

**Het verzekeren van overstromingsrisico's in buitendijkse riviergebieden lijkt op vloeken in de kerk. Want een verzekeringsarrangement voor binnendijs Nederland, relatief veilig omgeven door dijken, werd dit voorjaar nog afgeblazen. Toch is het niet geheel onmogelijk. Een afstudeeronderzoek bij de Open Universiteit Nederland bevestigt dit.**

## De verzekerbbaarheid van overstromingsrisico's in Nederland

**A**ls een verzekeringsarrangement voor binnendijs Nederland dit voorjaar nog werd afgeblazen, dan lijkt een regeling voor het dun bevolkte buitendijkse rivierengebied met jaarlijkse overstromingskansen al helemaal onwaarschijnlijk. Toch kan verzekerbbaarheid van overstromingsrisico's beginnen bij buitendijkse riviergebieden. Want al staan tussen droom en werkelijkheid wetten en praktische bezwaren, onmogelijk is het niet.

### **Nog nooit van de grond gekomen**

In tegenstelling tot landen om ons heen is in Nederland een verzekering tegen overstromingsrisico's nog nooit van de grond gekomen.

Maar in de ons omringende landen zien we dat er verzekeringsregelingen mogelijk zijn. Zo kent België sinds 2005 een natuurrampendeckking die de risico's van onder meer overstroming verzekerbbaar maakt door koppeling aan de brandpolis. Ook Frankrijk heeft een overstromingsdekking via een publiek-private constructie, waarin zowel overheid als verzekeringsmaatschappijen participeren. Naar analogie van het Franse model is in België de dekking een verplicht onderdeel bij een facultatieve brandpolis. Engeland kent sinds 1962 een volledig private verzekeringsvorm voor overstromingsrisico's, standaard meegedeekt op opstal/inboedelpolissen. Ook de Verenigde Staten zijn actief bezig met deze risico's. Daar biedt de federale overheid sinds 1968 aan inwoners van gemeenten die deelnemen in het zogenaamde National Flood Insurance program (NFIP) een gesubsidieerde verzekering, waarbij de federale overheid garant staat bij zeer grote schaden.

**In de ons omringende landen zien we dat er verzekeringsregelingen mogelijk zijn.**

### **Ontwikkelingen na de rivieroverstromingen van 1993 en 1995**

In Nederland is na de hoogwaters van de grote rivieren in 1993 en 1995 nieuw beleid geformuleerd, resulterend in twee beleidslijnen. De 'Beleidslijn ruimte voor de rivier' (1997) beoogde meer

ruimte voor de rivieren te creëren, aandacht te geven aan de veiligheid van mens en dier tegen overstroming bij hoogwater en materiële schade te beperken. De opvolger op dit ingezette beleid werd de 'Beleidslijn grote rivieren' (2006). Deze beleidslijn werd vooral ontworpen om plannen en projecten in het rivierbed te kunnen beoordelen.

Het beleid voor betere beheersing van overstromingsrisico's kwam mede tot stand op grond van adviesrapporten van commissies. Dit artikel zoomt in op één commissie: de commissie-Borghouts (2004). Deze commissie deed aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, en adviseerde de overheid om de verzekerbbaarheid van onder andere overstromingsrampen te stimuleren door bijvoorbeeld als herverzekeraar op te treden.

Het toenmalige kabinet nam een standpunt in en stelde in 2006 de Task Force Verzekerbbaarheid van overstromingen en wateroverlast in. Drie ministeries, dat van Financiën, van Binnenlandse zaken en van Verkeer en Waterstaat, namen met het Verbond van Verzekeraars deel aan deze Task Force. De onderzoeksvraag was in welke mate de private verzekerbbaarheid van schades door overstromingen en wateroverlast kon worden vergroot.

### **Geen juist momentum**

Insiders weten dat de Task Force Verzekerbbaarheid van overstromingen en wateroverlast veel werk heeft verzet met diepgaande oriëntatie. Bijna leek voor Nederland een verzekeringsarrangement voor overstromingsrisico's in kannen en kruiken. Maar het is niet het juiste momentum gebleken. De Derde voortgangsbrief 'Nationale veiligheid' (februari 2010) informeerde de Tweede Kamer over de verzekerbbaarheid van onder meer het overstromingsrisico. Het kabinet achtte het niet opportuun om een dergelijke verzekering op te zetten. De motivatie hierbij was dat naast de inherente beperkingen van de verzekeringsconstructie, extra lastenverzwaringen (lees verplichte premieopslag) in een tijd van economisch zwaar weer kritisch moeten worden bezien. Daarbij werd aangegeven dat het – demissionaire – kabinet voornemens was ingrijpende maatregelen te nemen in het kader van zijn heroverwegingen. Het Verbond van Verzekeraars reageerde in een persbericht met teleurstelling, maar houdt zijn aanbod om mee te denken aan een verzekeringsoplossing wel staande. Zulks in de verwachting dat toekomstige overstromingsincidenten tot een politieke heroverweging kunnen leiden.

## Verzekeringsarrangement versus schadecompensatie door het Rijk

Wetenschappers verbonden aan de TU Delft, respectievelijk het Instituut voor Milieuvraagstukken van de UvA, hebben zich de laatste jaren uitgesproken over haalbare verzekeringsoplossingen. Nagedacht is hoe de schadelast verdeeld zou kunnen worden over verschillende schouders. Het resulteerde in een verzekeringsarrangement met een meerlagenbenadering. Dit houdt in dat bij schade een deel als eigen risico door de burgers wordt gedragen. Voor het overige nemen verzekeraars, herverzekeraars en de overheid ieder een deel van de schade voor hun rekening. De inbreng van de overheid geldt voor de bovenste laag van het arrangement. Deze inbreng wordt ingeroepen voor de vergoeding van extreme overstromingschade. Een enquête onder Nederlandse huizenbezitters in het rivierengebied door het Instituut voor Milieuvraagstukken (UvA) toonde aan dat veel huiseigenaren bereid zijn om investeringen te doen om de schadelast te beperken in ruil voor premiereductie.

