

# POSITION PAPER

# **OVERSTROMING**

Hoe ga je om met het verzekeren van het restructrisico tegen overstroming?



# Inhoudsopgave

Inleiding	2
Voor- en nadelen verzekeren overstroming	3
Stand van zaken Nederland	5
Internationale vergelijking	7
Adviezen	9

## Inleiding

Klimaatverandering zorgt ook in ons land voor steeds extremere weersomstandigheden, waaronder een grotere kans op overstroming. De vraag dient zich hierbij aan via welk mechanisme de hieruit voortvloeiende schade voor burgers en bedrijven het beste kan worden vergoed: publiek, privaat of een combinatie daarvan. Vooraf niet goed geregelde compensatie levert niet alleen directe schade op voor gedupeerden én hun financierders, maar zorgt door ontbrekende schaderegelingsprocessen ook voor onzekerheid, vertraging en extra vervolgschade. In de wetenschap en in andere landen is er brede consensus over de meerwaarde van verzekeren bij catastrofes als een overstroming. Denk niet alleen aan snelle schadeafhandeling, maar ook het ontzien van een toch al hard getroffen economie en het vooraf treffen van schadebeperkende maatregelen. Om die reden hebben ook financieel toezichthouders én de Europese Commissie aandacht voor verzekeringsaspecten van overstromingen.

In Nederland is het individuele verzekeraars tot op heden niet gelukt om op grote schaal een volledige overstromingsverzekering te bieden. Dit komt door onvoldoende bewustzijn, antiselectie, cumulatierisico en de aanwezigheid van de overheidscompensatie. Branchebrede initiatieven haalden het niet vanwege het ontbreken van politieke steun en mededingingsbezwaren. Voor lokale overstroming zien we sinds het adviesrapport overstromingen (2018) wel een voorzichtige uitbreiding van de dekking. Voor schade door grote rivieren en zee is het merendeel van burgers en bedrijven afhankelijk van overheidssteun op basis van politieke besluitvoering achteraf. Dit impliceert onzekerheid ten aanzien van uitkeringspercentage en efficiënte afhandeling.

In dit paper noemt het Verbond een aantal – verschillende – oplossingsrichtingen, waarover we graag verder in gesprek gaan met de overheid.

- 1) Leg in de Wts duidelijker vast wanneer en hoeveel wordt uitgekeerd, zodat verzekeraars beter hierop aanvullende producten kunnen ontwikkelen.
- 2) Kijk nog eens naar een systeem mét verplichtend karakter, op basis van nieuwe inzichten.
- 3) Overweeg een publiek-private catastrofepool, waarbij ook andere oorzaken gedekt worden (denk aan aardbevingen, verzakkingen, zonnestormen etc.).

Voor het gedeelte waar de overheid garant voor wil blijven staan, stellen we voor samen een efficiënt schadeprotocol in te richten.





## Voor- en nadelen verzekeren overstroming

Verzekeringen alleen zijn nooit dé oplossing voor een risico als overstroming, maar een aanvulling op preventieve maatregelen. Gelukkig hebben we in Nederland een uitstekende waterveiligheid, zodat de kans op een grote overstroming klein is. De gevolgen kunnen echter enorm zijn en met klimaatverandering neemt de kans op overstroming toe. Daarom is van het grootste belang dat we vol blijven inzetten op deze waterveiligheid. Goed risicomanagement betekent echter ook voorbereid zijn op momenten dat het tóch mis kan gaan: schadebeperking en snel herstel zijn dan cruciaal. Daarom vindt het Verbond het niet wenselijk dat Nederland nog steeds grotendeels onverzekerd is tegen overstroming. Multinationals hebben hun risico (internationaal) wel ondergebracht. Veel overige bedrijven én burgers denken – helaas onterecht – dat ze gewoon verzekerd zijn tegen overstroming. Anderen rekenen op overheidscompensatie, terwijl er hiervoor alleen een vangnetregeling bestaat, de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts). Bij een overstroming kan de Wts van toepassing worden verklaard.

In dat geval kunnen onder andere particulieren en bedrijven, onder voorwaarden, in aanmerking komen voor een tegemoetkoming van de overheid in de geleden schade en de gemaakte kosten als gevolg van een ramp. Echter, op grond van de Wts wordt nooit een volledige schadevergoeding toegekend. Voor bedrijfsonderbreking (en formeel ook voor zout water) is niets geregeld<sup>[1]</sup>.

