



TER BESLISSING
Aan
de minister

Akkoord met inhoud

WTS is primair /&V, niet
logisch dat zij de eerste
onderzoeken?

Generale Thesaurie
Directie Financiële
Markten

Persoonsgegevens

nota

Kamerbrief verzekeraarbaarheid overstromingsrisico

(VW 12/6)

Datum
5 juni 2024

Notanummer
2024-0000342800

Bijlagen
1. Kamerbrief
2. Appreciatie
verzekeringsoptlossing
3. Appreciatie
één-loket-functie

Aanleiding

U heeft enige tijd geleden ingestemd met advies om het oprichten van een publiek-private verzekeringspool voor overstromingen van primaire keringen niet verder te onderzoeken en bent akkoord gegaan met het nader uit te werken van het inrichten van een één-loket-functie. De ministers van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en Justitie en Veiligheid (J&V) zijn hier ook mee akkoord. Wij stellen voor om met bijgevoegde kamerbrief de TK hierover in te lichten.

Beslispunten

1. Als u akkoord gaat met het versturen van de bijgevoegde kamerbrief (**bijlage 1**) met bijlagen (**bijlage 2 en 3**), dan verzoeken wij u om de bijgevoegde Kamerbrief te ondertekenen. De Kamerbrief wordt gezamenlijk verzonden door u, de minister van JenV en de minister van I&W en wordt parallel voorgelegd aan deze ministers.
2. Graag uw akkoord voor het openbaar maken de voorliggende nota en de voorgaande beslisnota (**bijlage 4**), conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

Kernpunten

- De ministeries van FIN, I&W en J&V hebben onderzoek gedaan naar het verzekeren van overstromingsschade door primaire keringen (waterkeringen langs de zee, de grote rivieren en de grote meren). Ook is gekeken naar het inrichten van een één-loket-functie om verzekeraars een rol te geven in het proces van de schadeafhandeling bij toepassen van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen.
- Het overstromingsrisico bleek potentieel verzekeraar te maken, mits de overheid hier een actieve rol inneemt door middel van een publiek-private verzekeringspool. Daar kleven echter ook flinke nadelen aan. Op ons advies hebben u en de ministers van I&W en J&V besloten dit om die reden niet verder te onderzoeken.
- Daarnaast is besloten om het inrichten van een één-loket-functie wel verder te onderzoeken. Dit zal primair gedaan worden door het ministerie van J&V.

Toelichting

- Wij zagen de volgende nadelen van een publiek-private verzekeringsconstructie voor primaire keringen:

- de hogere macro-economische kosten in vergelijking met een overheidsoplossing;
- de lastenverzwaring die dit meebrengt voor de burger middels een maandelijks premieafdracht;
- het waterveiligheidsbeleid dat gericht is op preventie en de middelen daarin effectiever zijn besteed, en;
- het risico dat de verzekeraars bij uitkering de overheid juridisch aansprakelijk stellen, aangezien de waterveiligheidsverantwoordelijkheid (zowel normstelling als uitvoering) berust bij de overheid.
- Met betrekking tot de één-loket-functie zijn op voorhand geen grote nadelen geïdentificeerd.

Communicatie

Geen aanvullende communicatie voorzien.

Politiek/bestuurlijke context

- Na de wateroverlast in Limburg 2021 is het verzekeren tegen wateroverlast en overstromingen meer op de voorgrond getreden. Het Verbond van Verzekeraars en verschillende verzekeraars hebben meerdere malen actief de media opgezocht om te pleiten voor een publiek-private verzekeringsoplossing voor primaire keringen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Fm

Generale Thesaurie

TER BESLISSING

Aan
de minister

Alhoewel
schwjk

Persoonsgegevens

nota

Overstromingsrisico verzekeringsconstructie en 1-loket

ontvangen
5/2

Datum

21 december 2023

Notanummer

2023-0000290276

Bijlagen

1. Optie 1: verzekeringsoplossing
2. Optie 2: één loket functie
3. ENW advies

Aanleiding

Door de ministeries van FIN, I&W en J&V wordt onderzoek gedaan naar het verzekeren van overstromingsschade door primaire keringen (waterkeringen langs de zee, de grote rivieren en de grote meren). In deze nota vragen wij uw akkoord om één van de twee voorstellen tot verbetering van de mogelijkheden tot verzekering van overstromingsrisico's verder te onderzoeken.

