

## Advies

AcW2004/32

### **Advies van de Adviescommissie Water inzake Verzekeren en Wateroverlast.**

#### **1. Inleiding**

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is in artikel 12 een strategie opgenomen met betrekking tot verzekeren en wateroverlast. In feite komt dit neer op het volgende:

Burgers en bedrijven hebben (1) een eigen verantwoordelijkheid om schade als gevolg van wateroverlast zoveel mogelijk te voorkomen c.q. te beperken.

Naast de eigen verantwoordelijkheid hanteren de overheden de volgende drietrapsstrategie teneinde schade voor burgers en bedrijven zo veel mogelijk te beperken:

- (2) toepassing zorgplicht
- (3) verzekeraar maken van schade door wateroverlast
- (4) toepassing Wet Tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen

Hieronder zal in het kort worden ingegaan op deze vier punten.

#### **2. De huidige situatie**

##### 2.1 Eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven.

Iedereen heeft een (morele) plicht om zodanige preventieve maatregelen te treffen en onderhoud te plegen aan zijn of haar onroerende/roerende zaken dat schade wordt voorkomen of mogelijkserwijs tot een minimum wordt beperkt.

Eenzijds door het volgen van bouwvoorschriften met betrekking tot waterdichtheid van gebouwen en de afvoer van hemelwater. Anderzijds door voldoende onderhoud te plegen.

Voor burgers is de mogelijkheid om schade door wateroverlast te verminderen of te voorkomen beperkt. In het algemeen betreft het hier onderhoud aan woningen. Beleggers (de meeste grote verzekeraars zijn ook beleggers in vastgoed), projectontwikkelaars, aannemers en architecten, lijken niet geïnteresseerd te zijn in preventieve maatregelen om schade door wateroverlast te voorkomen. Zij menen dat de overheid de zorgplicht heeft om voldoende maatregelen te treffen om wateroverlast te voorkomen of te beperken. De commissie constateert dat bij het bouwrijp maken van terreinen en het ontwerpen van gebouwen in risicogebieden meer dan tot nu toe het geval is geweest rekening gehouden moeten worden met de mogelijkheid van het voorkomen van schade door wateroverlast. Daarbij is met name een rol weggelegd voor de partijen betrokken bij de ontwikkeling en exploitatie van vastgoed.

##### 2.2 Toepassing zorgplicht

In artikel 14.28 van het NBW erkennen partijen dat provincies, gemeenten en waterschappen vanuit de eigen taak een zorgplicht hebben die mede gericht is op het voorkomen van wateroverlast. Hoewel in het NBW het begrip zorgplicht niet verder is uitgewerkt, meent de commissie hier het volgende onder te verstaan:

*(a) de zorg voor veilige en voldoende sterke primaire en niet primaire waterkeringen.*

De commissie constateert dat de normen t.b.v het toetsen van de veiligheid van niet-primaire waterkeringen ontbreken. Ook de Wet op de Waterkering bevat daarover geen bepalingen. Dit ondanks de afspraak van provincies en waterschappen in het kader van de 4<sup>e</sup> Nota waterhuishouding<sup>1</sup> om voor 2006 deze normen te ontwikkelen. Door het ontbreken van een toetsingskader kan een discussie over verzekerbaarheid van schade a.g.v het falen van een waterkering ontstaan. Immers, zonder norm geen oordeel over risico's en derhalve geen mogelijkheid om eventuele schade te verzekeren of te verhalen via civielrechtelijke procedures.

*(b) verantwoordelijkheden grondwateroverlast en normen voor het grondwaterpeil*

In het advies "Samen leven met grondwater" van de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) van februari 2004, is helder aangegeven welke partijen betrokken zijn bij het voorkomen en oplossen van grondwaterproblemen. De verantwoordelijkheden zijn echter op dit moment nog niet goed geregeld. Het advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) "Zicht op grondwater" luidt, dat er wettelijke afspraken over de verantwoordelijkheden moeten worden gemaakt. De Staatssecretaris van V&W heeft aan de TK laten weten dat, in lijn met genoemde adviezen, V&W de zorgplicht voor het stedelijk grondwater zo spoedig mogelijk wettelijk zal verankeren<sup>2</sup>. Daarnaast stelt art. 4 van het NBW dat uiterlijk in 2005 door VNG en Unie van Waterschappen bestuurlijke spelregels worden vastgesteld met betrekking tot de aanpak van de stedelijke grondwaterproblematiek.

Voor het Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) in het landelijk gebied (art. 5 van het NBW) stellen de provincies uiterlijk eind 2005 de kaders op.

De commissie constateert dat in de huidige situatie een discussie kan ontstaan over verzekerbaarheid van schade a.g.v grondwateroverlast. Ten eerste als gevolg van onduidelijkheid van verantwoordelijkheden voor grondwateroverlast in stedelijk gebied en ten tweede door het ontbreken van een toetsingskader voor het landelijk gebied.

*(c) voldoende bergingscapaciteit voor overtollig water (ruimte voor water)*

De commissie constateert dat er verschillende voorbeeldprojecten gestart zijn (Koploperprojecten).

