

# Private verzekerbearheid van overstromingen behoeft inhaalslag

Door klimaatverandering neemt het risico op grote overstromingen toe. Het is tijd dat er meer duidelijkheid komt over wie de risico's draagt, wie de risico's kan beïnvloeden en wie opdraait voor de financiële gevolgen.

Overstromingen kunnen een ontwrichtende uitwerking op de samenleving hebben. Het gaat daarbij zowel om materiële als niet-materiële schade. Recente inzichten wijzen erop dat de maximale materiële schade van een overstroming in Zuid-Holland 290 miljard euro is, terwijl er 6100 dodelijke slachtoffers kunnen vallen. De verwachte materiële schade per jaar is maar een fractie van dit bedrag, namelijk 2,3 miljoen euro (V&W, 2005). Het enorme verschil tussen deze twee bedragen – de verhouding is 50.000 op 1 – komt, omdat een overstroming zich naar verwachting maar eens in de 2500 jaar voordoet. Verder speelt mee dat niet elke overstroming een maximale schade oplevert. Als gevolg van klimaatverandering kan deze kans in de toekomst overigens stijgen, met name als klimaatverandering leidt tot een stijging van de zeespiegel (Hansen, 2006).

Voor minder dan een euro per jaar zou elke inwoner van Zuid-Holland volledig verzekerd kunnen zijn voor materiële schade als gevolg van overstromingsrisico. In de praktijk is echter niemand verzekerd, mede omdat het overstromingsrisico momenteel onverzekerbear is. Als zich morgen echter een overstroming met maximale schade voordoet, dan is elke Zuid-Hollander op dat moment 84 duizend euro armer. Een groot deel van deze schade – onduidelijk is hoeveel – wordt afgewenteld op de belastingbetaler, terwijl de slachtoffers zelf het resterende deel op moeten brengen. Private partijen genieten dus als het ware van een gratis verzekering, waardoor er onvoldoende prikkels bestaan om de schade als gevolg van overstromingen te beperken, bijvoorbeeld door differentiatie in risicopremies. Wonen in een polder gaat dan meer kosten. In deze prikkels schuilt economisch gezien de winst: een efficiënt werkende private verzekeringsmarkt zorgt er voor dat de schade als gevolg van overstromingen beperkt wordt.

Dit artikel gaat in op de vraag waarom de verzekeringsmarkt voor overstromingen niet functioneert en indiceert mogelijke oplossingsrichtingen.

## Werking verzekeringsmarkt

De verzekeringsmarkt heeft een complexe structuur (figuur 1). Aan de vraagzijde treden zowel veroorza-

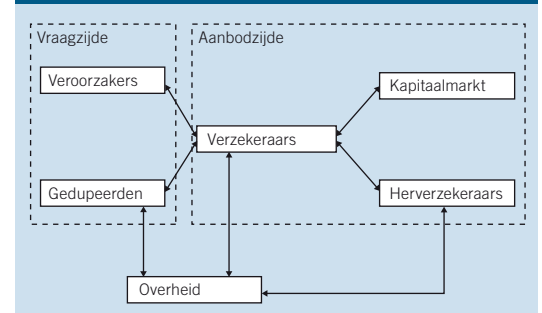
kers als gedupeerden op. Beide partijen kunnen een verzekering afsluiten tegen de schade die zij veroorzaken respectievelijk ondervinden. Het bijzondere is dat de vraag vanuit veroorzakers en gedupeerden (gedeeltelijk) substituten van elkaar zijn. Voor een gedupeerde heeft het immers alleen zin om zich te verzekeren als hij zijn schade niet kan verhalen op een veroorzaker.

Aan de aanbodzijde zijn het verzekeraars die contracten afsluiten met vragers. Om het risico te spreiden dat zij op hun portefeuille lopen, zullen alle verzekeraars zich herverzekeren. Dit kan bij andere verzekeraars en bij specialistische herverzekeraars. De laatste jaren vindt herverzekering echter ook plaats – zij het mondjesmaat – via de kapitaalmarkt, zoals door de emissie van *catastrophe bonds* ('*catbonds*'). Deze '*catbonds*' zijn een mix van een obligatie en een aandeel. De uitgever van *catbonds* betaalt aan de koper gedurende de looptijd een vaste rente. Mocht zich een catastrofe, zoals een overstroming, voordoen, dan verliest de koper zijn rente en (een deel van) zijn inleg.