Beslispunten

1. Kunt u instemmen met het advies om voorstel 1, het oprichten van een publiek-private verzekeringspool, niet verder te onderzoeken?
2. Kunt u instemmen met het advies om voorstel 2, het inrichten van een '1-loket functie', nader te onderzoeken en uit te werken?

Kernpunten

- Het Verbond van Verzekeraars heeft, in samenwerking met verzekeraar De Vereende¹, een voorstel uitgewerkt om schade van een overstroming van primaire keringen in Nederland te verzekeren. Dit betreft het oprichten van een publiek-private verzekeringsconstructie ('voorstel 1').
- Daarnaast hebben zij een voorstel uitgewerkt voor het inrichten van een '1-loket-functie' om verzekeraars een rol te geven in het proces van de schadeafhandeling wanneer sprake is van samenloop van verzekerbare en onverzekerbare schade, waarbij de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts)² wordt toegepast ('voorstel 2').³
- De voor- en nadelen van de beide voorstellen – die los van elkaar kunnen worden beoordeeld en uitgevoerd – worden verder toegelicht in de bijlagen.
- Wij stellen voor de publiek-private verzekeringsconstructie (voorstel 1) niet verder te onderzoeken of uit te werken, omdat de potentiële voordelen niet opwegen tegen de geïdentificeerde nadelen, met name niet tegen de hogere maatschappelijke kosten.

¹ De Vereende is een verzekeraar die zich richt op risico's die bij overige private verzekeraars moeilijk of niet zijn te verzekeren. Daarnaast is de Vereende beheerder van de Terrorismepool en de Atoompool, verzekeringsconstructies voor respectievelijk schade uit terroristische aanslagen en voor kernongelukken.

² Op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) kan de rijksoverheid gedupeerden in geval van een ramp, onder bepaalde voorwaarden, tegemoet komen in materiële schade, mits de schade niet verhaalbaar, niet vermijdbaar en niet redelijkerwijs verzekeraar was.

³ Voor alle duidelijkheid: bij alleen onverzekerbare schade is er (al) één loket (Wts) en bij alleen verzekerbare schade is er ook één loket (verzekeraars).

- Hiermee wordt geaccepteerd dat schade door overstromingen van primaire keringen onverzekerbaar is en dat in voorkomend geval de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) zal moeten worden ingezet.
- Wij stellen wel voor de 1-loket functie verder te onderzoeken en uit te werken (voorstel 2). Dit voorstel houdt in dat verzekeraars een loketfunctie op zich nemen, waar door getroffen burgers schade kan worden gemeld. Dit kan de schadeafhandeling verbeteren. Op voorhand zijn er geen grote nadelen van dit voorstel geïdentificeerd. Een eerste verkenning van de uitvoering van dit voorstel is gestart door het ministerie van J&V, in overleg met het Verbond van Verzekeraars. De verdere verkenning zal primair plaatsvinden door het ministerie van J&V.

Toelichting

Achtergrond

- Naar aanleiding van de wateroverlast en overstromingen in Limburg in de zomer van 2021 is door de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater⁴ onderzoek gedaan hoe Nederland beter voorbereid kan worden op een periode van extreme neerslag. De beleidstafel raadde in haar eindadvies aan onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor het ontwikkelen van verzekeringen voor klimaatgerelateerde schade.⁵ In de Agenda Duurzame Financiering van uw voorganger is tevens toegezegd om verbeteringen van de verzekerbaarheid van klimaatschade te verkennen.
- Uit een eerste *quickscan* uitgevoerd door FIN, I&W en J&V bleek dat verzekeringsoplossingen beschikbaar zijn voor het merendeel van de typen klimaatschade. Zo zijn schade als gevolg van overstromingen van niet-primaire keringen (regionale systeem) en als gevolg van neerslag inmiddels redelijkerwijs verzekerbaar. Uit onderzoek van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat >90% van de particuliere huishoudens hiervoor verzekerd is. Een verzekering hiervoor is, anders dan voor overstromingen van primaire keringen, goed mogelijk gezien de relatief beperkte schadelast.
- Overstromingsschade door falen van primaire keringen is echter onverzekerbaar. Er werd n.a.v. de *quickscan* besloten om een verdiepende analyse hierop toe te spitsen.⁶ Op eigen initiatief waren het Verbond en de Vereende al bezig met een verkenning naar mogelijkheden om de verzekerbaarheid van overstromingen te vergroten. Dit is samengevoegd met de analyse die werd uitgevoerd door FIN, I&W en J&V, wat leidde tot twee voorstellen.