*(d) het op voldoende diepte houden van watergangen ten behoeve van de aan- en afvoer van water.*

De commissie constateert dat, met name in de regionale wateren, de opgelopen achterstand in het baggerwerk mede veroorzaker kan zijn van eventuele waterschade vanuit oppervlaktewater (overschrijding van het maaiveldniveau). Het Rijk ondersteunt gemeenten en waterschappen bij achterstallig baggerwerk in stedelijk gebied met de

---

<sup>1</sup> TK 1998-1999, nr. 26401

<sup>2</sup> TK 2004-2005, nr 158

financiële regeling "Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied", of kortweg Subbid<sup>3</sup>.

*(e) informatievoorziening naar de burger.*

De commissie meent dat bewoners van toekomstige en huidige voor wateroverlast gevoelige gebieden geïnformeerd zouden moeten worden over de onverzekerbaarheid van bepaalde schade door wateroverlast onder de huidige omstandigheden.

### 2.3 Verzekeraar maken van schade door wateroverlast.

Uit onderzoek van ondermeer het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) is gebleken, dat in principe alle schade aan opstal en inboedel als gevolg van **lokale neerslag** voor particulieren verzekeraar is. Bedrijven zijn beperkt verzekeraar. Voor bedrijven in de agrarische sector zijn aparte schaderegelingen getroffen en verzekeringen beschikbaar. De minister van LNV heeft de Tweede Kamer daarover uitgebreid geïnformeerd<sup>4</sup>.

Voor de commissie is duidelijk geworden dat de volgende schades momenteel in Nederland in principe niet verzekeraar zijn :

- ❖ schade ontstaan als gevolg van hevige regenval elders;
- ❖ schade ontstaan door het bezwijken van primaire en niet primaire waterkeringen;
- ❖ schade als gevolg van het stijgen of dalen van het grondwaterpeil;
- ❖ schade ontstaan aan buitendijkse gebouwen.

Hoewel schade als gevolg hevige lokale neerslag particulier verzekeraar is, kan er toch een probleem ontstaan. Verzekeraars hebben aan de hand van neerslagstatistiek per gebied de risico's in beeld gebracht en op die manier de premies vastgesteld. De werknormen uit het NBW (bijlage 4, "de kans dat het peil van het oppervlaktewater het niveau van maaiveld overschrijdt"), opgesteld door de Unie van waterschappen, zijn niet vergelijkbaar met de normen die door de verzekeraars worden gebruikt. Hierdoor is schade als gevolg van het overschrijden van het niveau van het maaiveld uit oppervlaktewater niet, of moeilijk verzekeraar. De overschrijding van het maaiveldniveau kan immers ook door andere oorzaken dan hevige lokale neerslag plaatsvinden. Omrekening van de normen gehanteerd door het verbond van Verzekeraars naar de werknormen opgenomen in het NBW is wellicht mogelijk, maar nog niet uitgevoerd.

In het geval van het bezwijken van niet primaire waterkeringen legt het Verbond van Verzekeraars de verantwoordelijkheid en daarmee een eventuele vergoeding van geleden schade bij de overheid. In dit geval bij de regionale waterbeheerder. Die heeft immers als taak de veiligheid van de niet primaire waterkeringen te waarborgen en zal met adequate calamiteitenplannen de schade als gevolg van een eventueel falen van de waterkering tot een minimum kunnen beperken (zorgplicht).

---

<sup>3</sup> Staatscourant 19 maart 2003, nr. 55

<sup>4</sup> TK 2004-2005, 24 071, nr. 65

Schade als gevolg van het bezwijken van de primaire waterkeringen langs de grote rivieren en langs de kust, wordt momenteel gezien als een nationale ramp. De schade zal daarom gecompenseerd kunnen worden door de overheid op basis van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) (zie punt 4).

Als gevolg van verhoging of verlaging van het grondwaterpeil kan schade ontstaan aan onroerend goed. Daarbij is te denken aan natte kelders, kruipruimten en vochtige binnenmuren bij te hoge grondwaterstand. Bij te lage grondwaterstand kan met name bij de oudere woningvoorraad schade ontstaan aan fundering (verrotting van heipalen). Aangezien nog geen normen zijn vastgesteld voor het gewenste grondwater regime, is dergelijke schade voornamelijk niet verzekeraar.

Een ander punt is de verzekeraarbaarheid van schade aan buitendijkse bebouwing langs de rivieren of aan het strand. In principe wordt het risico van schade door hoge waterstanden zo groot geacht dat dekking van dergelijke schade steeds maatwerk zal zijn.

#### 2.4 Toepassing van de Wet Tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS).

Door de staatssecretaris van BZK is op 3 april 2003 de commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten ingesteld. Voorzitter van deze commissie is mr H. Borghouts. De commissie heeft tot taak een advies op te stellen voor de regering over het vraagstuk van het onverplicht tegemoet komen door de overheid, ondernemers c.q. bedrijfsleven of particulieren in schade, geleden door natuurlijke personen en/of rechtspersonen, bij rampen of calamiteiten. De commissie inventariseert bestaande publieke en private voorzieningen waarop een beroep kan worden gedaan en kan eventueel voorstellen doen voor aanvullende private of publieke voorzieningen waarop een beroep kan worden gedaan na een ramp of calamiteit. De gedachte daarbij is dat het gaat om een onverplichte tegemoetkoming, die niet voortvloeit uit civielrechtelijke aansprakelijkheid, maar vanuit een morele plicht en/of gevoelens van maatschappelijke solidariteit met slachtoffers en gedupeerden.

