

Privaat verzekeren van grote overstromingen duurder dan via overheid

Sinds de wateroverlast in het zuiden van Nederland van 2021 en de evaluatie van de Wet tegemoetkoming schade wordt er gepleit voor private verzekeringsoplossingen voor schade van huishoudens bij grote overstromingen. Het is echter de vraag of dat realistisch en verstandig is.

IN HET KORT

- De benodigde verzekeringspremies voor grote overstromingen zijn veel hoger dan de jaarlijkse verwachte schade.
- Voor de overheid is schadevergoeding na overstromingen veel gemakkelijker te financieren.
- Publieke verzekeringen stimuleren de overheid om te investeren in dijkversterkingen.

BAS KOLEN

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en Wetenschappelijk directeur van HKV lijn in water

RUBEN JONGEJAN

Zelfstandig consultant

PETER ZWANEVELD

Programmaleider bij het Centraal Planbureau

MATTHIJS KOK

Emeritus hoogleraar aan de TU Delft

Tot op heden zijn grote overstromingen door dijkdoorbraken van primaire waterkeringen niet standaard verzekeraar voor huishoudens. De afhandeling van schade, na een grote overstroming uit zee, de rivieren of de grote meren is dan ook onderwerp van maatschappelijk debat. De laatste grote overstroming na een doorbraak van primaire keringen was de Watersnoodramp in 1953. In 1955 werden overstromingen uitgesloten van dekking omdat verzekeringsmaatschappijen anders door de potentieel grote schades van overstromingen zouden kunnen omvallen. Voor bijzondere situaties, bedrijven en grote bouwprojecten is het wel mogelijk op de zakelijke markt individuele verzekeringen af te sluiten (kader 1).

Bij een grote overstroming kan de overheid besluiten om burgers en bedrijven te compenseren via de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts). Het Expertise Netwerk Waterveiligheid pleit al langer voor een dergelijk publiek arrangement om de gevolgen van grootschalige overstromingen op te vangen (Vrijling et al., 2008; ENW, 2023). Een belangrijk argument hiervoor is dat de financieringskosten relatief laag zijn, terwijl risico's effectiever kunnen worden verminderd door preventie dan door het beperken van gevolgen. In juni 2024 heeft het kabinet zijn voorkeur voor deze aanpak uitgesproken (Tweede Kamer, 2024).

In een evaluatie van de Wts pleit het Wetenschappe-

lijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC, 2024) echter voor een verzekeringsoplossing, bijvoorbeeld in de vorm van een verplichte rampenverzekering gekoppeld aan de inboedel- of opstalverzekering. Hiervoor worden verschillende argumenten aangedragen. Ten eerste wordt gesteld dat de Wts onvoldoende rechtszekerheid en rechtsgelijkheid geeft omdat het onduidelijk is of en zo ja, wanneer schadevergoeding wordt uitgekeerd. Ten tweede beschouwen de WODC-onderzoekers het ontbreken van een verzekeringsoplossing als een lacune die de vangnetfunctie van de overheid op de proef stelt. Ten derde wordt gesteld dat een verzekeringsoplossing voor overstromingen burgers en bedrijven stimuleert om zelf maatregelen te nemen om risico's te verkleinen. Ten slotte wordt aangedragen dat private verzekeraars sneller schades kunnen afhandelen dan de overheid.

Het WODC (2024) gaat echter niet in op de kosten van een private verzekeringsoplossing. Ook bij een dergelijke oplossing worden de overstromingskosten uiteindelijk gedragen door de Nederlandse burger, hetzij via de premie voor een verplichte verzekering, hetzij via belastingaflachten. In dit artikel zetten we cijfers over de jaarlijks verwachte overstromingsschade af tegen de verzekeringspremie bij een private overstromingsverzekering, en tegen de kosten bij een overheidsoplossing via bijvoorbeeld de Wts.

Verzekeringspremies

Om een inschatting te maken van de kosteneffectiviteit van een particuliere verzekering voor grote overstromingen, zetten we de verzekeringspremie af tegen de publieke kosten. De jaarlijkse premie van het particulier verzekeren van grote overstromingsschade zou logischerwijs opgebouwd zijn uit drie onderdelen. Ten eerste de ex-ante-kapitaal-kosten om met een bepaalde zekerheid te kunnen uitkeren. Om deze te bepalen gaan we uit van Solvency II (2009), de uitgangspunten van de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) die zich baseert op de *Value at Risk*-aanpak. De solvabiliteits eis van Solvency II luidt dat een verzekeraar met 99,5 procent zekerheid aan verplichtingen moet kunnen voldoen aan de schades in de komende twaalf maanden. Als we ervan uitgaan dat extreme overstromingsschades niet 'wegmiddelen' binnen de portefeuilles van verzekeraars, en evenmin herv verzekerd of gesecuritiseerd worden, betekent dit dat een overstromingsschade van een grote omvang die eens in de 200 jaar

voorkomt, door verzekeraars gedragen moet kunnen worden. We gaan uit van de EIOPA-kapitaalvoet van 6 procent. Dat deze mogelijk wordt verlaagd naar 4,75 procent is niet van belang voor onze algemene bevindingen.

