

## Advies

AcW-2006/002

### **Aanbevelingen van de Adviescommissie Water inzake verzekeren en wateroverlast**

#### **1. Inleiding**

In 2004 heeft de Adviescommissie Water een advies aan de staatssecretaris van V&W uitgebracht over verzekeren en wateroverlast<sup>1</sup>. De commissie wilde met dit advies verdere discussie op gang brengen zodat bepaalde niet verzekerbare schades - als gevolg van overstromen en wateroverlast - in de toekomst mogelijk verzekeraar zouden kunnen worden. Schade door lokale extreme neerslag is nu via de opstal/inboedel polis verzekeraar. Schade door grondwater, doorbraak van regionale en primaire waterkeringen en schade in buitendijkse gebieden (langs kust, meer en rivier) is momenteel niet verzekeraar.

Schade als gevolg van falen van de primaire waterkeringen kan gezien worden als een ramp of calamiteit. Over het vraagstuk van het onverplicht<sup>2</sup> tegemoet komen door de overheid, bij rampen of calamiteiten, is door de staatssecretaris van BZK op 3 april 2003 de commissie Borghouts ingesteld. Deze commissie heeft haar advies<sup>3</sup> aan de regering in december 2004 gepubliceerd. In het advies van de commissie wordt aangegeven dat voor schade na natuurrampen zoals overstromingen of aardbevingen er veelal sprake is van ontbrekende of beperkte aansprakelijkheid. Bovendien is schade als gevolg van overstromingen momenteel niet verzekeraar, waardoor bij excessieve overstromingsschade al snel een beroep op de overheid wordt gedaan. De commissie Borghouts adviseert de overheid derhalve om de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven te benadrukken en gelijktijdig de verzekeraarbaarheid van dergelijke rampen te stimuleren, bijvoorbeeld door als herverzekeraar op te treden.

Door de staatssecretaris van V&W is in mei 2005 de commissie Poelmann ingesteld, met als doel een oplossing aan te reiken voor het vraagstuk van gelijktijdige bescherming en ontwikkeling van buitendijkse gebieden in kustplaatsen. Het advies van de commissie Poelmann<sup>4</sup> is in oktober 2005 gepubliceerd. De commissie Poelmann concludeert onder andere dat het commercieel verzekeren van risico op overstroming en kustafslag in buitendijkse gebieden geen reële optie is.

Om de discussie tussen de verschillende partijen inzake het verzekeren van wateroverlast te bevorderen heeft de Adviescommissie Water op 24 november 2005 een bijeenkomst georganiseerd, waar de meest betrokken partijen hun mening hebben geuit over de problematiek van de momenteel niet verzekerbare schade door wateroverlast. De bijeenkomst moet gezien worden als een vervolg op het eerder uitgebrachte advies van de commissie over verzekeren en wateroverlast (AcW-2004/32). Naar aanleiding van de uitkomsten van deze bijeenkomst en rekening houdend met de adviezen van de commissie Borghouts en Poelmann, heeft de Adviescommissie Water enkele aanbevelingen uitgewerkt. Paragraaf 2 geeft allereerst een beschrijving van momenteel niet verzekerbare schades en de achtergrond hiervan. Daarna geeft de Adviescommissie Water in paragraaf 3 enkele aanbevelingen aangaande de momenteel niet verzekerbare schade, met uitsluiting van rampen.

---

<sup>1</sup> AcW-2004/32

<sup>2</sup> Een onverplichte tegemoetkoming, die niet voortvloeit uit civielrechtelijke aansprakelijkheid, maar vanuit een morele plicht en/of gevoelens van maatschappelijke solidariteit met slachtoffers en gedupeerden.

<sup>3</sup> "Solidariteit met beleid", aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, december 2004

<sup>4</sup> "Bescherming en ontwikkeling van buitendijks gebied in kustplaatsen", 25 oktober 2005

## 2. Beschrijving niet verzekerbare schade

Er zijn verschillende oorzaken van wateroverlast en overstromingen. Waterschade in het huis, overbelasting van het riool en schade als gevolg van lokale neerslag zijn verzekerbaar via de opstal/inboedelpolis. De overige oorzaken zijn momenteel niet verzekerbaar (zie tabel 1).