De rol die overheden op de verzekeringsmarkt vervullen is divers. In de eerste plaats vergoedt de overheid regelmatig schade aan gedupeerden die niet verzekerd zijn (Enschede, Volendam en Wilnis). In de tweede plaats vervullen overheden diverse functies op de (her)verzekeringsmarkt met als doel de verzekeringscapaciteit te vergroten. Een

figuur 1

### De structuur van de verzekeringsmarkt



ROB AALBERS EN  
ROB BAKKER

Aalbers werkt bij SEO  
Economisch Onderzoek,  
Bakker bij Andersson  
Elffers Felix.

voorbeeld hiervan in Nederland is de deelname van de overheid in de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden, de zogenaamde NHT-pool. In andere landen treden overheden vaak op als laatste (her)verzekeraar, zoals in Frankrijk en Spanje.

### Waarom werkt de markt niet?

De verzekeringsmarkt voor overstromingsrisico's werkt niet, omdat zowel aan de vraag- als aanbodzijde sprake is van grootschalig marktfalen. Door dit marktfalen ontbreekt zowel de vraag naar verzekeringen door gedupeerden en veroorzakers als het aanbod van polissen door verzekeraars. Overigens is marktfalen niet voorbehouden aan het overstromingsrisico alleen. Het bijzondere is wel dat bij dit ramptype veel aspecten van marktfalen tegelijkertijd werkzaam zijn. Meer inzicht in marktfalen met betrekking tot overstromingen levert bruikbare informatie op om ook de verzekeraarbaarheid van andere ramptypen te verruimen.

Aan de vraagzijde blijken gedupeerden nauwelijks geïnteresseerd te zijn om een verzekering af te sluiten tegen zeldzame rampen, behalve als de ramp zich recent heeft voorgedaan. De beslissing om zich te verzekeren wordt namelijk grotendeels bepaald door de perceptie van het risico en niet zozeer door het feitelijke risico (Palm & Hodgson, 1992). Bij zeldzame rampen leidt dit ertoe dat een groot deel van de gedupeerden onverzekerd is, omdat zij zich niet bewust zijn van het risico.

Verder gaat de verzekeringsmarkt voor overstromingsrisico's gebukt onder het 'Samaritan Syndrome'. Overheden en liefdadigheidsinstellingen vergoeden in de praktijk grote delen van de geleden schade, waardoor het voor gedupeerden niet aantrekkelijk is om zich te verzekeren.

## Voor minder dan een euro per jaar zou elke inwoner van Zuid-Holland volledig verzekerd kunnen zijn voor materiële schade als gevolg van overstromingsrisico

Tot slot speelt ook de onduidelijkheid over de vraag wie zich moet verzekeren een rol. Is het de gedupeerde die een verzekering af moet sluiten voor het overstromingsrisico? Of zijn het juist de 'veroorzakers', zoals de waterschappen en Rijkswaterstaat, die zich zouden moeten verzekeren tegen aansprakelijkheid? Door onderhoud en preventieve maatregelen kunnen zij immers de overstromingskans beïnvloeden. Bij de mate waarin gedupeerden zich zouden moeten verzekeren is een relevante, maar ex-ante moeilijk te beantwoorden, vraag in hoeverre zij er in slagen om deze 'veroorzakers' aansprakelijk te stellen voor schade als gevolg van overstromingen die (mede)veroorzaakt zijn door achterstallig onderhoud dan wel het niet adequaat reageren op onvoorziene situaties, zoals klimaatverandering.

### Verzekeraars bieden geen polissen aan

Er zijn drie belangrijke redenen waarom verzekeraars geen polissen tegen overstromingsrisico's aanbieden. De eerste reden is dat er sprake is van (politiek) moreel risico. Zodra heel Nederland verzekerd is voor overstromingsrisico's, wordt het voor de rijksoverheid aantrekkelijker om de uitgaven voor preventie (dijkaanleg, -verzwaring dan wel -onderhoud) te verminderen. Hierdoor zal de verwachte schade stijgen, waardoor verzekeraars meer moeten uitkeren en verlies zullen leiden.

De tweede reden is dat verzekeraars er niet in slagen om overstromingsrisico's te herverzekeren, waardoor hun dekkingscapaciteit tekort schiet. Hoewel als gevolg van een hogere rampfrequentie de statistische informatie groeit over de financiële schade van overstromingen, is er nog steeds te weinig en te versnipperde informatie over de feitelijke kans op overstromingen. Deze kansen worden bovendien vergroot door klimaatverandering, maar vooralsnog is onbekend in welke mate. Verder hebben herverzekeraars vaak onvoldoende vermogen om dit soort omvangrijke risico's te verzekeren.

