



# VERZEKERBAARHEID VAN OVERSTROMING: DE BELGISCHE WONINGVERZEKERING

---

Ter afronding van de master Aansprakelijkheid & Verzekering aan de Erasmus Universiteit Rotterdam schreef mr. Julie Mol een scriptie over de verzekerbare van het overstromingsrisico. De directe aanleiding voor die keuze waren de overstromingen in Noord-Brabant, Limburg en België in de zomer van 2021 en dan voornamelijk de afwikkeling van de schades. Deze overstromingen zorgden voor de duurste natuurramp ooit in Europa. Des te meer reden om te onderzoeken in hoeverre het overstromingsrisico voor particulieren in Nederland verzekerbare is. Want alhoewel de Nederlandse overheid in 2021 uit coulance de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) van toepassing heeft verklaard, heeft zij hierbij duidelijk gemaakt dat de betrokkenen in de toekomst worden geacht dergelijke schade verzekerd te hebben.

---

Voor Europa gold in 2021 dat slechts 28 procent van de schade als gevolg van overstroming verzekerd was, zo concludeerde de *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (hierna:

EIOPA)<sup>1</sup>. In een *pilot dashboard* verwerkte EIOPA in 2020 de resultaten van onderzoeken naar de verzekerbare van natuurrampen. Per land wordt een overzicht gegeven van

## De overstromingen in 2021: de duurste natuurramp ooit in Europa

de verzekeringmogelijkheden en EIOPA concludeert dat Nederland een zeer hoog risico op overstroming loopt en dat tegelijkertijd de verzekeringmogelijkheden beperkt zijn.

In het onderzoek voor de master wordt vastgesteld dat verschillende typen overstromingen beter verzekerbare zijn dan andere (waarover later meer). Hoe verhoudt zich dat tot de verzekerbare van het risico en onder welke voorwaarden is het risico te verzekeren? In dit artikel staat het systeem van de Belgische woningverzekering centraal. Wat houdt dat systeem in en in hoeverre kan het bijdragen aan een oplossing voor dit maatschappelijk probleem?

### Het overstromingsrisico

Het begrip overstroming wordt in het kader van de verzekeringsovereenkomst op verschillende manieren gedefinieerd. Men definieert een overstroming als het overlopen of begeven van (een waterkering

langs) rivieren, meren, sloten of kanalen als dit niet komt door lokale neerslag. Binnen deze definitie worden primaire en niet-primaire waterkeringen onderscheiden. Een primaire waterkering is een object dat bedoeld is om water tegen te houden en dat daarmee beveiliging biedt tegen overstroming door buitenwater. Primaire waterkeringen zijn daarmee voornamelijk dijken, dammen en duinen die Nederland beschermen

tegen water uit bijvoorbeeld de Noordzee en de Waddenzee. Niet-primaire waterkeringen,

ook wel secundaire of regionale waterkeringen genoemd, beschermen het land niet direct tegen buitenwater maar tegen water afkomstig uit bijvoorbeeld regionale rivieren. Zij zijn dus niet als primair opgenomen in de Waterwet. In juli 2021 zijn er in Limburg zowel primaire als niet-primaire waterkeringen overstromd. Tot slot wordt in het kader van de verzekeringsovereenkomst onderscheid gemaakt tussen zoet- en zoutwateroverstromingen.

### Verzekerbaarheid in Nederland

Om tot een oplossing te komen voor het beter verzekeraar maken van het overstromingsrisico is het hiervoor gemaakte onderscheid van belang, omdat de ene categorie overstroming beter te verzekeren is dan de andere categorie. Onderzocht werd van 24 opstalpolissen of en in hoeverre het overstromingsrisico is gedekt. Van de 24 aanbieders sluiten veertien de dekking volledig uit en bieden negen slechts gedeeltelijk dekking, namelijk enkel voor overstromingen die niet afkomstig zijn van zoutwater en niet het gevolg van het overlopen, falen of bezwijken van primaire waterkeringen. Er is slechts één aanbieder die een verzekering met volledige dekking biedt voor elke categorie overstroming. Deze verzekering heeft echter een wat exclusiever karakter en wordt alleen maar aangeboden voor woningen met een herbouwwaarde van minimaal 500.000 euro.

Hieruit valt te concluderen dat het overstromingsrisico in Nederland

slechts beperkt verzekeraar is. Het is namelijk goed mogelijk om het risico tegen het overstromen van niet-primaire waterkeringen te verzekeren (zij het tegen ingewikkelde polisvoorwaarden). Het is echter nauwelijks mogelijk om het risico op zouterwateroverstromingen en het overlopen van primaire waterkeringen te verzekeren.