Voorts zijn er de calamiteitenpolders, waarmee polders worden aangeduid die in tijden van extreem hoge waterstanden bewust onder water worden gezet om de bergingscapaciteit te vergroten. In deze polders wonen burgers die van de overheid de toezegging kregen van schadecompensatie voor het geval dat er een inundatie plaatsvindt. Maar ook bij deze burgers leeft een wens tot verzekerbaarheid. Je kunt de zaken vooraf maar beter goed geregeld hebben. Dat leidt tot een belangrijke overweging in het afstudeeronderzoek: het Rijk zal altijd blijven opkomen voor onverzekerbare gebeurtenissen met een catastrofaal karakter, daar waar sprake is van een ramp of zwaar ongeval. Daartoe vigeert de Wet tegemoetkoming schade bij rampen of zware ongevallen (Wts, 1998).

Er blijft voor het Rijk een spanningsveld bestaan als zij vanwege huidige prioriteitstelling niet meewerkt aan een dekingsconstructie voor de verzekerbaarheid van het overstromingsrisico in Nederland. Als het Rijk niet participeert hoeft het ook geen verantwoording aan burgers af te leggen omtrent deelname aan een verzekeringsarrangement. Die deelname kan als een collectieve lastenverhoging worden uitgelegd en dat is momenteel politiek niet opportuun. Bewust afzien van deelname heeft ook een keerzijde. Want bij onverzekerbare catastrofes zal de overheid, al was het maar uit electorale overwegingen, niet aan de zijlijn kunnen blijven staan. Er volgt dan toch een vorm van schadecompensatie. Als zodanig is er iets voor te zeggen het dekingsvraagstuk van de overstromingsrisico's in Nederland integraal te blijven benaderen voor het binnendijkse en het buitendijkse gebied in laag Nederland.

## Bij onverzekerbare catastrofes zal de overheid niet aan de zijlijn kunnen blijven staan.

### Voorgestelde oplossingsrichting

Het gehouden afstudeeronderzoek richt zich op de verzekerbaarheid van overstromingsrisico's in buitendijkse riviergebieden. Hoofdconclusie na analyse van de gehouden enquête onder 42 experts uit de verzekeringsbranche, consultancy, wetenschap en bestuurlijke hoek is dat de verzekerbaarheid onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. Uiteraard zijn er voetangels, klemmen en klippen onder water. Te noemen vallen onder meer: het cumulatierisico, antiselectie en gewenste grote aantallen voor premievolume. De voorwaarden tot de haalbaarheid hangen enerzijds samen met de bereidheid van verzekeraars en herverzekeraars om het overstromingsrisico

te accepteren tegen een reële premie en anderzijds van de bereidheid van de afnemers van een verzekering om die premie te betalen. Verzekeraars oriënteren zich op de schadekans, dus hoe vaak overstroming is te verwachten (frequentie) en op het scenario met de grootst mogelijke schadeomvang die de verzekerde objecten kunnen oplopen (severity). De uiteindelijke te verwachten schadeomvang wordt vooral beïnvloed door de bouwconstructie en door de locatie waar deze zich bevindt. Het product van schadekans (frequentie) en de grootst mogelijk verwachte schadeomvang (severity) bepaalt de risico-blootstelling (exposure). Deze is bij binnendijkse riviergebieden waar sommige dijkkringen zeer hoge waardeconcentraties hebben overigens van een volstrekt andere dimensie dan bij buitendijkse gebieden. Daarom kan bij buitendijkse riviergebieden een start worden gemaakt met de opmaak van een verzekeringsarrangement waarbij de dekingscapaciteit van de overheid nog geen noodzakelijke voorwaarde is. Via maatwerk bij acceptatie, via co-assurantie of via een overstromingspool als eerste instrument kan een begin worden gemaakt met het verlenen van dekking. Om volume te creëren kan de acceptatie zich gaan uitbreiden tot dijkkringen waar het risicoprofiel acceptabel is. Calamiteitenpolders kunnen aandacht krijgen en van lieverlede gaat de wens voor een integrale oplossing voor Nederland weer kans maken. Eens wordt de wens werkelijkheid!

*Ing. A.R. Lengkeek re MSc*

*De auteur is werkzaam bij Lengkeek Expertises te Zwolle. Het volledige afstudeerverslag is in pdf op te vragen via de Zwolse vestiging van Lengkeek Expertises: tel. 038-4274200 of zwolle@lengkeek.nl.*



### Beleidslijn grote rivieren

De 'Beleidslijn grote rivieren' (2006) gaat uit van een eigen verantwoordelijkheid van personen die activiteiten ontplooiën in het buitendijkse riviergebied met betrekking tot het risico van ontstane schade door hoog water. Initiatiefnemers in het rivierbed zijn zelf aansprakelijk voor schade en zelf verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen om zich tegen potentiële schade te beschermen.

Gebruikers van het rivierbed kunnen vanaf de invoering van de 'Beleidslijn grote rivieren' geen aanspraak meer maken op schadevergoeding door de overheid op basis van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wts, 1998). In het buitendijkse gebied is namelijk geen sprake van een ramp. Bij een ramp of zwaar ongeval in de zin van de Wet rampen en zware ongevallen moet sprake zijn van ernstige verstoring van de openbare veiligheid, waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden geschaad of bedreigd. En er moet sprake zijn van een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.