⁴ Deelnemende partijen: I&W/DGWB, I&W/Rijkswaterstaat, Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Provincie Limburg, Waterschap Limburg, Gemeente Valkenburg aan de Geul, Deltacommissaris, BZK, LNV, J&V, OCW en Vereniging van drinkwaterbedrijven

⁵ Zie de brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 19 december 2022, met als bijlage het Eindadvies Beleidstafel wateroverlast en hoogwater (Kamerstuk 32 698, nr. 74)

⁶ Een ander onverzekerbaar risico betreft schade uit bodemverzakking en funderingsschade door droogte. Daarover is in de *quickscan* geconcludeerd dat er geen mogelijkheden lijken te bestaan om dit verzekerbaar te maken, dus andere oplossingen daar meer voor de hand liggen, zoals het Fonds Duurzaam Funderingsherstel.

Voorstel 1: Oprichting van een publiek-private verzekeringsconstructie

- Het verzekeren van schade bij overstroming van een primaire kering is volgens het Verbond van Verzekeraars niet haalbaar voor individuele verzekeraars of via een oplossing waarin de overheid niet deelneemt.⁷ Momenteel kan bij overstroming van een primaire kering alleen een tegemoetkoming worden geboden door het toepassen van de Wts. Met een publiek-private verzekeringsconstructie zou de schade wel verzekeraar worden.
- De publiek-private verzekeringsoplossing via een verzekeringspool kan op vele manieren worden ingericht. Er kan bijvoorbeeld gevarieerd worden in de samenstelling (verzekeraars, herverzekeraars, overheid) en de totale bijdrage die deze partijen leveren. Deze details zijn momenteel nog niet onderzocht en uitgewerkt, omdat eerst is bekeken of een publiek-private verzekeringsoplossing geprefereerd wordt boven het huidige systeem van compensatie d.m.v. de Wts.
- Voordelen van een verzekeringsoplossing zijn o.a.:
 1. Grotere zekerheid t.o.v. de bestaande Wts doordat vooraf vast staat of sprake zal zijn van uitkering van compensatie en hoe hoog die uitkering zal zijn (gebaseerd op de polisvoorwaarden van de afgesloten verzekering).
 2. Meer volledige compensatie is – afhankelijk van de individueel gekozen polis – mogelijk, terwijl de Wts slechts gedeeltelijke tegemoetkoming biedt.
 3. De rechtvaardigheid binnen het stelsel is groter: door premiedifferentiatie kunnen burgers een grotere voorafgaande bijdrage leveren als zij meer bezittingen hebben (en dus relatief hogere compensatie ontvangen).
- Nadelen van een verzekeringsoplossing zijn o.a.:
 1. Een verzekeringsoplossing is inherent macro-economisch duurder dan een overheidsoplossing d.m.v. een tegemoetkoming op basis van de Wts. Dit komt doordat een statistisch relatief hogere premieafdracht nodig is bij risico's van deze aard (zeldzame, maar zeer grote schades) en omdat met betrokkenheid van de verzekeraars een extra kostenpost ontstaat.
 2. Er is vereist dat de overheid ingrijpt in de verzekeringsmarkt, door een verplichting op te leggen de verzekering af te sluiten, bijvoorbeeld door afgedwongen koppeling aan inboedel- en/of opstalverzekering. Een verplichte deelname is nodig omdat de verzekering alleen kan functioneren wanneer voldoende burgers meedoen. Voor het opleggen van een dergelijke verplichting is voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak vereist.
 3. Een verzekering leidt tot lastenverzwaring voor de burger door een maandelijkse premieafdracht. Ook hierbij moet er voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak zijn om (verplichte) kosten in te voeren voor burgers. Op basis van een eerste indicatie vergt dit van *ieder* huishouden in NL maandelijks minimaal € 3 bij koopwoning en € 1 bij huur. Als de verzekering enkel wordt afgenomen door *alle huishoudens in overstromingsgevoelig gebied* dan is de verwachte maandelijkse premie € 4,5 bij koop en € 1,5 bij huur. Dit betreft alleen de

⁷ Redenen hiervoor zijn: Te grote gelijktijdige cumulatie van schade om als individuele verzekeraar redelijkerwijs uit te kunnen keren, anti-selectie (alleen mensen die veel risico lopen verzekeren zich) en *charity hazard* (burgers verzekeren zich niet omdat zij er op rekenen dat de overheid zal compenseren in geval van schade).

herverzekeringskosten. Daar komen nog de bedrijfseconomische kosten van verzekeraars bij. Daarnaast is een nog nader te berekenen overheidsbijdrage vereist.