### Waarom moeilijk verzekeraar?

Het feit dat slechts enkele verzekeraars een overstromingsdekking aanbieden, doet de vraag rijzen wat een risico nu moeilijk te verzekeraar maakt.

Volgens het Verbond van Verzekeraars (hierna: het Verbond) is sprake van onverzekeraarheid als iemand nergens terecht kan voor een verzekering, of als een risico voor de verzekeringssector niet te verzekeraar is. Het Verbond geeft enkele indicaties die maken dat bepaalde risico's niet (goed) verzekeraar zijn. In de visie van het Verbond is dit kort gezegd het geval als:

1. het financiële risico te groot is en de schade, zo zij valt, dus niet te betalen is uit de ingelegde premies;
2. er zich te veel schade tegelijk kan voordoen; of
3. de schade al aanwezig is of zich vrijwel zeker zal voordoen.

De tweede indicatie ziet op het cumulatierisico, een fenomeen dat inhoudt dat schade zich niet onafhankelijk voordoet maar zich opstapelt door eenzelfde oorzaak. Het overstromingsrisico laat zich goed typeren als een risico met een omvangrijk cumulatierisico, omdat bij overstroming een groot aantal verzekeraars schade lijdt. Dat is anders bij bijvoorbeeld het risico op brand in een woonhuis. Dat heeft een laag cumulatierisico omdat een 'reguliere' brand zich bij de ene verzekeraar zal voordoen, onafhankelijk van de vraag of en wanneer dit zich bij een andere verzekeraar voordoet. Over het algemeen kenmerkt een risico met een hoog cumulatierisico zich dus als moeizaam te verzekeraar.

Tot slot laat het overstromingsrisico zich slecht verzekeraar door het probleem van anti-selectie:

alleen direct 'bedreigde' groepen zullen zich vrijwillig verzekeraar. Het verschijnsel van anti-selectie staat op gespannen voet met het onlosmakelijk aan verzekeraar verbonden beginsel van solidariteit. In de context van overstromingen betekent dit dat personen die in een laagrisicogebied wonen, zich niet snel zullen verzekeraar. Juist dit zal onvermijdelijk leiden tot ongunstige voorwaarden en premies voor aspirant-verzekeraars die in hoogrisicogebieden wonen. Het gevolg van anti-selectie is dat een verzekeraar te veel 'slechte' risico's in zijn portefeuille heeft. Dit dwingt een verzekeraar om de premies te verhogen, omdat deze zich anders niet verhouden tot de mogelijke omvang van de schade. Anti-selectie doet dus af aan de betaalbaarheid van een verzekering, wat voor veel particulieren reden is om een risico niet te verzekeraar. De cirkel is daarmee rond.

### De Belgische woningverzekering

In België liep men ook aan tegen het probleem van anti-selectie bij het verzekeraar van het overstromingsrisico. De Belgische wetgever introduceerde daarom een verplichte dekking.

Sinds 2 maart 2006 is in de basisdekking van de Belgische woningverzekering – een inboedel- en opstalverzekering – dekking voor schade ten gevolge van een overstroming verplicht inbegrepen. Iedere eigenaar of huurder van een woning die een woningverzekering heeft afgesloten is dus (verplicht) verzekeraar tegen schade door overstroming. De Belgische wetgever maakt in de definitie van overstroming geen onderscheid tussen primaire of niet-primaire waterkeringen en zoet- of zoutwater. Deze verplichte dekking ziet echter niet uitsluitend op overstromingen, maar op alle catastrofale risico's die de Belgische wetgever kwalificeert als natuurrampen. Denk bijvoorbeeld aan aardbevingen, grondverzakking en dijkbreuken. Op deze manier heeft de Belgische wetgever beoogd solidariteit te creëren en anti-selectie tegen te gaan, omdat bij een ruimer omschreven risico een grotere groep belang bij de dekking kan hebben. Neem het

voorbeeld van een inwoner van een appartement op de tiende verdieping, niet gelegen in een risicozone voor overstromingen. Die inwoner zou niet snel vrijwillig het risico op overstroming willen verzekeren (anti-selectie) maar door het brede toepassingsgebied van deze wet gaat dat argument niet langer op. De inwoner van het appartement krijgt in zijn verzekering immers dekking voor 'alle' risico's op natuurrampen waaraan hij wel onderworpen is. Dit rechtvaardigt dus zijn solidariteit en neemt anti-selectie weg, waardoor de verzekering mogelijk en betaalbaar wordt.