Ten tweede is er de jaarlijks verwachte schade van grote overstromingen. Deze baseren we op de resultaten van de 'BREACH-methode' (Kolen en Nicolai, 2025) en de Nederlandse standaardmethode voor schadebepaling 'Schade- en Slachtoffer Module' (SSM) (Informatiepunt Leefomgeving, 2025). Het combineren van beide modellen levert de kans op een bepaalde schade (Kolen, 2025; Zwaneveld et al., 2026). De jaarlijks verwachte schade van grote overstromingen voor huishoudens is nu ongeveer dertig miljoen euro per jaar en neemt in 2050, dankzij dijkversterkingen en ondanks klimaatverandering, af naar ongeveer vijf miljoen per jaar (huidige prijspeil).

Ten derde is er bij privaat verzekeren sprake van bedrijfsvoeringskosten, zoals contractkosten, marketing, schadeafhandeling en normale bedrijfswinst. Voor zorgverzekeringen bedragen deze kosten zo'n twee procent van de jaarlijks verwachte schade (Zilveren Kruis, 2026). Deze kosten zijn voor overstromingen echter niet bekend. Omdat het slechts om een relatief klein percentage van de totale premiekosten gaat, hebben we ze verder buiten beschouwing gelaten.

De verzekeringspremie voor huishoudens zou met deze uitgangspunten 74 miljoen euro per jaar moeten zijn (een kleine tien euro per huishouden): zestig procent van deze kosten wordt bepaald door de kapitaalkosten en veertig procent door de jaarlijks verwachte schade. In 2050 dalen de verzekeringskosten door dijkversterkingen tot bijna zes miljoen euro per jaar (minder dan één euro per huishouden), waarbij de kapitaalkosten slechts twaalf procent van de totale kosten zijn.

Bij de berekende premies gelden belangrijke kanttekeningen. Een solvabiliteitseis van 99,5 procent per jaar biedt geen garantie op schadeloosstelling door private verzekeraars bij zeldzamere, grote(re) overstromingsschades. De solvabiliteit hoeft immers niet toereikend te zijn bij

Huidige afwikkeling van schade

KADER 1

Hoewel consumenten zich niet kunnen verzekeren tegen grote overstromingsschade, zijn er de afgelopen decennia, dus na de uitsluiting uit 1955, verschillende typen wateroverlast wel verzekeraar gemaakt voor huishoudens. Het gaat om kleinere overstromingen met lagere schades, zoals door extreme neerslag of doorbraken van regionale waterkeringen. Na de extreme neerslag van 1998 is overstromingsschade door extreme neerslag voor huishoudens verzekeraar gemaakt via de inboedel- of opstalverzekering. Ongeveer 90 procent van de huishoudens is hiervoor gedekt (Tweede Kamer, 2024). Op de zakelijke markt is de dekking lager. Zo is 75 procent van het mkb gedekt en op de grootzakelijke markt ligt dit percentage lager. Sinds kort zijn doorbraken van regionale waterkeringen zoals we in 2004 bij Wilnis hebben gezien, ook verzekeraar.

Tegelijkertijd kent deze private verzekeraarheid duidelijke grenzen, waardoor de overheid momenteel een belangrijke rol speelt in schadecompensatie. De Wts is ontstaan na hoogwaters van 1993 en 1995. Er was toen veel schade in buitendijks gebied, maar er waren geen primaire keringen doorgebroken. De schadeafhandeling is gedaan door een ad-hoccommissie,

waarmee vooruit werd gelopen op de Wts uit 1998. Met de Wts kan het kabinet mensen en bedrijven onder voorwaarden financieel tegemoet komen. Een vereiste hiervoor is dat de gebeurtenis als ramp wordt getypeerd, wat een politieke keuze is. Daarnaast mag de schade niet redelijkerwijs verzekeraar zijn.