4. De publiek-private verzekeringsconstructie, zoals nu voorgesteld door het Verbond van Verzekeraars, heeft aanmerkelijke beperkingen:
 - De verzekeringsconstructie kan slechts dekking bieden voor huishoudens en niet voor zakelijke partijen en alle overige schade.
 - Er kan dekking gegeven worden tot een bedrag van maximaal € 6-8 mld. Dit zou de schadelast zijn volgens het Verbond op basis van een scenario waarin de schade 1 maal per 200 jaar zou voorkomen, wat een gangbare norm is in het prudentieel toezicht (o.a. voor kapitaalsvereisten voor financiële ondernemingen). De feitelijke schade bij een overstroming vanuit primaire keringen kan echter aanzienlijk hoger zijn.
5. Een verzekeringsoplossing kent het risico dat verzekeraars de overheid, d.w.z. de Rijksoverheid en/of Waterschappen, aansprakelijk zullen stellen wanneer zij moeten overgaan tot uitkeringen om zodoende hun kosten te verhalen, omdat de overheid ten aanzien van waterveiligheid verantwoordelijkheid draagt voor zowel het relevante beleid (normstelling) als de uitvoering (de waterstaatkundige staat van de keringen op het vereiste niveau houden).
 - Momenteel loopt de evaluatie van de Wts, die in samenhang gezien moet worden met de verkenning naar verzekeraarbaarheid van overstromingen. Mogelijk kunnen potentiële voordelen van een publiek-private verzekeringsoplossing ook worden bereikt door aanpassingen in de Wts, zoals het verschaffen van meer zekerheid of/in welke mate burgers een tegemoetkoming mogen verwachten. Dit kan echter nu nog niet worden beoordeeld. Het eindrapport van de evaluatie is voorzien in Q4 van 2024.
 - Een uitleg over de potentiële inrichting van een verzekeringsoplossing en een volledige uiteenzetting van de argumentatie vindt u in bijlage 1.

Voorstel 2: Procedurele rol van verzekeraars bij afhandeling van beroep op de Wts.

- Dit voorstel houdt in dat verzekeraars, in een nader te bepalen vorm, fungeren als loket voor het melden en mogelijk afhandelen van de schade, op grond van de Wts, als er sprake is van samenloop tussen redelijkerwijs verzekerbare schade en niet redelijkerwijs verzekerbare schade. Hiermee kan het proces vanuit het oogpunt van de gedupeerde worden vereenvoudigd.
- Voordelen zijn:
 - Verzekeraars beschikken over beproefde processen, expertise en gespecialiseerde procedures, waardoor zij claims sneller en efficiënter kunnen verwerken dan de overheid. De afhandeling van grote aantallen claims zal voor de overheid, i.t.t. de verzekeraars, altijd een uitzondering zijn.
 - Het geeft getroffen burgers relatief snel en eenvoudig duidelijkheid als zij bij één loket terecht kunnen voor zowel een beroep op de Wts, als voor schadeclaims bij hun verzekeraar.
- Nadelen zijn:
 - De verzekeraars zullen kosten maken voor de rol die zij vervullen bij de afhandeling, waar de overheid aan zal moeten bijdragen.
 - Het beeld kan ontstaan bij burgers dat één loket ook leidt tot een uniforme behandeling van schadeclaims, terwijl afhandeling van claims ook na invoering van het loket zal variëren tussen verschillende verzekeraars vanwege verschillen in polisvoorwaarden. Dit kan mogelijk leiden tot verwarring bij getroffen.
- Een volledige uiteenzetting van de argumentatie vindt u in bijlage 2.