Belgische verzekeraars mogen het uit te keren bedrag bij een onvoorzien overstroming beperken tot een vooraf (op basis van de premies en risico's) berekend bedrag, genaamd het vergoedingslimiet. Wanneer een verzekeraar zijn vergoedingslimiet heeft bereikt, komt het Rampenfonds van de Belgische overheid in beeld.

De verplichte dekking is vastgelegd in de Wet betreffende de verzekeringen. Een wet zou echter geen wet zijn als deze geen uitsluitingen bevat. Zo kent ook de Belgische Wet betreffende de verzekeringen enkele uitzonderingen op de verplichte dekking. De belangrijkste uitsluiting is te vinden in artikel 129, waarin is bepaald dat bepaalde risicozones van dekking mogen worden uitgesloten. Onder risicozones verstaat men de plaatsen die aan terugkerende en belangrijke overstromingen zijn blootgesteld. Meer specifiek staat in het derde lid dat een verzekeraar mag weigeren dekking te verlenen aan een verzekerd gebouw

dat werd gebouwd meer dan achttien maanden na de bekendmaking dat de zone waarin dat gebouw zich bevindt, kwalificeert als een risicozone.

### Het Tariferingsbureau Natuurrampen

Voor de risico's die vallen onder artikel 129 (niet zijnde de gevallen van lid 3) is het Tariferingsbureau Natuurrampen (hierna: het Tariferingsbureau) opgericht, dat als het ware een vangnetfunctie heeft voor lastig te verzekeren risico's. Op die manier kunnen die risico's toch verzekerd worden. Een verzekeraar mag het Tariferingsbureau inschakelen als hij een bepaald risico niet onder zijn eigen voorwaarden wil verzekeren of hieraan een bijzonder hoge premie moet verbinden. Bij het Tariferingsbureau wordt een verzekeringsovereenkomst gesloten op basis van de tarief- en waarborgvoorwaarden van het Tariferingsbureau. Deze voorwaarden zijn gebaseerd op het minimum dat is vastgelegd in de wet en bevatten dus ook minimale dekking. De risico's die worden gedekt, worden gedragen door de woningverzekeraar van de aspirant-verzekerde. Die verzekeraar blijft dus de drager van het risico.

Het resultaat en het beheer van de voorwaarden van het Tariferingsbureau is in handen van de Compensatiekas. Door het uitvoerende orgaan van de Compensatiekas wordt het aandeel van iedere verzekeraar inzake de bij het Tariferingsbureau verzekerde risico's berekend. Op basis hiervan draagt iedere verzekeraar bij aan de omslag van het resultaat van de compensatie.



### Een verzekeringsplicht geeft adequate prikkels om onzekerheden te verkennen, risico's te beheersen en schade te voorkomen of beperken

Dit omslagstelsel houdt in dat verzekeraars een deel van de ontvangen premie afdragen aan de Compensatiekas en

dat het totale afgedragen bedrag bij schade gebruikt wordt voor een uitkering. Dit systeem blijft in stand omdat het overgrote deel van de Belgische verzekerden hun verzekering gewoon op de markt afsluit. In 2019 was slechts tussen de 0,5 en 1 procent van de tegen natuurrampen verzekerde risico's volgens de voorwaarden van het Tariferingsbureau verzekerd.

Een verplichte verzekering dus bij onze zuiderburen en juist omdat in de zomer van 2021 bleek hoezeer wij bepaalde risico's delen, is het goed om te bezien in hoeverre een dergelijke invulling ook hier in Nederland passend zou zijn.

### Een verplichte overstromingsdekking in Nederland?

Het is niet voor het eerst dat het overstromingsrisico een *hot topic* in Nederland is. Reeds in 2012 diende het Verbond bij de Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM) een verzoek in om een informele zienswijze over een verplichte overstromingsconstructie voor overstromingsdekkingen te verkrijgen.





De ACM achtte een verplichte dekking niet noodzakelijk voor het (beter) verzekeraar maken van

het risico. Zij bestempelde een verplichte verzekeringsdekking zelfs als onwenselijk, onder andere omdat verzekeraars daardoor niet langer zelf in staat zouden zijn om te bepalen welke dekking zij willen aanbieden. Bovendien zou een verplichte dekking gepaard gaan met een lastenverzwaring voor consumenten en zou de keuzevrijheid van consumenten worden beperkt.

