



Bas Kolen

Prof. dr. ir. B. Kolen is hoogleraar Enterprise Risk Management aan de Universiteit van Amsterdam en directeur/adviseur veiligheid en crisisbeheersing HKV.

Overstromingen door dijkdoorbraken van primaire keringen: wie betaalt de schade?

De evaluatie van de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen (WTS) stelt op basis van juridisch onderzoek dat aanscherping noodzakelijk is. Er is volgens het rapport duidelijkheid gewenst over wat en wanneer van de WTS verwacht mag worden. Ook wordt opnieuw gepleit voor een al dan niet verplichte verzekering voor grootschalige overstromingen na dijkdoorbraken, zoals de watersnoodramp in 1953, met als alternatief de WTS waarbij de overheid de schade dekt. Het ontbreekt voorsnog aan een kwantitatieve onderbouwing van deze alternatieven inclusief een kosten-batenanalyse. Ook is de vraag of de extra kosten van een verzekering die mogelijk worden gemaakt niet beter in andere maatregelen als bijvoorbeeld dijkversterking kunnen worden gestoken om risico's te reduceren.

Waterkeringbeheerders en verzekeraars werken beide vanuit solidariteit en risicoanalyse, maar verschillen in hun aanpak. Waterbeheerders richten zich op preventie en financiering via belastingen, terwijl verzekeraars zich richten op schadevergoeding via premies betaald door polishouders.

Nederland heeft zich door de eeuwen heen gevormd door de strijd tegen water. Overstromingen hebben verschillende oorzaken. Dit onderscheid bepaalt de handelingsmogelijkheden om risico's (kans x gevolg) te verkleinen. Bij extreme neerslag is de omvang, duur en waterdiepte relatief beperkt waardoor bewoners en bedrijven enig handelingsperspectief hebben om schade te beperken. Bij dijkdoorbraken is hun handelingsperspectief veel kleiner vanwege grotere waterdieptes en langere duur. Water(kering)beheer vormt echter de basis waardoor de kans klein is, aangevuld met ruimtelijk beleid.

Klimaatverandering vergroot de overstromingsgevolgen van dijkdoorbraken door falen van primaire waterkeringen. Toch daalt het overstromingsrisico in Nederland al decennia door dijkversterkingen en programma's als Ruimte voor de Rivier en zal dat tot 2050 verder doen door de benodigde dijkversterkingen om aan de wettelijke normen te voldoen. Ook hierna zijn investeringen nodig om de dijken te onderhouden. Met 'water en bodem sturend' wordt bij nieuwe ontwikkelingen de kwetsbaarheid verlaagd, al is de invloed op het overstromingsrisico beperkt. Ook op langere termijn na 2100 is deze strategie houdbaar en is collectief meebewegen niet nodig en onbetaalbaar.

VERZEKERBAARHEID OVERSTROMINGEN EN WTS

Ondanks alle preventieve maatregelen is er een geaccepteerd risico op overstromingen. Extreme neerslag (na de overlast van 1998) en regionale keringen (recent op basis van de VNAB clausule) zijn verzekeraar als onderdeel van de opstal/inboedelpolis.

Overstromingen door dijkdoorbraken van primaire waterkeringen zijn (nog) niet standaard te verzekeren door particulieren vanwege de catastrofale omvang. Vanuit de verzekeraars is hiervoor in 2023 uitgewerkt hoe een verzekering voor huishoudens eruit kan zien als onderdeel van de opstal/inboedelpolis. Bij een verplichte verzekering zijn de maandelijkse herverzekeringskosten minimaal 3 euro voor een koopwoning en 1 euro voor een huurwoning (exclusief operationele kosten). De jaarlijkse kosten in Nederland zijn dan minimaal 204 miljoen euro. Hierbij geldt een maximale dekkingscapaciteit van



6-8 miljard euro per jaar (gelijk aan al ingekochte herverzekering-programma's voor catastrofes als een 1/200 jaar stormgebeurtenis). Bij grotere schades is er een rol voorzien voor de overheid.

In 2024 heeft het kabinet ervoor gekozen om dijkdoorbraken van primaire keringen niet te verzekeren vanwege de hoge verzekeringskosten en de beschikbaarheid van de WTS. De recente juridische evaluatie van de WTS stelt dat er onduidelijkheid is over wie de schade bij overstromingen draagt: burgers, bedrijven, verzekeraars of de overheid. Dit kan leiden tot valse verwachtingen bij burgers en bedrijven, willekeur bij de overheid en onduidelijkheid voor banken en verzekeraars over de waarde van onderpanden. In deze juridische evaluatie wordt nadrukkelijk weer gepleit voor een verzekeringsoplossing als alternatief voor de WTS. De maatschappelijke kosten en baten zijn echter niet beschouwd, ook niet hoe verzekeringsoplossingen zich verhouden tot andere maatregelen.