Proces van besluitvorming

- Afstemming en overleg over dit onderwerp heeft voornamelijk plaatsgevonden tussen I&W (verantwoordelijk voor beleid omtrent overstromingen), J&V (verantwoordelijk voor de Wts) en FIN (verantwoordelijk voor verzekeraars klimaatrisico's en het beleid en de regelgeving die de weerbaarheid van de verzekeringssector beoogt te borgen).
- Na afstemming binnen FIN, I&W en J&V zullen ook de overige betrokken departementen worden geïnformeerd (EZK, BZK, LNV, SZW en OCW) en – indien overeenstemming wordt bereikt – zal dit vervolgens in de MR worden ingebracht.

Advies Expertisenetwerk waterveiligheid (ENW)

- Op verzoek van het ministerie van I&W heeft het ENW in juli 2023 een advies uitgebracht over de wenselijkheid van een publiek-private verzekering om het risico van overstromingen uit het primaire systeem te dekken (bijlage 3). Dit betreft een herijking van een ENW-advies uit 2008.
- In 2008 heeft het ENW negatief geadviseerd over een publiek-private verzekeringsoplossing. Het belangrijkste argument was dat een (private) verzekeringsoplossing een relatief hoge premieafdracht vereist. Bij risico's waarbij gelijktijdig grote schade optreedt bij zeer veel verzekerden en het onzeker is op welke termijn de schade zal intreden, is er statistisch gezien een premieafdracht benodigd die veel hoger ligt dan de gemiddelde verwachte jaarlijkse schade. Bij zeer grote schades door overstroming vanuit het

primaire watersysteem is schadevergoeding door de overheid macro-economisch gezien daarom verreweg het goedkoopst.

- Het ENW stelt dat het advies uit 2008 nog steeds staat en adviseert daarom opnieuw negatief over een publiek-private verzekeringsconstructie. Het ENW benadrukt dat het belangrijkste argument daarvoor nog steeds is dat omvangrijke schade bij een overstroming vanuit het primaire systeem tegen de laagste kosten kan worden gefinancierd/gespreid door de overheid.
- Het ENW adviseert wel serieus te kijken naar het voorstel van het Verbond van Verzekeraars met betrekking tot de administratieve afhandeling van schade. Dit maakte geen onderdeel uit van het advies uit 2008.
- Ook adviseert het ENW vooraf meer duidelijkheid te scheppen over de tegemoetkomingen die zullen worden uitgekeerd als de overheid besluit tot het toepassen van de Wts bij overstromingen.

Communicatie

Deze nota wordt eerst in een interdepartementaal DO besproken en op een later moment volgt agendering op de Ministerraad en dus openbaarheid. Eventuele extra communicatie zal waarschijnlijk vanuit I&W en J&V opgezet worden. Die afweging en afstemming volgt later.

Politiek/bestuurlijke context

- Het Verbond van Verzekeraars en verschillende verzekeraars hebben meerdere malen actief de media opgezocht om te pleiten voor een publiek-private verzekeringsoplossing voor primaire keringen. Dit heeft o.a. geleid tot een mondelinge vraag van het lid Nijboer (PvdA) op 14 februari 2023 aan de minister van Financiën over de RTL Nieuws-berichtgeving 'Verzekeraars willen iedereen verzekerd bij grote overstroming'.⁸ Hierop is een procedureel antwoord gegeven met een verwijzing naar de verkenning.
- In het Wetgevingsoverleg Water heeft de minister van IenW toegezegd de Kamer te informeren over de uitkomsten van deze interdepartementale verkenning.⁹
- Motie van het lid Mutluer van 18 april 2023 over het verkennen van een publiek-private samenwerking met als doel een soepele en efficiënte afhandeling van schades na een overstromingsramp.¹⁰
- Diverse toezichthouders op financiële markten (ECB, EOIPO, DNB en AFM) en andere organisaties (o.a. OESO) hebben recent veel aandacht voor de 'insurance protection gap' (risico's die onvoldoende verzekerd/verzekeraar zijn), in het bijzonder t.a.v. klimaatschade. De overstromingen uit primaire keringen wordt daarbij regelmatig genoemd als onverzekerbaar risico in NL.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

⁸ <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5365620/plan-verzekeraars-grote-overstroming-verzekerd-2025>

⁹ TZ202211-209 Kamerlid Beckerman, S.M.

¹⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29517-235.html>