Dit levert een risico op voor particulieren, bedrijven én hun financierders zoals hypotheekverstrekkers. Bovendien zorgt het ontbreken van efficiënte schaderegelingsprocessen voor vertraging, onrust en extra vervolgschade. De Nederlandsche Bank (DNB) heeft in 2017 een analyse uit laten voeren waaruit bleek dat overstromingen met een waarschijnlijkheid van 1 op 200 tot 1 op 1000 jaar (dit ligt binnen de DNB toetsingskaders) kunnen leiden tot schadelasten van zo'n 20 tot 60 miljard euro. DNB verwacht dat hiervan ten minste enkele miljarden zullen neerslaan op de balansen van financiële instellingen<sup>[2]</sup>.

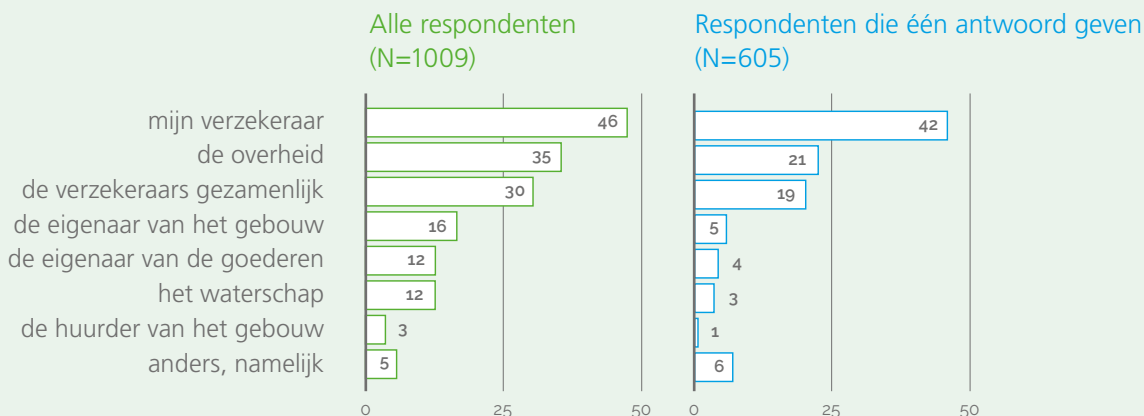
[1] Zie een nadere beschrijving door de overheid in het Adviesrapport Overstromingen, Verbond van Verzekeraars 2018, te downloaden via <https://verzekeraars.nl/klimaat>

[2] De Nederlandse financiële sector veilig achter de dijken?, DNB 2017. Te downloaden op <https://www.dnb.nl/>



## Wie betaalt overstromingsschade? Meerdere antwoorden mogelijk.

%



Bron: Rapport Hoofd boven water, Verbond van Verzekeraars 2017 (resultaten onderzoek GfK)

## Meerwaarde verzekeringsoplossingen

In de wetenschap en in andere landen is er brede consensus over de meerwaarde van verzekeren bij catastrofes als een overstroming. Denk vooraf aan het bijdragen aan inzicht, bewustwording en preventie, zodat directe schade wordt beperkt. Achteraf zorgen verzekeringsoplossingen voor snelle en efficiënte schadeafhandeling, waardoor veel vervolgschade en maatschappelijke onrust wordt voorkomen. Ook komt er direct buitenlands herverzekerd kapitaal binnen de getroffen economie en kan de overheid zich volledig focussen op infrastructuur, vitale functies en maatschappelijke vraagstukken.



Uit OESO-onderzoek blijkt dat in landen met een collectieve regeling de schadeafhandeling en het economisch herstel sneller plaatsvindt dan in landen zonder een dergelijke regeling <sup>[3]</sup>.

Er moet hiervoor een zo efficiënt mogelijk compensatiesysteem klaarstaan én worden onderhouden. We denken dat de sector op dit punt een belangrijke meerwaarde kan leveren. Op 23 juni 2016 kreeg de verzekeringssector 100.000 claims op één dag door extreem weer, waarvan het overgrote deel binnen enkele weken volledig was afgehandeld. En de sector blijft gezien haar competitieve aard de schadeafhandeling continu verbeteren. Denk aan automatisering, noodplannen bij klantenservices, contractuele afspraken met bedrijven om vervolgschade te beperken en de schade zo snel en goed mogelijk vast te stellen en te herstellen en aan het invliegen van extra herstelcapaciteit uit het buitenland. Dit scheelt tijd, financiële schade en frustratie bij gedupeerden.