Naar verwachting zal het eindrapport van de Commissie dit najaar verschijnen.

### 3. Advies

#### 3.1 Voorlichting

Veel bewoners van risicogebieden zijn zich niet bewust van het feit dat ze niet verzekerd zijn tegen mogelijk schade als gevolg van wateroverlast.

- De commissie meent dat overheden aan burgers duidelijk moeten maken dat ze eventueel in een risicovol gebied (gaan) wonen, waar onder de huidige omstandigheden niet verzekerbare schade door wateroverlast kan optreden. Op dit punt adviseert de commissie u dergelijke risicovolle gebieden op te nemen in het kadaster.

#### 3.2 preventieve maatregelen bij het bouwrijp maken van terreinen en het ontwerpen van gebouwen in risicogebieden

Preventieve maatregelen bij ontwerp en bouw zijn noodzakelijk om schade door wateroverlast te voorkomen of te beperken. Hierdoor kan, meer dan tot nu toe het geval is geweest, rekening worden gehouden met de mogelijkheid van het voorkomen van schade door wateroverlast. Daarbij kunnen de partijen betrokken bij ontwikkeling en realisatie van vastgoedprojecten een belangrijke rol spelen.

- Uit de watertoets kan naar voren komen dat er problemen te verwachten zijn m.b.t. wateroverlast. De commissie adviseert u te bevorderen, bijvoorbeeld door het opnemen van een wettelijke bepaling in het Bouwbesluit<sup>5</sup>, dat projectontwikkelaars, verzekeringsmaatschappijen, architecten en bouwbedrijven afspraken maken over een pakket van preventieve maatregelen bij het bouwrijp maken van terreinen en het ontwerpen van gebouwen in risicogebieden.

#### 3.3 duidelijkheid over verantwoordelijkheden en vaststellen van normen.

De commissie heeft vastgesteld dat de discussie over de verzekeraarbaarheid van schade door wateroverlast in bijna alle gevallen toegespitst wordt op onduidelijkheid in verantwoordelijkheden en het ontbreken van normen. Een antwoord op de vraag of schade door wateroverlast verzekeraarbaar te maken is, kan pas worden gegeven als verantwoordelijkheden en normen duidelijk zijn vastgelegd.

De gebeurtenissen in de afgelopen jaren met betrekking tot de sterkte van veendijken illustreren de noodzaak om **veiligheidsnormen** en toetsingscriteria voor de niet-primaire waterkering vast te stellen. Door het ontbreken van een toetsingskader kan een discussie over verzekeraarbaarheid van schade a.g.v het falen van de betreffende waterkering ontstaan.

- De commissie adviseert u in overleg met provincies en waterschappen te komen tot dergelijke normen en criteria en deze op korte termijn te verankeren in de Wet op de waterkering. (prioriteit voor ec. Belangrijke gebieden)

Voor schade ontstaan door falen van de primaire waterkeringen bestaan geen verzekeringen in Nederland. In het verleden is afgesproken dat hierbij sprake is van een

---

<sup>5</sup> Sb. 2001, 410, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 16 oktober 2002, Sb. 516.

ationale ramp waarvoor de schade gedekt wordt via de Wet tegemoetkoming schade bij rampen ( WTS). Deze wet wordt thans geëvalueerd.

- De commissie adviseert u om eerst de resultaten van de Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten af te wachten.

De **werknormen** uit het NBW, opgesteld door de Unie van waterschappen, zijn niet vergelijkbaar met de normen die door de verzekeraars worden gebruikt. Hierdoor is schade als gevolg van het overschrijden van het niveau van het maaiveld uit oppervlaktewater niet, of moeilijk verzekeraar.

- De commissie adviseert u om in overleg te treden met het Verbond van Verzekeraars en de Unie van Waterschappen, zodat de methodiek van normstelling van de verzekeraars wordt afgestemd op de werknormen uit het NBW.
- De baggerachterstand kan mede veroorzaker zijn van eventuele waterschade vanuit oppervlaktewater (overschrijding van het maaiveldniveau). De commissie adviseert u om in het LBO-W aan te dringen op een inhaalslag van de opgelopen achterstand in het baggerwerk, met name in de regionale wateren. Dit sluit aan op art.5 lid 5 van het NBW (aanpak wateropgave daar waar mogelijk combineren met de uitvoering van het Tienjarensценario waterbodems).

Verantwoordelijkheden en normen **grondwater**.

- Met betrekking tot de grondwaterproblematiek verwijst de commissie naar de eerder aan u uitgebrachte adviezen van de voormalige Commissie Integraal Waterbeheer<sup>6</sup> en van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> CIW februari 2004, rapport 'Samen leven met grondwater'

<sup>7</sup> CAW augustus 2004, advies 'Zicht op grondwater'