

Appreciatie- verzekeringsconstructie

Opzet verzekeringsconstructie

- De oplossing die door het Verbond van Verzekeraars en de Vereende is aangedragen betreft de eerste contouren van een publiek-private verzekeringsoplossing. Deze kan nog op vele manieren worden ingericht. Enige uitgangspunt is dat sprake moet zijn van een verzekeringspool in enige vorm. Daarbij committeren alle deelnemers aan de pool zich om, op basis van vooraf afgesproken verdeling, bij te dragen aan een tegemoetkoming in de schade. Deze risicospreiding is nodig om de schade verzekeraar te maken.
- Een veelvoorkomende element bij verzekeringspools is het gebruik van tranches. Daarbij wordt eerst tot een bepaald bedrag aan schade vergoed door sommige deelnemers (bijv. de verzekeraars). Pas nadat de schadelast daarboven komt, zijn de volgende deelnemer(s) gehouden om schade te vergoeden. Op dezelfde wijze kunnen er meerdere tranches bestaan.
- Er kan gevarieerd worden t.a.v. verschillende belangrijke aspecten van de pool:
 - De samenstelling van de deelnemers: Er kan bijvoorbeeld een 1^e tranche zijn met alle verzekeraars die de schade tot een vastgesteld bedrag op zich nemen, en vervolgens een 2^e tranche waarbij de overheid optreedt als herverzekeraar voor een bepaald bedrag. Er kan echter ook een 2^e tranche worden ingericht waarbij na de verzekeraars eerst nog de aangesloten private herverzekeraars een gedeelte van de schade op zich nemen, waarna de overheid optreedt als 3^e tranche.
 - Omvang totaal en per tranche: De totale schadeomvang die gedekt wordt kan hoger of lager worden vastgesteld. Daarmee wijzigt ook de vereiste premieafdracht door burgers. Ook de hoogte van de bedragen die door iedere tranche gedekt wordt, waarna de volgende tranche aan bod komt, kan anders afgesteld worden.
- De pool moet een maximale omvang hebben om de totale uitkeringen te begrenzen. Alleen op die wijze kunnen de verzekeraars de dekking aanbieden zonder dat de financiële stabiliteit van hun onderneming in gevaar komt op het moment dat een grote overstroming optreedt. Het hoger/lager vaststellen van de omvang van de pool heeft gevolgen voor de hoogte van de premies.
- Wanneer de totale schadelast hoger is dan de omvang van de pool, zou de overheid alsnog via de Wts een tegemoetkoming kunnen bieden in de schade die de hoogte van de pool te boven gaat. Hiervoor is aanpassing van de Wts nodig.
- Er is nog geen verdiepende analyse uitgevoerd naar de optimale samenstelling van de pool en hoogte per tranche en totale dekking. Er is eerst een besluit nodig over de onderliggende vraag of een publiek-private verzekeringsoplossing wenselijk is.

Voordelen van een verzekeringsoplossing

Zekerheid:

- De Wts geeft vooraf beperkte zekerheid: het vergt een bestuurlijk oordeel of de situatie onder de werking van de Wts valt, er is niet een vergoeding van de volledige schade - waarbij pas na de ramp wordt besloten over de hoogte van de tegemoetkoming - en bepaalde schadeposten komen geheel niet voor tegemoetkoming in aanmerking.
- Een verzekeringsoplossing biedt op voorhand meer duidelijkheid en zekerheid omdat de dekking vanuit een verzekering vastligt voordat de schade zich voordoet. Zowel de omstandigheden waaronder wordt uitgekeerd als de hoogte van de uitkering zijn in de polisvoorwaarden vastgelegd en betreffen een persoonlijke keuze van de burger.
- Partijen op de financiële markten, zoals (internationale) investeerders en herverzekeraars, zullen een positievere opvatting hebben over een verzekeringsoplossing. Er is nu soms onbegrip omdat zij onbekend zijn met het systeem in NL; zij zien dat er veel gebied onder zeeniveau ligt en de potentiële schade onverzekerd is, waaruit zij concluderen dat er een groot risico bestaat met een 'protection gap' (risico's die onvoldoende verzekerd/verzekeraar zijn). Het is echter ook mogelijk om dat onbegrip weg te nemen door middel van meer toelichting over de NL systematiek waarin wordt ingezet op waterveiligheid en eventuele tegemoetkoming o.b.v. de Wts. Dat vergt wel (doorlopende) communicatie richting de sector over het gevoerde beleid in NL.