Voorts is er sprake van het zieke marktsyndroom: herverzekering is pas succesvol als gelijksoortige onafhankelijke risico's in voldoende mate *gepooled* kunnen worden. Voor overstromingen betekent dit dat er sprake moet zijn van een internationale markt. Zolang deze markt niet is georganiseerd, zullen herverzekeraars hoge risicopremies in rekening brengen of zelfs geen interesse tonen om dekkingscapaciteit beschikbaar te stellen voor de Nederlandse markt voor overstromingsrisico's. In essentie is hier dus sprake van een coördinatievraagstuk. Pas als genoeg landen meedoen worden verzekeringen tegen overstromingsrisico's betaalbaar, maar omdat ze nu niet betaalbaar zijn, doet geen enkel land mee.

tabel 1

Knelpunten en remedies private verzekeraarbaarheid overstromingsrisico

Marktpartijen	Knelpunten	Remedies	Houdbaarheid
Vraagzijde	Wie sluit verzekering af?	- Wetgeving	Hoog
	Onderschating risico zeldzame gebeurtenissen	- Voorlichtingscampagne	Matig
	Samaritan syndrome	- Objectivering beroep op WTS	Laag
Aanbodzijde	Politiek moreel risico	- Overheid verzekert eigen eigendommen; - Vermindering cumulatierisico voor verzekeraars	Laag/Matig
	Beschikbare informatie	- Oprichting kennisinstituut	Hoog
	Ontoereikende dekkingscapaciteit	- Toegang tot kapitaalmarkt exploreren	Hoog
	Sick market syndrome	- Maximering schadelast voor (her)verzekeraars - Brokers aanzetten tot bekend maken van ongecorrleerde homogene risico's ("alle polders in de wereld") - Actie van overheden op supranationaal niveau - Harmonisering mondiaal toezicht op herverzekeraars	Laag

## Remedies

Tabel 1 bevat een overzicht van de knelpunten en remedies die de invloed van die knelpunten verminderen. Een belangrijke vragen aanzien van de remedies is de houdbaarheid: in welke mate kunnen ze een ramp doorstaan? Voor elk van de remedies uit tabel 1 zullen we de belangrijkste punten kort toelichten. Via wetgeving is de vraag wie zich dient te verzekeren tegen overstromingen, gedupeerden of veroorzakers (de waterschappen dan wel Rijkswaterstaat) en in welke mate, relatief gemakkelijk op te lossen. Economisch gezien verdient het de voorkeur om de verzekeringsplicht voor een zo groot mogelijk deel bij de veroorzakers te leggen. Hierdoor wordt het risico op overstromingen immers beperkt. Dit heeft weer als nadeel dat een kanalisering van de schadelast ontstaat, waardoor er bij schade langlopende juridische procedures ontstaan en vertraging in uitbetalingen optreden.

De onderschatting van het risico op zeldzame gebeurtenissen kan door middel van intensieve voorlichtingscampagnes worden aangepakt. Het laatste knelpunt aan de vraagzijde, het 'Samaritan Syndrome', valt te reduceren door het beroep op overheidsvangnetten zoals compensatie op grond van de Wet Tegemoetkoming bij Schade door rampen en zware ongevallen (WTS), of ad hoc gecreëerde vangnetten na een ramp (Enschede, Volendam) te objectiveren. Niet alleen moet duidelijk gemaakt worden wanneer gedupeerden een succesvol beroep op de overheid kunnen doen, maar ook welk percentage van de schade – eventueel op basis van een bandbreedte – men vergoed krijgt. Een belangrijk resterend knelpunt is de publieke charitas. Als zij zich (exclusief) gaan richten op diegenen die uitgesloten worden van de WTS, ontstaat opnieuw een gratis 'verzekering', waardoor wederom vraaguitval optreedt.