*In andere landen is er brede consensus over de meerwaarde van het verzekeren van een overstroming.*

[3] Zie bijvoorbeeld <http://www.oecd.org/finance/oecd-recommendation-disaster-risk-financing-strategies.htm>





## Stand van zaken Nederland

In Nederland is het zeer lastig om op grote schaal een overstromingsverzekering aan te bieden die dekking biedt tegen overstroming door zee, de grote binnenwateren of de grote rivieren. Er zijn verzekeraars die het hebben geprobeerd, maar het is nooit gelukt om meer dan 1 procent van de huishoudens te verzekeren tegen dit risico. Ten eerste is het bewustzijn en dus de vraag te klein. Ten tweede verwachten veel huishoudens dat de overheid de schade zal compenseren waardoor de vraag verder verkleint, de zogenoemde 'charity-hazard'.<sup>[4]</sup> Ten derde speelt anti-selectie: sommige gebieden lopen immers meer risico op overstroming dan andere, waardoor een grote groep zich niet vrijwillig zal verzekeren. Dit leidt tot ongunstige voorwaarden en premies voor de gebieden met de hoogste risico's. Hierdoor komt de solidariteit in het gedrang.

Het Verbond heeft in de afgelopen jaren verschillende initiatieven aangedragen om de Nederlandse samenleving te verzekeren tegen overstroming, maar deze zijn om verschillende redenen gestrand. Voor een publiek-privaat systeem, zoals in 2007 uitgedacht in samenwerking met de ministeries van Binnenlandse

Zaken, Financiën en Verkeer & Waterstaat, was in het licht van de financiële crisis, uiteindelijk geen politiek draagvlak<sup>[5]</sup>. Een volledig privaat systeem met een vorm van verplichting, voorgesteld door het Verbond in 2013, kon op haar beurt niet rekenen op instemming van de Autoriteit Consument en Markt<sup>[6]</sup>. De toezichthouder verwees hierbij onder andere naar het marktinitiatief van één Nederlandse speler die op dat moment een aparte overstromingsverzekering aanbood met behulp van buitenlands kapitaal.

Het Verbond heeft in 2018 het adviesrapport Overstroming uitgebracht, waarin zij concludeerde dat het mogelijk is om op particuliere en zakelijke opstalen inboedelpolissen aanvullende dekking te bieden tegen lokale overstromingen.

Een dergelijke verzekeringsdekking sluit beter aan op de Wts, de compensatieregeling van de overheid. Het Verbond benadrukte dat het voorstel geen bindend advies is. Verzekeraars moeten zelf naar de vertaling en gevolgen voor hun eigen portefeuille kijken. In het rapport heeft ook de overheid een nadere beschrijving van de Wts gegeven, waar echter geen rechten aan kunnen worden ontleend.<sup>[7]</sup>

[4] Robinson, P. J., Botzen, W., & Zhou, F. (2019). An experimental study of charity hazard: The effect of risky and ambiguous government compensation on flood insurance demand. (USE Working Paper series.; Vol. 19, No. 19).  
Te downloaden via [https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/394043/19\\_19.pdf](https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/394043/19_19.pdf)

[5] Brief Kabinet aan Tweede Kamer, maart 2010

[6] Negatieve zienswijze ACM, 6 juni 2013

[7] Het adviesrapport Overstromingen is te downloaden via <https://verzekeraars.nl/klimaat>



De DNB heeft, na extra onderzoek, in mei 2019 aangegeven positief tegenover het adviesrapport te staan en in beginsel binnen de bestaande prudentiële kaders ruimte te zien voor deze specifieke uitbreiding van de dekking. Wel is het aan individuele verzekeraars zelf om – desgevraagd – aan te tonen dat ze over voldoende financiële waarborgen beschikken voor het verzekeren van deze additionele risico's. Ook de overheid is positief over het adviesrapport en minister Van Nieuwenhuizen sprak in juni 2019<sup>[8]</sup> de hoop uit dat de verzekeraars het advies zouden opvolgen.