- Het is wellicht mogelijk om vooraf meer zekerheid te bieden binnen de huidige systematiek met de Wts zonder dat daarvoor een verzekeringsoplossing is vereist (in lijn met het advies van het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW)). Dit kan bijvoorbeeld door vooraf beter vast te leggen onder welke voorwaarden de Wts wordt toegepast of zekerheid te geven over de hoogte van tegemoetkoming die door de overheid zal worden uitgekeerd. De vraag naar meer duidelijkheid maakt onderdeel uit van de evaluatie van de Wts die momenteel gaande is.

Meer volledige dekking:

- Bij het toepassen van de Wts biedt de overheid een tegemoetkoming voor schade die niet redelijkerwijs verzekeraar, niet vermijdbaar en niet verhaalbaar is. Het betreft een tegemoetkoming en geen volledige schadevergoeding (bij overstromingen Limburg was dit bijvoorbeeld 90% van de schade aan de inboedel met een maximum van 32.400 euro).
- Een verzekeringsoplossing zou - afhankelijk van de polis - een (meer) volledige vergoeding van de schade kunnen bieden, in ieder geval voor zover dit past binnen de maximale omvang van de pool.

Rechtvaardigheid:

- Bij toepassen van de Wts krijgt iedereen een tegemoetkoming naargelang de individueel geleden schade. Een gedupeerde met een grotere woning en meer inboedel ontvangt daarom in absolute zin een hogere tegemoetkoming, terwijl er geen grotere voorafgaande bijdrage is vanuit die burger (los van eventuele hogere belastingafdracht).
- Bij een verzekeringsoplossing is het mogelijk om te differentiëren in de premieafdracht. De premie kan dus hoger liggen voor burgers met meer bezittingen, die meer compensatie zullen ontvangen in geval van een overstroming. Dit vergroot de rechtvaardigheid in het stelsel.

Meer mogelijkheid voor beleidssturing:

- Door te variëren in de hoogte van de verzekeringspremies is het mogelijk om bepaald (maatschappelijk wenselijk) gedrag te stimuleren.
- Gezien de omvang van een overstroming van een primaire kering is het voor particulieren zeer beperkt mogelijk om preventieve maatregelen te nemen op individueel niveau. Het ligt dus niet voor de hand om dergelijk gedrag te stimuleren d.m.v. lagere premies.
- Wel kan de hoogte van de premie gebruikt worden om het bouwen in overstromingsgevoelig gebied te ontmoedigen. Dit is in lijn met de uitgangspunten van water en bodem sturend beleid.¹ De vraag is echter in hoeverre hier in de praktijk invulling aan kan worden geven, aangezien een overstroming van primaire kering in grote delen van NL kan plaatsvinden. Daarnaast heeft een hogere premie wellicht beperkte impact op de voorkeuren van burgers, bijvoorbeeld wanneer zij beperkte financiële middelen hebben en of gelet op de krappe woningmarkt.

Meer in lijn met doelstelling Wts:

- Het toepassen van de Wts is een *last resort* in geval van een ramp waarbij schade optreedt die redelijkerwijs onverzekerbaar is. Het is daarom vanuit de doelstelling en functie van de Wts beleidsmatig 'zuiverder' om zo veel mogelijk de verzekerbaarheid te vergroten, in plaats van vooraf alvast te accepteren dat moet worden teruggevallen op toepassing van de Wts.

De loketfunctie is eenvoudiger te realiseren i.c.m. een publiek-private verzekeringsoplossing

- Het is eenvoudiger om één loket te realiseren waar burgers terecht kunnen met al hun schadeclaims (de voorliggende 'optie 2') als dit plaatsvindt in combinatie met een publiek-private verzekeringsoplossing.
- Het is mogelijk om een soortgelijke loketfunctie op te zetten zonder samenhang met een verzekeringsoplossing, maar dat kent een veel grotere complexiteit waardoor de haalbaarheid minder zeker is.

Nadelen van een verzekeringsoplossing

¹ Water en bodem sturend beleid is het uitgangspunt dat het bodem-watersysteem een doorslaggevende rol speelt bij de ruimtelijke ordening van Nederland.

