

Vergaderjaar 2023–2024

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 291

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN, VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2024

In de Beleidsagenda Duurzame Financiering¹ van de Minister van Financiën is een verkenning toegezegd naar verbeteringen van de verzekeraarbaarheid van klimaatgerelateerde schades. Tevens is naar aanleiding van de wateroverlast en overstromingen in Limburg en delen van Noord-Brabant in de zomer van 2021 door de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater 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 schade² om te waarborgen dat fysieke risico's van klimaatschade voldoende worden gedekt.

Middels deze brief geven wij invulling aan de toezegging³ om uw Kamer te informeren over de uitkomsten van bovengenoemde verkenning en komen wij terug op de motie⁴ van lid Mutluer van 18 april 2023 die strekt tot het verkennen van een publiek-private samenwerking met als doel een soepele en efficiënte afhandeling van schades na een overstromingsramp.

Het kabinet heeft besloten om schade na overstromingen van primaire keringen⁵, hetgeen momenteel onverzekerbaar is, niet door middel van een publiek-private verzekeringsconstructie verzekeraar te maken. Het kabinet ziet wel een mogelijke rol voor verzekeraars bij schadeafhandeling wanneer de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) wordt

¹ Kamerstukken II 2021/22, 33 043, nr. 108.

² Kamerstukken II 2022/23, 32 698, nr. 74.

³ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 XII, nr. 107 p. 55.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 517, nr. 235.

⁵ Primaire waterkeringen bieden bescherming tegen overstromingen bij hoogwater van de zee en grote rivieren. Dit moet onderscheiden worden van regionale waterkeringen, welke bescherming bieden tegen binnenwater uit de vele meren, kleine rivieren, kanalen, beken en geulen.

toegepast. Dit wordt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) verder verkend en wordt in het laatste deel van deze brief toegelicht.

Uitkomst verkenning naar verzekeraarbaarheid klimaatschade

Uit een verkenning die is uitgevoerd door de Ministeries van Financiën, Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Justitie en Veiligheid (JenV), met betrokkenheid van de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), kwam naar voren dat het overwegende deel van de klimaatschade in Nederland redelijkerwijs verzekeraarbaar is. Dat geldt voor schade als gevolg van wind, hagel, natuurbranden, bliksem, sneeuw, vorst en ijzel.

Er zijn echter nog enkele soorten schades waarvoor dit niet geldt. Voor waterschade is de oorsprong van het water bepalend voor de verzekeraarbaarheid. De schade als gevolg van overstromingen uit het regionale watersysteem (niet-primaire waterkeringen) en als gevolg van neerslag is inmiddels redelijkerwijs verzekeraarbaar. Deze schade is sinds medio 2020 door verzekeraars in toenemende mate toegevoegd in de dekkingsvoorwaarden van hun opstal- en inboedelverzekering. Uit onderzoek van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat in 2023 meer dan 90% van de particuliere huishoudens verzekerd is voor dit type schade. Voor de zakelijke markt is er meer variatie in verzekeringsproducten waardoor het mogelijk is om dit risico bewust uit te sluiten in de verzekeringspolis. Hierdoor is de dekking van dit risico voor de zakelijke markt lager; ongeveer 75% van het MKB en een lager (niet vastgesteld) percentage voor grootzakelijke partijen.

Wateroverlast in buitendijkse gebieden en wateroverlast ten gevolge van opkomend grondwater is momenteel niet verzekeraarbaar. In het Wetgevingsoverleg Water van 29 januari 2024 is gevraagd om ook de verzekeraarbaarheid van grondwateroverlast te verkennen (Kamerstuk 36 410 J, nr. 8). Gezien de grote verschillen met overstromingen wordt er voor de verzekeraarbaarheid van grondwateroverlast een aparte verkenning opgestart door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Uw Kamer zal geïnformeerd worden over de uitkomsten hiervan.

Ook schade door bodemverzakking en funderingsschade door droogte is onverzekerbaar. Daarover is vooralsnog geconcludeerd dat er geen mogelijkheden bestaan om dit verzekeraarbaar te maken. Andere oplossingen voor schadeherstel liggen meer voor de hand, zoals het Fonds Duurzaam Funderingsherstel.⁶ De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt aan landelijke dekking voor dit fonds.

Een ander onverzekerbaar klimaatrisico betreft overstromingsschade door falen van primaire keringen. In de verkenning is geconcludeerd dat er een mogelijkheid bestaat om dit risico verzekeraarbaar te maken, mits de overheid hierin actief optreedt. De afgelopen tijd is een verdiepende analyse uitgevoerd naar de mogelijkheid om dit risico verzekeraarbaar te maken. In de volgende paragraaf gaan wij hier nader op in.