We zien sindsdien beweging in de markt, maar het verschilt per verzekeraar in hoeverre dit advies is vertaald naar de eigen portefeuille. Eén verzekeraar heeft in oktober 2019 het adviesrapport gerealiseerd

voor haar gehele brandportefeuille. Betrokken (internationale) herverzekeraars gaven groen licht. Wel blijft, hoewel sterk vereenvoudigd ten opzichte van de in de rest van de markt gebruikelijke neerslagclausule, het verschil tussen primaire en secundaire keringen aan consumenten soms lastig uitleggen.<sup>[9]</sup> Een andere verzekeraar biedt sinds enkele maanden via haar volmachtbedrijf een verdergaande overstromingsdekking (ook primaire keringen en zeewater) voor een beperkte groep welgestelde klanten. Het cumulatierisico is hiermee beperkt. Andere verzekeraars onderzoeken op basis van hun – individuele – overwegingen óf en in hoeverre zij de dekking op hun brandpolissen uitbreiden met overstroming. Ondertussen is de aanbieder van een separate overstromingsverzekering hiermee gestopt, omdat de buitenlandse risicodragers zich heeft teruggetrokken.



---

*De markt is in beweging, maar het verschilt per verzekeraar in hoeverre dekking voor overstroming is vertaald naar de eigen portefeuille.*

[8] Kamerbrief IENW/BSK-2019/130399

[9] Met name in gebieden niet achter secundaire keringen, maar waarbij de overstroming regionaal/lokaal zal blijven



## Internationale vergelijking

Wat betreft technische waterveiligheidsmaatregelen loopt Nederland internationaal voorop, maar op gebied van restrisico kunnen wij juist leren van de landen om ons heen. We zien in de afgelopen jaren interessante internationale ontwikkelingen. Ook de Europese Commissie en toezichtautoriteit EIOPA hebben inmiddels aandacht voor verzekeringsaspecten van overstromingen in verschillende lidstaten. Uiteraard is niet elk systeem geheel toepasbaar op de unieke Nederlandse situatie, maar de onderstaande voorbeelden bieden wel interessante elementen.

In een recente studie door Ramboll en de Vrije Uni versiteit, in opdracht van de Europese Commissie, worden verschillende landen met elkaar vergeleken <sup>[10]</sup>. Zij concludeerden onder andere dat de publieke en de private sector moeten samenwerken en dat dekkingen tegen extreem weer zoveel mogelijk moeten worden gekoppeld aan bestaande brandverzekeringen.

Hudson, Botzen en Aerts geven in een recente wetenschappelijk publicatie <sup>[11]</sup> de resultaten van een analyse van de optimale structuur voor de optimale overstromingsbescherming in een veranderend klimaat. Het onderzoek is gebaseerd op verschillende criteria en integreert verschillende aspecten van het probleem in één model. De verschillende structuren zijn ingedeeld in zes groepen:

- M1:** Publieke structuur op basis van solidariteit (bv. België, Frankrijk en Spanje);
- M2:** Semi-vrijwillige private markt (bv. Zweden en Ierland);
- M3:** Vrijwillige private markt (bv. Nederland en Duitsland);
- M4:** Semi-vrijwillige publiek-private samenwerking (nog nergens ingevoerd);
- M5:** Vrijwillige publiek-private samenwerking (nog nergens ingevoerd);
- M6:** Publiek-private samenwerking (Verenigd Koninkrijk).

[10] <http://www.derris.eu/wp-content/uploads/2018/09/final-report-eu.pdf>

[11] Hudson, P., W.J. Botzen en C.J.H. Aerts, 2019, „Flood insurance arrangements in the European Union for future flood risk under climate and socioeconomic change“, *Global Environmental Change*, 58 (2019) 101966, te downloaden via <https://research.vu.nl/en/publications/flood-insurance-arrangements-in-the-european-union-for-future-flo-2>