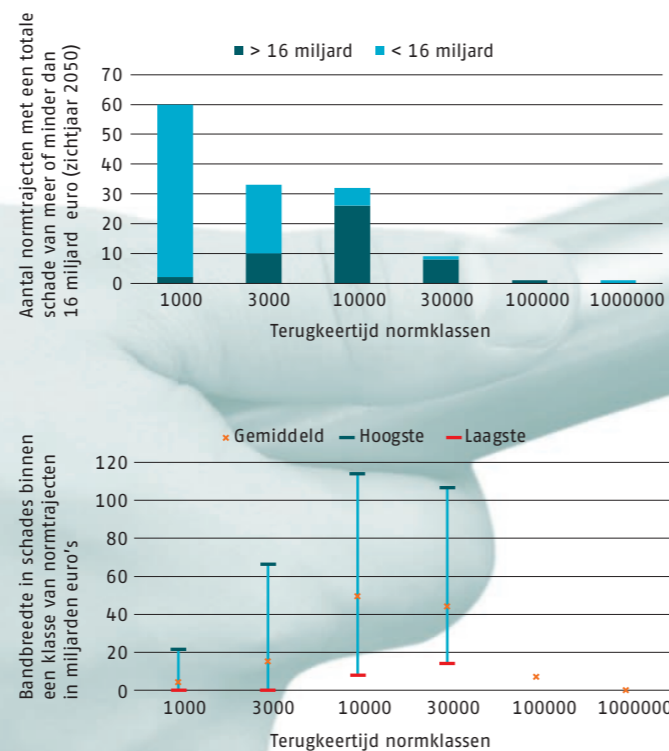


Figuur 1: Wettelijke normen voor waterkeringen

MEERLAAGSVEILIGHEID EN OVERSTROMINGSRISICO'S
Meerlaagsveiligheid is de basis voor overstromingsrisicobeheer, de kosten en baten van verschillende maatregelenpakketten kunnen hiermee worden vergeleken. Onderscheid kan worden gemaakt tussen maatregelencombinaties met dijkversterking (kansreductie), ruimtelijke ordening of crisisbeheersing (gevolgbeperking). In 2021 zijn herstel en bewustzijn als extra lagen toegevoegd.

Het versterken van waterkeringen is de meest (kosten)effectieve maatregel om risico's te reduceren in combinatie met versterking van crisisorganisaties. In 2017 is besloten om het acceptabel risico te borgen door wettelijke eisen voor waterkeringen (figuur 1), de faalkansen variëren van 1/100 tot en met 1/1.000.000 per jaar. Gekeken is naar de jaarlijks verwachte schade in 2050, het lokaal individueel en groepsrisico, en de kosten van maatregelen. Omdat veel waterkeringen nu niet voldoen aan de eisen worden deze uiterlijk in 2050 versterkt in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Meerlaagsveiligheid geeft de mogelijkheid om ook alternatieve maatregelenpakketten te kunnen vormgeven.

Bij de wateroverlast in Limburg in 2021 bedroeg de opstal- en inboedelschade van bedrijven en particulieren ongeveer 50 procent van de totaalschade. De dekkingscapaciteit in het voorstel van de verzekeraars komt dan overeen met 16 miljard euro totaalschade. Grootchalige overstromingen leiden tot veel schade (zie figuur 2), hier wonen 80 procent van de 10 miljoen potentieel getroffen. Kleinere overstromingen met faalkansen van 1/100 en 1/300 per jaar uit figuur 1 leiden maximaal tot maar 3,3 miljard euro schade.