<i>Omschrijving</i>	<i>Indicatie maximale schade</i>	<i>Momenteel verzekerbaar?</i>
Overstroming vanuit regionaal oppervlaktewater (ten gevolg van lokale regenval)	1-25 miljoen euro	Ja
Hoge grondwaterstanden	10-1000 miljoen euro	Nee
Overstromen of bezwijken regionale waterkering		
Overstromen van buitendijks gebied		
Overstromen of bezwijken primaire waterkering	tot 460 miljard euro <sup>5</sup>	Nee

Tabel 1: *Indicatie maximale schade en mogelijkheid van verzekeren van verschillende oorzaken van wateroverlast en overstromen (huidige situatie)*

De extreem hoge potentiële cumulatieve schade (de zgn. Maximum Possible Loss) vormt met name bij schade door overstromen een beperkende factor in het vergroten van de verzekerbaarheid. Zorgt een verzekeraar bij een hoge potentiële schade niet voor voldoende dekking (bijv. door een deel van het risico te herverzekeren), dan zou de verzekeraar failliet kunnen gaan indien de gebeurtenis zich voordoet.

Naast de hoogte van de cumulatieve schade noemen het Verbond van Verzekeraars en internationale herverzekeraars enkele andere aspecten die een belangrijke rol spelen bij de mate van verzekerbaarheid van financiële schade door overstromingen en wateroverlast:

- de beschikbaarheid van statistische informatie;
- de omvang van de risicogemeenschap (het anti-selectie criterium) en
- de capaciteit op de (her)verzekeringmarkt.

Met name het principe van vrijwillige verzekering en de daaruit resulterende beperkte omvang van de risicogemeenschap speelt in Nederland een belangrijke rol bij het vraagstuk van vergroting van verzekerbaarheid van schade als gevolg van overstromingen en wateroverlast.

---

<sup>5</sup> Tussenstand Veiligheid Nederland in Kaart, november 2005

### 3. Aanbevelingen

In deze paragraaf worden enkele aanbevelingen gegeven aangaande de momenteel niet verzekerbare schade, met uitsluiting van rampen. Paragraaf 3.1 gaat in op preventie en communicatie. Paragraaf 3.2 richt zich op de rol van de overheid om momenteel niet verzekerbare schade in de toekomst verzekerbaar te maken.

#### 3.1 Met betrekking tot **preventie en communicatie**

De overheid heeft de zorgplicht om wateroverlast en overstromen te voorkomen. De zorgplicht van de overheid wordt momenteel ingevuld door het nemen van technisch-preventieve maatregelen om overstromingen en wateroverlast te voorkomen. Dit houdt onder meer in dat er momenteel normen gesteld worden voor primaire en niet-primaire waterkeringen en dat regelmatig getoetst wordt of de waterkeringen aan deze normen voldoen.

De commissie adviseert u om, aanvullend op wat er nu gebeurt, de uitvoerende partijen duidelijke handvatten te bieden. Door het stimuleren van extra preventieve maatregelen door alle betrokken partijen neemt de economische schade als gevolg van een overstroming af en dat heeft maatschappelijke voordelen in geval van een calamiteit. Hierbij kan gedacht worden aan:

- a) Een wettelijke bepaling in het Bouwbesluit<sup>6</sup> voor gebouwen in gebieden met kans op overstroming en wateroverlast. Dit biedt ontwerp- en bouwland Nederland de mogelijkheid om afspraken te maken over een pakket van preventieve maatregelen bij het bouwrijp maken van terreinen en het ontwerpen van gebouwen in gebieden met kans op overstroming en wateroverlast.
- b) Een actief voorlichtingsbeleid richting burgers en bedrijven aangaande de gebieden met kans op overstroming en wateroverlast. Veel burgers en bedrijven zijn zich onvoldoende bewust van het feit dat ze zich in een gebied met kans op overstromingen en wateroverlast (gaan) vestigen. De commissie adviseert u om in overleg met het Verbond van Verzekeraars, IPO, Unie van Waterschappen en VNG risico-kaarten op te stellen waarop de kans op overstroming en wateroverlast wordt weergegeven. Deze kaarten kunnen vervolgens in samenwerking met Vereniging Eigen Huis en het Kadaster worden gepubliceerd.
- c) Bouwen in gebieden met grote kans op wateroverlast of overstromen ontraden of in het uiterste geval verbieden. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan bergingsgebieden voor overtollig water. Hiervoor kan de Wet Publiekrechtelijke beperkingen<sup>7</sup> worden ingezet.