Toch klinken er vanuit de praktijk opnieuw geluiden om alsnog over te gaan tot (een vorm van) een verplichte dekking. Hierbij wordt benadrukt dat het niet enkel draait om het creëren van voorzieningen voor het dekken van schade, maar vooral om het geven van adequate prikkels om onzekerheden te verkennen, risico's te beheersen en schade te voorkomen of beperken. Bovendien zou een verzekeringsplicht stimuleren om aan preventie te doen.

In zijn *Position Paper Overstroming* van 2020 roept het Verbond dan ook andermaal op om naar een systeem met een verplichtend karakter te kijken, omdat er op dit moment geen partij is die grootschalige en volledige dekking heeft kunnen

### **De overheid en de private markt moeten samenwerken aan een oplossing waarbij schadebeperking en snel herstel cruciaal zijn**

bieden. De voorkeur gaat daarbij wat het Verbond betreft uit naar een samenwerking tussen verzekeraars en overheid om een succesvol systeem te lanceren.

Er is in Nederland wel degelijk ruimte om te innoveren op het gebied van verzekeren. Het Belgische verzekeringsstelsel voor natuurrampen kan hierbij als een mooi uitgangspunt dienen. Ook Nederlandse verzekeraars kunnen onder de opstalverzekering een verplichte dekking aanbieden voor bepaalde – bij wet vastgestelde – natuurrampen. Verzekeraars zijn meer dan capabel om dergelijke risico's in kaart te brengen. Een dergelijke systeem zou in ieder geval bevorderlijk zijn voor de solidariteit. Als een verplichte dekking voor meerdere natuurrampen wordt opgenomen ligt het wel voor de hand om aan het door verzekeraars mogelijk te vergoeden bedrag een maximum te stellen. Idealiter faciliteert de Nederlandse overheid een vangnet voor situaties waarin de totale schade van een ramp boven het maximaal door verzekeraars uit te keren bedrag komt te liggen. Een dergelijk vangnet is tevens van belang omdat potentiële schades hoger kunnen zijn dan de capaciteit van de internationale herverzekeringsmarkt. Voorts kan bij een dergelijk systeem worden gedacht aan een (beperkte) premieopslag op basis van postcode. Indien zorgvuldig vastgesteld zal deze opslag beperkt blijven, aangezien het probleem van anti-selectie door de verplichte dekking is weggenomen. Bovendien is premiedifferentiatie in veel grotere mate aan de orde bij niet-verplichte verzekeringen.

Op 15 december 2020 publiceerde het Verbond de conclusie van zijn ALV. Daarin werd wederom het probleem goed in kaart gebracht. Goed om te zien dat het Verbond tot dezelfde conclusie komt: de overheid en de private markt dienen samen te werken aan een oplossing, waarbij schadebeperking en snel herstel cruciaal zijn. ●

Mr. J.V. (Julie) Mol

De auteur is advocaat bij Lauxtermann Advocaten te Amsterdam.

#### **Voetnoot**

- 1 Climate change, catastrophes, and the macroeconomic benefits of insurance 2021, p. 3.

## **GECITEERD**

*De gewenste gedragseffecten en financiële opbrengsten die het kabinet bij de maatregel noemt, zijn naar verwachting onzeker en beperkt en maken het stelsel onnodig complex. Zorgverzekeraars Nederland, in een reactie op de internetconsultatie 'Slimmere toepassing eigen risico in de medisch-specialistische zorg', op VVP online*

*De helft van alle advieskantoren houdt zich nog niet of nauwelijks bezig met actief klantbeheer. Zij voeren hooguit op ad hoc basis een actie uit of beperken zich tot hetgeen wettelijk is verplicht. Michiel van Vugt, voorzitter van de Stichting Actief Klantbeheer, in FFP Magazine*

*Onze software maakt geen gebruik van historische data maar van 'expert-data'. Wij brengen de deskundigheid van medewerkers in kaart en ontwikkelen op basis daarvan een model dat kan helpen bij besluitvorming.*

Nicolaas Heyning, CEO van Councyl, over de voor het Waarborgfonds Motorverkeer ontwikkelde zelflerende software om fraudegevallen te signaleren, in Schade Magazine

*Je kunt nog zulke geavanceerde technologie in huis hebben om hackers buiten de deur te houden, maar als medewerkers binnen de organisatie geen cyberveilig gedrag laten zien, dan is het dweilen met de kraan open.*

Floor Dijkshoorn, sociaal psycholoog bij Hoffmann, in Adfiz Magazine

**(Het opnemen van een uitspraak betekent niet per se dat de redactie de mening deelt.)**

REAGEREN?

Mail naar [beursbengel@nibesv.nl](mailto:beursbengel@nibesv.nl).