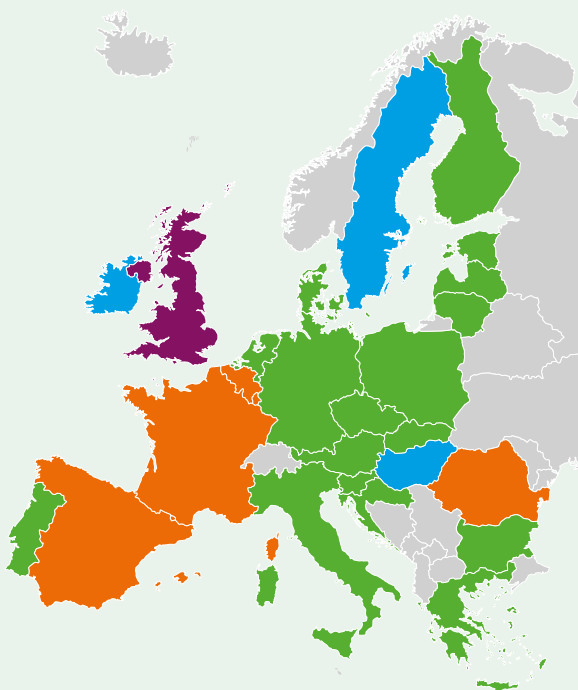


Op basis van de analyse komt de semi-vrijwillige publiek-private samenwerking voor Nederland als beste optie naar voren. Verzekeringen zijn in die optie voor een belangrijk deel gekoppeld aan hypotheek. Om dat mogelijk te maken zal de overheid een publieke herverzekeraar moeten oprichten voor extreme gebeurtenissen en voor minder extreme gebeurtenissen private verzekeraars dekking laten bieden. Een belangrijk voordeel van deze structuur is dat er voldoende prikkels blijven om de risico's te beperken in tegenstelling tot de publieke structuren op basis van solidariteit, zoals die in België, Frankrijk en Spanje zijn ingevoerd.

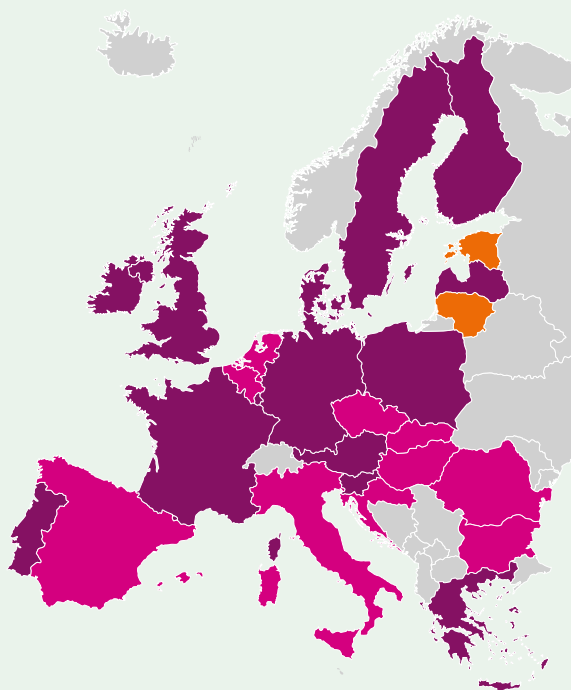
---

*De semi-vrijwillige publiek-private samenwerking voor Nederland is de beste optie.*

**A) Huidige marktstructuur**



**B) Gewenste marktstructuur in de periode van 2035 tot 2055**



**M1:** Publieke structuur op basis van solidariteit

**M2:** Semi-vrijwillige private markt

**M3:** Vrijwillige private markt

**M4:** Semi-vrijwillige publiek-private samenwerking

**M5:** Vrijwillige publiek-private samenwerking

**M6:** Publiek-private samenwerking





## Adviezen

De verzekeringssector en de overheid kunnen alleen samen het resterende 'gat' tussen de compensatiesystemen dichten. De Wts is bedoeld voor rampen en niet voor schades die redelijkerwijs verzekeraar zijn. Met het adviesrapport in 2018 heeft het Verbond al gesteld dat het mogelijk is om falen van niet-primaire keringen te kunnen verzekeren. Technisch lijkt het ook mogelijk om ook relatief kleine overstromingen door het falen van primaire keringen te kunnen verzekeren. Hiermee weten burgers en ondernemers vooraf én achteraf waar ze aan toe zijn. Bovendien worden ze met verzekeringsvoorwaarden en premies gestimuleerd om zelf preventieve maatregelen te treffen. We zien een drietal verschillende oplossingsrichtingen om dit verder uit te werken.

### 1) Leg in de Wts duidelijker vast wanneer en hoeveel wordt uitgekeerd, zodat verzekeraars hier op aanvullende oplossingen kunnen ontwikkelen.