De knelpunten aan de aanbodzijde zijn nog moeilijker terug te dringen. Dit wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de internationale dimensie. Zo zijn nieuwe vormen van dekkingscapaciteit beschikbaar in de vorm van de zogenaamde 'cat bonds', maar deze internationale markt komt vooralsnog om onduidelijke redenen niet van de grond. Mogelijke redenen zijn dat investeerders niet bekend zijn met de risico's die kleven aan deze nieuwe beleggingsvorm dan wel dat herverzekeraars de ontwikkeling van deze markt tot een volwassen markt frustreren (Froot, 2001). Ook de gevolgen van het 'sick market syndrome' zijn alleen te reduceren door het beleid op supranationaal niveau beter op elkaar af te stemmen. De belangrijkste complicerende fac-

**Er is innovatie nodig om een nieuw, houdbaar evenwicht te vinden tussen het grote belang van mededogen, slachtofferhulp en betrokkenheid enerzijds en een mindere schadecompensatie van overheidswege anderzijds**

tor is hier dat politici een prikkel hebben en houden om ex post ruimhartig te zijn met schadevergoedingen, waardoor de pool van overstromingsrisico's te klein blijft om een goed werkende internationale herverzekeringmarkt van de grond te laten komen. Ook hier is de houdbaarheid van de remedie beperkt.

Het tekort aan betrouwbare informatie kan worden verkleind door de oprichting van een multidisciplinair instituut dat als doel heeft de (praktijk)kennis over de private verzekeraarbaarheid van rampen te vergroten. Zo'n instituut kan tevens het voortouw nemen om de voorlichting over overstromingsrisico's te verbeteren. Het politiek-morele risico is te verminderen door enerzijds een substantieel deel van de schade ten laste te laten komen van de rijksoverheid en anderzijds contractueel vast te laten leggen onder welke omstandigheden de schade ten laste komt van (her)verzekeraars. Deze twee maatregelen liggen in elkaars verlengde, omdat het deel van de schade dat door de rijksoverheid vergoed zal moeten worden bij achterstallig onderhoud stijgt.

Het belangrijkste probleem hier is het vinden van objectieve verifieerbare criteria op basis waarvan de (her)verzekeraars deels ontheven worden van de aangegane contractuele verplichtingen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan: het optreden van bijna-overstromingen zoals in 1993 en 1995, het aantal dijkdoorbraken of het aantal ondergelopen dijkvingen. De gedachte daarbij is bijvoorbeeld dat een bijna-overstroming een indicatie is voor het feit dat de dijken niet hoog genoeg zijn. In zo'n geval zou een groter deel van de schade ten laste moeten komen van de rijksoverheid. De houdbaarheid van deze contracten staat of valt vooralsnog met de mogelijkheid om voor beide partijen aanvaarde criteria te vinden om een verzekeringscontract te sluiten.

## Conclusie

Een grotere private verzekeraarbaarheid vereist dat alle zeven genoemde knelpunten min of meer gelijktijdig worden teruggedrongen. De complexiteit hiervan vereist een grondige afstemming tussen overheid en verzekeraars: de ketting is zo sterk als de zwakste schakel. De sleutel tot een grotere private verzekeraarbaarheid ligt dan ook in de eerste plaats in het voorkomen dat de politiek zich – keer op keer – gedwongen voelt om slachtoffers uit belastingmiddelen te compenseren. Die kans kan alleen kleiner worden als spontane acties van solidariteit met de slachtoffers op een dusdanige wijze kunnen worden gekanaliseerd dat de ruimte voor een nieuwe markt voor rampschade niet onmiddellijk verdwijnt. Er is innovatie nodig om een nieuw, houdbaar evenwicht te vinden tussen het grote belang van mededogen, slachtofferhulp en betrokkenheid enerzijds en een mindere schadecompensatie van overheidswege anderzijds. Daarnaast zullen er nieuwe contractvormen tussen overheid en verzekeraars moeten komen die de verzekeraars in staat stellen om een groter deel van het overstromingsrisico te verzekeren zonder dat dit ten koste gaat van onze veiligheid. Op deze wijze kunnen de kosten van overstromingen als gevolg van een betere risicoafweging omlaag worden gebracht.

### LITERATUUR

- Froot, K.A. (2001) The market for catastrophe risk: a clinical examination. *Journal of Financial Economics*, 60 (2), 529-571.
- Hansen, J. (2006) The Threat to the Planet. *New York Review of Books*, 53 (12).
- V&W (2005) *Veiligheid Nederland in Kaart: Tussenstand onderzoek overstromingsrisico's*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Palm, R. & M. Hodgson (1992) *Earthquake Insurance: Mandated Disclosure and Homeowner Response in California*. *Annals of the Association of American Geographers*, 82 (2) 207-222.