#### 3.2 Met betrekking tot een **gedeelde verantwoordelijkheid** van burger, overheid en verzekeraar in het geval van momenteel niet verzekerbare schade

De commissie heeft, naar aanleiding van de bijeenkomst van 24 november, geconstateerd dat alle betrokken partijen positief staan tegenover een gedeelde verantwoordelijkheid bij de (mogelijk zeer hoge) financiële schade als gevolg van wateroverlast en overstromen.

Allereerst dienen Rijk, provincies, waterschappen en verzekeraars tot een afgestemd risico op overstroming en wateroverlast te komen. Normen kunnen behulpzaam zijn om de zorgplicht van de

---

<sup>6</sup> Sb. 2001, 410, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 16 oktober 2002, Sb. 516.

<sup>7</sup> Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Regeling treedt in werking op nader te bepalen tijdstip), ontstaansbron Sb. 2004, 331

waterbeheerder te expliciteren en dit geeft de burger de mogelijkheid om bij eventuele nalatigheid de schade te verhalen via civielrechtelijke procedures. Voor een verzekeraar kunnen normen een hulpmiddel zijn om het risico te bepalen.

Vervolgens kan de schade die momenteel niet verzekeraar is in de toekomst mogelijk wel verzekerd worden indien deze schade een gedeelde verantwoordelijkheid wordt van burger, overheid en verzekeraar. De schade zou als volgt gedragen kunnen worden door verschillende instanties:

- burger draagt zelf een deel van het risico
- rijksoverheid als herverzekeraar
- regionale overheden en/of waterschappen als directe medeverzekeraar
- regionale overheden en/of waterschappen als deelnemer in een waarborgmaatschappij
- verzekeringsmaatschappijen.

De commissie meent dat de overheid een rol kan vervullen als her en/of medeverzekeraar en/of als deelnemer in een waarborgmaatschappij. De achterliggende redenen voor actieve deelname van de overheid zijn tweërlei:

- a) Herverzekeren is vooral van toepassing bij hoge potentiële schades. De commissie adviseert om in dat geval de gedeelde verantwoordelijkheid vorm te geven in een zogenoemde hybride constructie. In een dergelijke constructie leveren particulieren en bedrijven, regionale overheden en/of waterschappen, commerciële verzekeraars, internationale herverzekeraars en partijen op de kapitaalmarkt alsmede de rijksoverheid bij extreem hoge schades elk een substantiële bijdrage in de compensatie. Voor elk van deze partijen dienen taken, rechten en plichten op voorhand in nauwe samenwerking en (ondanks vaak tegengestelde belangen) in vertrouwen te worden gedefinieerd. De rol van de overheid als herverzekeraar sluit aan bij het advies van de commissie Borghouts.
- b) Medeverzekeren of deelname in een waarborgmaatschappij is vooral van toepassing bij lagere potentiële schades, bijvoorbeeld door hoge grondwaterstanden, overstromen of bezwijken van regionale waterkeringen, overstromen van buitendijks gebied en kleinschalige overstromingen ten gevolg van overstromen of bezwijken van primaire waterkeringen. Vanwege regionale differentiatie en het beperkt houden van de premies, adviseert de commissie om regionale overheden en de waterschappen een rol te laten vervullen als medeverzekeraar en/of in een regionale waarborgmaatschappij.

De commissie beveelt aan deze opties spoedig nader uit te werken in een constructief debat tussen alle betrokken partijen. Dit sluit aan bij de adviezen van de commissie Borghouts en de commissie Poelmann.