Stel als overheid, verzekeraars en herverzekeraars gezamenlijk een vast uitkeringspercentage en/of drempelwaarde vast vanaf waar de Wts in werking treedt (te denken valt aan 50 procent of landelijk een bedrag van 1 tot 5 miljard euro). Op deze manier stimuleer je niet alleen preventie, ook biedt dit ruimte voor aanvullende verzekeringen, zodat de totale schade zo volledig en efficiënt mogelijk wordt

gecompenseerd. Verwijder hierbij de passage in de Wts over zoet water, zodat ook voor zout water iets is vastgelegd. Dit voorkomt onnodige vertraging. Immers, bij een grote overstroming vanuit zee zal het politiek niet houdbaar zijn om niets te doen. Verzekerden kunnen samen met verzekeraars zelf bepalen in hoeverre en tegen welke voorwaarden ze het resterende deel willen verzekeren.

### 2) Kijk nog eens naar een systeem mét verplichtend karakter, op basis van nieuwe inzichten.

Het publiek-private voorstel in 2007 haalde het politiek niet vanwege het uitbreken van de financiële crisis. En de negatieve zienswijze van de ACM op het volledig private initiatief in 2013 was mede gestoeld op de aspiraties van een individuele aanbieder. Na 7 jaar moeten we echter constateren dat er geen partij is die een grootschalige volledige dekking heeft kunnen aanbieden. Sindsdien zijn er in het buitenland vergelijkbare systemen succesvol gelanceerd. Denk aan het Belgische systeem met verplichte deelname. Zorg dan wel voor regelingen voor hen die bij een vrije markt geen verzekering zouden kunnen afsluiten. Een uitzondering kan worden gemaakt voor nieuwbouw in hiervoor ongewenste gebieden.



### 3) Overweeg een publiek-private catastrofe-herverzekeringsspool, waarbij ook andere oorzaken gedekt worden.

We vinden dat er in elk geval ook een oplossing moet komen voor zeewater. Maar er zijn ook andere gebeurtenissen waar we mee te maken (kunnen) hebben. Denk aan aardbevingschade in Groningen als gevolg van gaswinning, natuurlijke aardbeving in Limburg en Oost-Brabant en plotselinge verzakkingen door droogte, maar ook toekomstige zonestormen<sup>[12]</sup>. Door voorvallen niet uit te sluiten, kun je ook voor toekomstige verrassingen nu alvast een goed werkend raamwerk opzetten. Er zijn verschillende studies die deze richting ondersteunen<sup>[13]</sup>.

### Indien de overheid de compensatie in eigen hand wil houden: Maak afspraken over een schadeprotocol.

Bovenstaand doen we drie adviezen, maar het is aan de overheid zelf om te bepalen in hoeverre ze de huidige Wts wil aanpassen aan wetenschappelijke inzichten. Indien de overheid besluit om de Wts niet aan te passen, willen we met klem benadrukken om in elk geval te zorgen voor een efficiënt en modern schadeprotocol.

De verzekeringssector biedt hierbij kennis, expertise en de staande infrastructuur aan. Verzekeraars hebben in de afgelopen jaren een enorme automatiserings-slag gemaakt waardoor snel en efficiënt kan worden uitgekeerd. Kijk hierbij naar een systeem waarbij claimshandling en het schadehersteltraject niet in de weg worden gezeten door trage bestuursrechtelijke procedures.<sup>[14]</sup>

[12] Zie het Global Risk Report 2020 World Economic Forum, te downloaden op <https://www.weforum.org/>

[13] Zie bijvoorbeeld: <https://doi.org/10.1080/17477891.2019.1608148>

[14] Zo hebben verzekeraars ook m.b.t. de aardbevingschade in Groningen expertise aangeboden. Bottleneck was dat claims handling en schadehersteltrajecten zich lastig verhielden tot de bestuursrechtelijke procedures conform de Algemene wet bestuursrecht.

## Colofon

In position papers geeft het Verbond van Verzekeraars zijn mening, standpuntbepaling en argumentatie over een concreet vraagstuk of actuele ontwikkeling op het snijvlak van politiek, samenleving en verzekeringsbedrijfstak.

Gebruik (van delen) van de tekst van het position paper is toegestaan mits de bron wordt vermeld.

Dit position paper is tevens te vinden op de website van het Verbond van Verzekeraars:  
[www.verzekeraars.nl/klimaat](http://www.verzekeraars.nl/klimaat).

### Versiedatum

September 2020

### Meer informatie over de inhoud van dit position paper:

T.P. Brinkman BA Msc

Telefoon: 070 3338611

E-mail: [t.brinkman@verzekeraars.nl](mailto:t.brinkman@verzekeraars.nl)