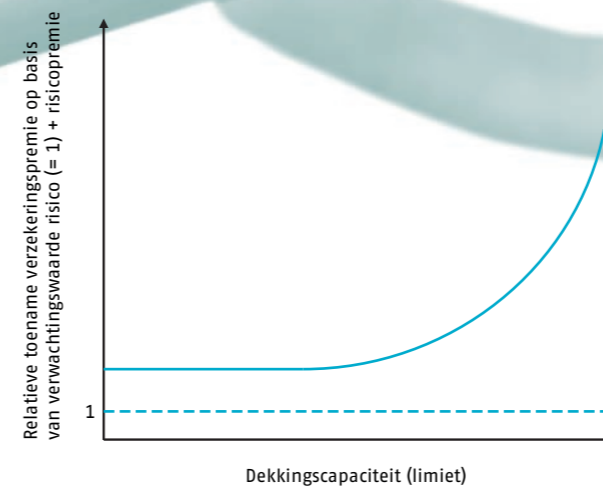


Figuur 2: Schadebeeld bij verschillende normtrajecten

VERDIEPING IN KOSTEN EN BATEN VAN MAATREGELEN
Het verkleinen van de overstromingskans is het handelingsperspectief voor waterkeringbeheerders. Voor de benodigde dijkversterkingen in het HWBP is 24 miljard euro nodig, ongeveer 1 miljard per jaar tot 2050. Deze kosten worden verdeeld tussen het Rijk en de waterschappen die hiervoor belasting heffen. De faalkansen kan verder worden verkleind, in 2017 is geschat dat met 14 miljard euro extra investeringen de faalkansen (en het risico) met een factor 10 daalt.

Bij een verzekeringsoplossing wordt de (afgesproken) opgetreden schade gecompenseerd, het risico daalt hierdoor niet. Snel uitkeren van schade heeft wel een meerwaarde want het verkleint de psychologische impact bij mensen. Het herstel van gebouwen zal vanwege de verwachte schaarste aan mensen en middelen door de grote omvang, en de duur om een gebied weer watervrij te maken, veel tijd en afstemming vergen. Maar deze aspecten staan los van wie de schade draagt. Daarnaast is schadereductie tijdens een daadwerkelijk dreiging op basis van early warnings maar beperkt mogelijk omdat er weinig tijd is en we vaak al onvoldoende tijd hebben om alle mensen tijdig te evacueren. Als deze factoren werkelijk significant zijn levert het extra baten op, maar waarschijnlijk zijn deze dus beperkt.

Bij verzekeringsoplossingen via de markt dragen de (her)verzekeraars de risico's voor de gestelde dekkingscapaciteit. Schade-uitkering kan relatief snel plaatsvinden. De jaarlijkse verzekeringspremie voor particulieren van minimaal 204 miljoen euro bestaat uit 1) de verwachtingswaarde van het risico, 2) beheerskosten en 3) een risicopremie om ieder jaar voldoende geld te reserveren om uit te kunnen keren. Deze risicopremie is groter als de omvang van rampen groot is en de frequentie laag, zoals bij grootchalige overstromingen (en door klimaatverandering kan die nog groter worden). Uitgaande van een dekkingscapaciteit van 6-8 miljard euro bij een frequentie als bij de reeds ingekochte rampverzekeringen is de risicopremie met 164-174 miljoen euro 4 tot 6 maal hoger dan de jaarlijks verwachte schade van 30-40 miljoen euro. Schades boven de dekkingsgraad, en schades aan bedrijven en publieke voorzieningen worden niet gedekt en hiervoor is de overheid nodig.



Figuur 3: Dekkingscapaciteit en herverzekeringspremie (Bron De verzekeringsmarkt voor overstromingsrisico's SEO 2008)

Bij een verzekeringsoplossing waarbij de staat de herverzekeraar is (conform de WTS) bestaan de kosten uit de jaarlijks verwachte schade plus de rentelasten voor een financiering. De rentelasten, in 2023 betaalde Nederland 1,6 procent over de staatsschuld, zijn veel lager dan de risicopremie. De totale kosten zijn vrijwel gelijk aan de jaarlijkse risicokosten. De vraag is wel hoe snel de WTS dan in de praktijk kan worden gebracht.

HOE NU VERDER
Duidelijk is dat er verschillende opties zijn om schade te vergoeden, met voor- en nadelen. De eerste vraag is wat de extra kosten rechtvaardigt van een mogelijke risicopremie voor een private verzekering ten opzichte van de WTS? De tweede vraag is wat nu een goede mix is van investeringen: verzekeren, investeringen in waterkeringen, een betere early warning, of zelfs ruimtelijk beleid om risico's te verlagen? Daarnaast is er aandacht nodig voor de modellering van overstromingsrisico's. Recent onderzoek laat zien dat deze risico's worden overschat op basis van de huidige publieke informatie. Kortom: laten we dus eerst eens rekenen aan de kosten en baten om te weten wat de voorgestelde opties rondom de WTS werkelijk betekenen. ■