Risicodekking overstromingsschade door falen van primaire waterkeringen

Momenteel kan bij een overstroming door falen van een primaire kering alleen een tegemoetkoming in de schade worden geboden door het toepassen van de Wts. De verzekeringssector heeft aangegeven dat het

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 28 325, nr. 257.

verzekeren van schade bij overstroming van een primaire kering niet haalbaar is voor individuele verzekeraars of via een oplossing waarin de overheid niet deelneemt.⁷ Hoewel met een publiek-private verzekeringsconstructie deze schade mogelijk wel verzekeraar zou worden voor huishoudens, concludeert het kabinet op basis van de verkenning dat de nadelen van een publiek-private verzekeringspool zwaarder wegen dan de voordelen en wordt deze optie daarom niet verder uitgewerkt.

Er zijn meerdere redenen om een publiek-private verzekeringsoplossing te overwegen. Allereerst biedt het bestaan van een verzekering grotere zekerheid ten opzichte van de 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). Daarnaast is – afhankelijk van de individueel gekozen polis – meer volledige compensatie mogelijk terwijl de Wts slecht een gedeeltelijke financiële tegemoetkoming biedt.

Er kleven echter ook zwaarwegende nadelen aan een publiek-private verzekeringsoplossing. Op grond van die nadelen hebben wij besloten om een dergelijke oplossing niet na te streven. Primaire waterkeringen beschermen ons tegen catastrofale overstromingen die veel slachtoffers en zeer grote financiële schade kunnen hebben. Voor elk van deze keringen is een maximaal acceptabele kans op een overstroming vastgelegd.⁸ Omdat de gevolgen zo groot zijn, zijn deze normen streng met overstromingskansen tot 1:100.000 per jaar. De kleine overstromingskansen en de grote potentiële schade bij primaire keringen hebben een belangrijk effect op de doelmatigheid van een private verzekeringsoplossing. Er is statistisch namelijk een relatief hoge premieafdracht nodig bij risico's van deze aard (zeldzame, maar zeer grote schades). Dit, in combinatie met betrokkenheid van de verzekeraars waarmee een extra kostenpost ontstaat, maakt dat de verzekeringsoplossing inherent macro-economisch duurder is dan een overheidsoplossing door middel van een tegemoetkoming op basis van de Wts.

De extra kosten waarmee een verzekeringsoplossing gepaard zouden gaan, moeten worden gedragen door de burger in de vorm van verzekeringspremies. Een eerste indicatie door het Verbond van Verzekeraars van deze lastenverzwaring is een maandelijks bedrag van minimaal € 3 bij koopwoning en € 1 bij huur van ieder huishouden in Nederland. Dit betreft alleen de herverzekeringskosten. Daar komen nog de bedrijfseconomische kosten van verzekeraars bij. Daarnaast is een nog nader te berekenen overheidsbijdrage vereist. Hierbij wordt uitgegaan van landelijke dekking om antiselectie te voorkomen.⁹ Dit betekent dat deze verzekering verplicht zou moeten worden, bijvoorbeeld door middel van verplichte koppeling aan een inboedel- en opstalverzekering.

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).

⁸ Deze normen zijn vastgelegd in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving.

⁹ Antiselectie is het fenomeen dat mensen geen verzekering afsluiten tegen risico's waarvan zij geen of nauwelijks schade verwachten, terwijl degenen met een hoog (gepercipieerd) risico zich wel verzekeren. Wanneer dit te sterk optreedt is een verzekering niet rendabel aan te bieden. Gelet hierop is het vereist om een voldoende aantal burgers te verplichten de verzekering af te sluiten. Er is vervolgens nog wel variatie mogelijk ten aanzien van de vraag hoeveel burgers zich moeten verzekeren. Dit werkt echter door in de hoogte van de premies. Als de verzekering enkel wordt afgenomen door alle huishoudens in overstromingsgevoelig gebied dan is de verwachte maandelijkse premie bijvoorbeeld € 4,5 bij koop en € 1,5 bij huur.

Tot slot kan er, volgens een eerste indicatie van het Verbond van Verzekeraars, door de verzekeraars een dekking worden afgegeven voor particulieren tot maximaal € 6–8 mld. Een verzekering voor de zakelijke markt komt met deze oplossing overigens nog niet tot stand. De feitelijke schade bij een overstroming vanuit primaire keringen kan echter aanzienlijk hoger zijn dan dit bedrag, waardoor aanvullende inzet van de overheid alsnog vereist zou zijn.