Maatschappelijke kosten:

- Een verzekeringsoplossing is macro-economisch kostbaarder dan wanneer de overheid de schade draagt. De verzekeraars moeten middelen vooraf reserveren in de vorm van eigen vermogen dat zij aanhouden als buffer voor de gelopen risico's, of het risico dat zij lopen zelf herverzekeren. Dit zal hogere kosten met zich meebrengen dan wanneer de overheid (na het optreden van de overstroming) geld moet lenen voor het toepassen van de Wts.
- Zoals volgt uit het ENW-rapport zijn daarnaast ook relatief hoge premies vereist in het geval van een overstromingsrisico vanwege de wijze waarop de schade zich zal voordoen.
- De premieafdracht zal hoogstwaarschijnlijk zorgen voor extra winst voor de verzekeraars. Het is onwenselijk dat deze private ondernemingen winst maken voor het afdekken van een dreiging die zich – mede door inspanningen van de overheid - zeer zelden manifesteert.
- Een verplichte premieafdracht kan tevens als een extra last worden gezien, vooral voor huiseigenaren met lage inkomens, wat tot maatschappelijke ongelijkheid kan leiden.

Directe kosten voor burgers:

- Een verzekeringspool vereist - op basis van een eerste indicatie vanuit het Verbond van Verzekeraars - minimaal een maandelijkse premieafdracht van € 3 voor *ieder* huishouden met een koopwoning (opstal en inboedel dekking) en € 1 voor *ieder* huishouden dat huurt (inboedeldekking). Als de verzekering enkel wordt afgenomen door alle huishoudens in overstromingsgevoelig gebied dan is de verwachte maandelijkse premie € 4,5 bij koopwoningen en € 1,5 bij huishoudens die huren.
- Er kan binnen de totale premieafdrachten worden gevarieerd in de individuele premies die burgers afdragen op basis van bijvoorbeeld hun totale inboedel, woningwaarde of de individuele mate van risico.
- Deze indicatie van maandelijkse premieafdracht is slechts ter dekking van het risico, dit zal nog hoger uitvallen omdat ook een bijdrage is vereist voor de uitvoeringskosten die verzekeraars maken.

Verplicht karakter:

- Als onderdeel van de verzekeringsoplossing moeten burgers worden verplicht om de additionele verzekering af te sluiten, bijvoorbeeld door afgedwongen koppeling aan inboedel- en/of opstalverzekering.
- Daarbij kan worden gekozen voor een verplichte verzekering voor alle woningen in NL of alleen voor woningen in overstromingsgevoelig gebied. Die keuze heeft gevolgen voor de hoogte van de premies want hoe minder mensen zich verzekeren, hoe hoger de kosten worden voor degenen die wel verzekerd worden.
- Een verplichte deelname is nodig omdat de verzekering alleen kan functioneren wanneer voldoende burgers meedoen. Daarnaast moet antiselectie worden voorkomen en moeten dus ook burgers die minder of geen risico lopen een verzekering afsluiten. Alleen op die wijze kan sprake zijn van de vereiste solidariteit binnen de verzekeringsoplossing.

Beperkingen:

- De verzekeringspool biedt alleen een oplossing voor schade bij particuliere huishoudens. Het is voor verzekeraars financieel niet mogelijk om de potentiële zakelijke schade te dekken, ook niet in een poolconstructie. Het Verbond van Verzekeraars heeft aangegeven dat de pool eventueel is uit te breiden naar MKB, maar dat heeft implicaties op hoogte van de benodigde verplichte premies en de complexiteit van het risico.
- De maximale omvang van de pool wat betreft de tranche die door de verzekeraars wordt gedragen, is € 6-8 miljard. Dit zou volgens het Verbond de schadelast zijn op basis van een scenario waarin de schade eenmaal per 200 jaar zou voorkomen, wat een gangbare norm is in prudentieel toezicht zoals kapitaalsvereisten van financiële ondernemingen. Vanwege de strenge normen voor waterveiligheid kan een overstroming eenmaal per 250 tot eenmaal per 10.000 jaar worden verwacht met schades die veelal aanzienlijk hoger liggen dan € 8 miljard. Bovendien is de kans groot dat meerdere keringen bij hetzelfde hoog water gelijktijdig zullen bezwijken.
- De Wts zal dan alsnog voor een (potentieel groot) gedeelte van de schade moet worden toegepast.

Risico dat de overheid door verzekeraars aansprakelijk wordt gesteld:

- De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het beleid via het stellen van normen omtrent waterveiligheid en waterschappen zijn beheerders van de keringen.
- De kans bestaat daarom dat verzekeraars de Staat aansprakelijk stellen wanneer een overstroming plaatsvindt na doorbraak van primaire keringen. Zij zullen dan wellicht proberen hun gemaakt kosten te verhalen op de overheid.