**Nederland heeft behoefte aan een (verplichte) rampen/overstromingsverzekering**

Michael Faure

Natuurgeweld en overstromingen in het bijzonder hebben de laatste jaren Nederland regelmatig geteisterd en de verwachting is dat dit, mede door klimaatverandering, in de toekomst alleen maar zal toenemen. Wat de vergoeding van slachtoffers van natuurrampen betreft kunnen slachtoffers, anders dan bijvoorbeeld in België of in Frankrijk, nauwelijks een beroep doen op particuliere verzekeringen. Dit vormt in feite nog de nasleep van de watersnoodramp van 1953. Na die ramp hebben verzekeraars afgesproken voor natuurrampen als aardbeving en overstroming geen dekking te verlenen. Natuurrampen werden als onverzekerbaar beschouwd. Inmiddels zijn die zogenoemde bindende besluiten, na de aardbeving bij Roermond in 1992 en de overstroming van de Maas in 1993, ingetrokken, maar een structurele Nederlandse verzekeringsoplossing bestaat nog altijd niet. Wel is in 1998 de Wet Tegemoetkoming Schade bij Rampen (WTS) tot stand gekomen. De WTS is van toepassing op overstromingen door zoetwater en aardbevingen die een ramp of zwaar ongeval in de zin van de Wet opleveren. Bovendien kan de WTS bij Koninklijk Besluit ook nog op andere rampen van toepassing worden verklaard, als die tenminste van een vergelijkbare orde zijn als een overstroming door zoetwater of een aardbeving. De WTS heeft een vangnetkarakter: het slachtoffer heeft recht op een tegemoetkoming van een aantal schadeposten, zoals schade aan de woning, de inboedel, bedrijfsschade en evacuatiekosten. Omzetschade wordt tot het normale ondernemingsrisico gerekend. De WTS heeft bovendien een subsidiair karakter. Dat betekent dat de gedupeerde geen recht op een tegemoetkoming heeft wanneer de schade of de kosten redelijkerwijs verzekerbaar waren en/of de gedupeerde uit andere hoofde een tegemoetkoming kon krijgen. De WTS is sinds 1998 zesmaal toegepast, de laatste keer bij de recente overstromingen van juli 2021. Aan particulieren wordt een ruime schadeloosstelling toegekend (90% van de schade aan de woning en 90% van de schade aan de inboedel tot max. € 36.000). Ook bedrijven krijgen een genereuze vergoeding van hun onverzekerbare, onvermijdbare en niet-verhaalbare schade, echter met een eigen risico van € 6.014.

Hoewel het voor de gedupeerden ongetwijfeld prettig is dat de overheid op genereuze wijze tussenkomt heeft een dergelijke vergoeding van schade door overstromingen ook nadelen. Een eerste nadeel is uiteraard het beslag dat deze tegemoetkoming doet op de publieke middelen (geschat wordt dat met de meeste recente tussenkomst een bedrag van € 1,1 miljard is gemoeid). Belangrijker nog is dat bij deze vergoeding van rampschade door de overheid het “charity hazard”-fenomeen kan optreden. Potentiële gedupeerden (juist degenen die in een overstromingsrisicogebied woonachtig zijn) zouden op vergoeding door de overheid gaan rekenen. Het gevolg daarvan is tweeledig: in de eerste plaats zouden er geen prikkels meer zijn tot het nemen van preventieve maatregelen met het oog op beperking van eventuele schade en in de tweede plaats zouden zo ook geen verzekeringsoplossingen tot stand komen; potentiële gedupeerden rekenen immers op overheidstussenkomst. Epstein kwalificeert overheidstussenkomst na rampen dan ook als een “catastrophic response to catastrophic risk”. En ook Gollier is helder: “solidarity kills market solutions”. Zelfs vanuit het slachtofferperspectief is een tegemoetkoming vanuit de overheid niet ideaal, aangezien de WTS immers niet automatisch van toepassing is op alle soorten rampen. Bij kleinere incidenten met minder gedupeerden zou de WTS niet worden toegepast en blijven slachtoffers dus verstoken van vergoeding.

Het verbaast dan ook niet dat zowel in de wetenschappelijke literatuur als ook door overheidscommissies met kracht is gepleit voor een verzekeringssysteem voor natuurrampen. Sinds het afschaffen van de bindende besluiten midden jaren ’90 is de beschikbaarheid van verzekeringsdekking voor waterschade wel verbeterd, maar ideaal is de situatie zeker nog niet. Sommige verzekeraars zouden schade door hevige regenval wel dekken, maar schade door overstroming van rivieren niet. Het beeld na de overstroming van juli 2021 was vooral dat verzekeraars in de media verklaarden coulant te zullen zijn, terwijl de facto slechts in geringe mate door gedupeerden beroep kon worden op verzekeringsdekking. Dat is jammer, niet alleen omdat een ruimere dekking de druk op de openbare middelen had kunnen verminderen, maar ook omdat verzekeraars (die via premiedifferentiatie het zogenaamde moreel risico controleren) gespecialiseerd zijn in preventie en schadebeperking. Verzekeraars zijn echter nog steeds huiverachtig om het overstromingsrisico te dekken. Dat heeft niet alleen te maken met een te beperkte vraag en risico-onderschatting door potentieel gedupeerden, maar ook met het reeds genoemde charity hazard. Daar komt bij dat de totale omvang van de schade bij een (watersnood)ramp zodanig kan zijn dat zulks de mogelijkheden van een individuele verzekeraar (en zelfs van de herverzekeringsmarkt) overstijgt. Niet voor niets wordt sinds 1968 in de literatuur (Kunreuther) gepleit voor een verplicht systeem van rampenverzekering met herverzekering door de Staat. Zo’n model (verplichte premieopslag op vrijwillige opstalverzekering) is in Frankrijk in de jaren ’80 is ingevoerd, is (in 2005) door België overgenomen en wordt onder meer ook in Noorwegen en Spanje ingevoerd. Ook de Commissie Borghouts heeft in het *Rapport Solidariteit met Beleid* (2004) aangedrongen op het inzetten op verzekeringsmogelijkheden met een mogelijke rol voor de overheid als herverzekeraar.

Desondanks is er de afgelopen 25 jaar relatief weinig vooruitgang geboekt. Verzekeraars zijn afwachtend zijn en dus rust een belangrijke taak op de overheid. Zij kan het probleem van de zgn. antiselectie (dat verzekering alleen door de slechte risico’s wordt genomen) vermijden door een verplichte premieopslag op de vrijwillige opstalverzekering in te voeren en kan bovendien bij een hoge schadeomvang via staatsherverzekering tussenkomen (zoals dat ook al voor het terrorismerisico is gebeurd). Het voordeel daarvan is dat niet langer publieke middelen (zoals via de WTS) hoeven te worden ingezet, maar dat (net zoals in België en Frankrijk) na een grote overstroming gedupeerden een beroep op hun verzekeraar kunnen doen. Deze verzekeraar kan daarbij een belangrijke rol spelen in de preventie door het bieden van prikkels tot schadebeperking via de polisvoorwaarden.

Zie hierover verder:

* Hartlief, T. en Faure, M., “Vergoeding van schade bij rampen in België en Nederland”, *TPR*, 2015, 991-1053.
* Hartlief, T., “Privaatrecht in nood”, in *Crises, Rampen en Recht, Preadviezen Nederlandse Juristenvereniging*, Deventer, Kluwer, 2014 en
* Faure, M. en Hartlief, T. (red.), *Financial Compensation for Victims of Catastrophes: A Comparative Legal Approach*, Wenen, Springer, 2006.