerking kunnen komen, zijn: schade aan de woning, aan de inboedel, aan openbare infrastructurele voorzieningen en schade aan vaste en vlottende activa. Voorbeelden van kosten zijn: evacuatiekosten en bereddings- en opruimingskosten. De schade wordt vastgesteld door een onafhankelijke schade-expert.

Als de Wts van toepassing is, stelt de Minister van Justitie en Veiligheid een ministeriële regeling op met daarin ondermeer: de omvang van het schadegebied, de categorieën schade en kosten die voor een tegemoetkoming in aanmerking komen, de hoogte van de tegemoetkomingen en de aanvraagprocedure. De uitvoering van een regeling is gemandateerd aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Vangnet

De Wts is een vangnetregeling. Dit betekent dat een gedupeerde geen recht heeft op een tegemoetkoming in de schade en kosten, voor zover:

- de schade of de kosten redelijkerwijs verzekeraar waren;
- de gedupeerde uit anderen hoofde een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft verkregen of kan verkrijgen;
- de schade of de kosten zijn veroorzaakt door eigen schuld van de gedupeerde;
- de gedupeerde onvoldoende maatregelen heeft getroffen ter voorkoming of beperking van die schade of kosten.

Bovendien is er geen sprake van een volledige vergoeding van schade en kosten maar van een tegemoetkoming. De reden dat de Wts geen recht op volledige schadevergoeding kent, is als volgt:

Het kabinet is van oordeel dat schade als gevolg van bijvoorbeeld een overstroming door zoet water primair door de gedupeerde moet worden gedragen. Eerst als de gevolgen van een gebeurtenis zo ernstig zijn dat nationale belangen een rol spelen of dat de totaalschade zeer groot is dan wel burgers onevenredig zwaar worden getroffen, is financiële hulp van overheidswege aangewezen. Deze hulp dient voor herstel en wederopbouw opdat maatschappelijke en economische ontwrichting in het getroffen gebied kan worden beperkt¹⁷.

¹⁷ Kamerstukken II, 1996/97, 25 159, nr. 5, blz. 6.

Andere rampen dan overstromingen en aardbevingen

De Wts kan op grond van artikel 3 van toepassing worden verklaard op rampen “die van tenminste vergelijkbare orde” zijn als overstromingen door zoet water en aardbevingen. Het van toepassing verklaren gebeurt, na besluitvorming in het kabinet, bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Justitie en Veiligheid.

De Wts kan niet zomaar van toepassing worden verklaard op elke ramp; net als bij overstromingen door zoet water en aardbevingen moet het gaan om een ramp, als bedoeld in artikel 1 van de Wvr, met grote aantallen getroffen en met schade en kosten die niet elders kunnen worden verhaald dan wel die redelijkerwijs niet verzekeraar of vermijdbaar waren (zie hierboven onder a t/m d)¹⁸.

Redengeving van genoemd artikel 3:

*“Op het moment dat een andere ramp zich voordoet dan een overstroming door zoet water of een aardbeving, waarvan op voorhand vaststaat dat de schade niet kan worden verhaald op de veroorzaker of niet door een verzekering wordt vergoed, zal het kabinet zich bij zijn beslissing om te bevorderen dat de wet bij koninklijk besluit van toepassing wordt verklaard, laten leiden door de criteria die zijn aangegeven in paragraaf 2. Het gaat daarbij om de nationale belangen die een rol spelen of de omvang van de totaalschade dan wel de mate waarin de burgers zijn getroffen”.*¹⁹

¹⁸ Kamerstukken II, 1996/97, 25 159, nr. 3, blz. 5.

¹⁹ Kamerstukken II, 1996/97, 25 159, nr. 5, blz. 6 en 7. De verwijzing in het citaat betreft: Paragraaf 2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel.

Toepassing van de Wts

De verantwoordelijke ministers (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk Veiligheid en Justitie) hebben tot nu 5 keer een schadevergoedingsregeling opgesteld en uitgevoerd. Zie onderstaande tabel. Bij 1, 2, en 4 was sprake van een koninklijk besluit waarbij de Wts van toepassing werd verklaard want het ging om een “ramp van tenminste vergelijkbare orde”. Bij 3 en 5 was sprake van een situatie die rechtstreeks onder de werking van de Wts viel.

		Totaal aanvragen	Totaal aantal begunstigten	Totaal uitgekeerd	Agrarische bedrijven	Particulieren, kerken, stichtingen, verenigingen	Bedrijven, decentrale overheden
1	1998: WTS 1 ²⁰	6.185	4.979	€ 147.209.966	€ 140.353.322	€ 1.606.946	€ 5.249.698
2	1998: WTS 2 ²¹	6.397	4.827	€ 115.268.597	€ 96.262.873	€ 1.866.832	€ 17.138.892
3	2003: Maas ²²	293	223	€ 3.691.642	€ 409.691	€ 500.004	€ 2.781.947
4	2003: Wilnis ²³	296	100	€ 2.159.738	nvt	€ 368.685	€ 1.791.053
5	2011: Maas ²⁴	109	89	€ 1.115.647	€ 191.616	€ 303.030	€ 621.001

Aan deze factsheet (bijlage II.) kunnen geen rechten worden ontleend.

²⁰ Regeling tegemoetkoming schade bij extreem zware regenval 1998 (Stcrt. 1998, 207).

²¹ Regeling tegemoetkoming schade bij tweede extreem zware regenval 1998 (Stcrt. 1998, 244).

²² Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas januari 2003 (Stcrt. 2003, 9).

²³ Regeling tegemoetkoming schade bij dijkdoorbraak te Wilnis 2003 (Stcrt. 2003, 202).

²⁴ Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas januari 2011 (Stcrt. 2011, 12 398).

Bijlage III. Kaart met primaire waterkeringen



Kaart met primaire waterkeringen en de wettelijke norm voor falen.

Bron: <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/waterveiligheid/primaire/>