Een andere belangrijke overweging is dat er in Nederland al een mogelijkheid is voor burgers om op grond van de Wts een tegemoetkoming te krijgen voor hun geleden schade bij een zeer grote overstroming. Momenteel wordt, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid, de Wts geëvalueerd. Dit moet inzicht bieden of de Wts voldoende toekomstbestendig is, mede gelet op de verzekeringsmogelijkheden met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering. Het eindrapport van de evaluatie wordt in het najaar van 2024 verwacht. Op basis van dit eindrapport zal worden bezien of de Wts moet worden aangepast of welke andere maatregelen moeten worden genomen om adequaat te kunnen voorzien in de tegemoetkoming van schade van particulieren als gevolg van overstroming van primaire keringen. De uitkomsten van de verkenning naar de één-loket-functie, zoals hieronder beschreven, zullen hierbij worden meegenomen.

Voor een uitgebreidere toelichting op de voor- en nadelen verwijzen wij u naar de bijgevoegde appreciaties.

Procedurele rol van verzekeraars bij afhandeling van beroep op de Wts

Bij brief van 16 maart 2023 is door de Minister van Justitie en Veiligheid de «*Eindrapportage Procesevaluatie afhandeling waterschade Zuid-Nederland AEF*» aan u aangeboden.¹⁰ Dit was de evaluatie van het proces van toepassing en uitvoering van de Wts naar aanleiding van de wateroverlast in Limburg in juli 2021.

Eén van de aanbevelingen uit deze evaluatie is om het uitvoeringsproces van de Wts voor gedupeerden zo simpel mogelijk te maken. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft in de beleidsreactie hierop toegezegd te onderzoeken op welke wijze het uitvoeringsproces zodanig kan worden ingericht dat gedupeerden eenvoudig en snel hun meldingen en aanvragen kunnen doen en de afhandeling kunnen volgen. Een te verkennen oplossing is het inrichten van één loket voor gedupeerden, zodat zij met zo min mogelijk verschillende partijen te maken hebben.¹¹

De motie van het Lid Mutluer c.s. dd 18 april 2023¹² waarin de regering wordt verzocht «*om te verkennen op welke wijze een publiek-private samenwerking met als doel een soepele en efficiënte afhandeling van schades na een overstromingsramp kan worden bewerkstelligd (...)*» is in lijn met het vorenstaande. Als overweging is in de motie vermeld dat de waterramp in Limburg en Brabant heeft aangetoond hoe belangrijk eenduidige afwikkeling van de ontstane schade bij een overstroming

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 32 698, nr. 77.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 32 698, nr. 77.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 29 517, nr. 235.

vanuit één loket voor burgers en ondernemers is en dat samenwerking tussen verzekeraars en de overheid hierbij onontbeerlijk is.¹³

Het realiseren van één loket voor gedupeerden voor het aanvragen van een tegemoetkoming in de schade heeft voordelen. Gedupeerden, die getroffen zijn door een ramp en zich daardoor per definitie in een emotioneel belastende situatie bevinden, kunnen zich richten tot één loket. Zij hebben één aanspreekpunt waar zij terecht kunnen met hun vragen. Wanneer er sprake is van een samenloop tussen redelijkerwijs verzekerbare schade en de toepassing van de Wts (bijvoorbeeld regenvol in combinatie met overstroming) hoeven zij niet verschillende malen dezelfde informatie aan te leveren, komt er – als dat al nodig is – slechts één schade-expert langs en belanden zij niet in een langdurig proces met hun verzekeraar en de overheid. Onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van JenV en met betrokkenheid van de Ministeries van IenW en Financiën wordt een verdere verkenning gestart naar de mogelijke vormgeving en reikwijdte van deze samenwerking, de juridische (inclusief privacy-technische) overwegingen, de financiële en organisatorische randvoorwaarden, de kritische succesfactoren, de risico's en de meerwaarde voor de gedupeerden. Het kabinet streeft ernaar de uitkomsten in het eerste kwartaal van 2025 met uw Kamer te delen.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

¹³ Het vraagstuk van samenwerking tussen overheid en verzekeraars is overigens alleen aan de orde als er sprake is van een ramp in zin van artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) waarbij er sprake is van materiële schade die deels verzekeraar en deels redelijkerwijs niet verzekeraar is.