De Wts biedt flexibiliteit en een vangnet, maar tegelijkertijd ook onzekerheid omdat niet duidelijk is wat wanneer wordt uitgekeerd. Opvallend is verder dat de Wts ook is ingezet in gevallen waarin mensen op eigen risico wonen (buitendijks gebied) en daar waar de schade verzekeraar was, en door sommige particulieren ook daadwerkelijk verzekerd was. Zo is de Wts ingeroepen bij de doorbraak van een regionale waterkering in Wilnis in 2004 wat toen nog niet verzekeraar was en bij het hoogwater in het Maasgebied in 2003, 2011 en 2021.

De ervaringen met de hoogwatergebeurtenis van juli 2021 laten zien dat het compenseren van overstromingsschade een ingewikkelde en politiek gevoelige aangelegenheid is. Er was veel onvrede over de schadeafhandeling door zowel de verzekeraars als de overheid (Task Force Fact-finding hoogwater, 2021; WODC, 2024.)

schades van een grote omvang die zich slechts eenmaal per 200 jaar voordoet. Bij dat soort schades is het aannemelijk dat de overheid alsnog moet bijspringen, om het omvallen van verzekeraars te voorkomen en/of burgers financieel te ondersteunen. Een private verzekeringsoplossing die uitgaat van Solvency II zal effectief dus een publiek-privaat (of bijna geheel publiek) arrangement zijn, waarin de grote schades alsnog worden gedragen door de overheid.

Het aanscherpen van de solvabiliteitseis van 99,5 procent naar 99,9 of 99,99 procent zou betekenen dat de

premies flink zullen stijgen, enkel door de vereiste kapitaalkosten. De premies stijgen volgens de eerdergenoemde uitgangspunten dan van 74 naar respectievelijk 580 en 1.100 miljoen euro per jaar voor de huidige situatie, en ook dan zijn nog steeds niet alle overstromingsschades gedekt. Uiteraard zijn de premiekosten mogelijk te drukken door herverzekering of securitisatie. Onderzoeken naar de marktprijzen van herverzekering tonen echter dat de herverzekeringspremies voor zeldzame schades ook dan nog steeds ruim tien keer hoger kunnen liggen dan de verwachte schade (Froot, 2001; 2008). De jaarlijkse totale premiekosten voor een puur private verzekeringsoplossing voor alle denkbare schades zullen dus een veelvoud van de jaarlijks verwachte schade bedragen, voor zover een dergelijke oplossing reëel is.

Laat overheid schade vergoeden

Het privaat verzekeren van grootschalige overstromingen leidt dus tot relatief hoge verzekeringspremies vanwege de kapitaalkosten. Indien de overheid de kosten draagt, dan kan dit door de uitgifte van schuld papier, al dan niet in combinatie met een verhoging van de belastingen of verschuivingen binnen de begroting. Over staatsschuld moet uiteraard rente worden bepaald, maar het ligt niet in de lijn der verwachting dat de kosten van een grootschalige overstroming de kredietwaardigheid van Nederland en daarmee de rente op de staatsschuld wezenlijk zal beïnvloeden. De financieringslasten zijn daarmee een stuk lager als de overheid de kosten draagt, dan wanneer verzekeraars dit doen.

Bij een keuze voor een private verzekering van grote overstromingen spelen meer dan alleen de kosten een rol. Ook het strategisch gedrag van huishoudens en bedrijven is van belang. Zoals de ervaringen bij eerdere hoogwaters illustreren, kan de maatschappelijke en politieke druk groot zijn om vanuit de overheid schade te vergoeden die in beginsel verzekeraar was geweest. Dit maakt een vrijwillige verzekering tegen overstroming lastig. Ook bij een verplichte koppeling met de inboedel- en opstalverzekering is het te verwachten dat nog steeds een deel van de huishoudens onverzekerd zal blijven omdat niet iedereen deze heeft.

Een verplichte private verzekering kan meerwaarde hebben omdat private verzekeraars mogelijk meer dan overheden gespist zijn op het stimuleren van huishoudens om risicobeperkende maatregelen te treffen. Het overstromingsrisico is te beperken door dijken te versterken, de schadegevoeligheid van huizen te verlagen, of door in nood zandzakken te leggen en goederen te evacueren (ENW, 2017).

Onderzoek bevestigt echter keer op keer dat het verkleinen van de overstromingskansen door overheidsingrijpen het meest effectief en het meest doelmatig is (Eijgenraam et al., 2014; Prins et al., 2025). Er is namelijk relatief weinig wat huishoudens kunnen doen om het risico van grote overstromingen, met grote waterdieptes en die een kleine kans hebben, substantieel te verkleinen. Een eventuele gedragsprikkel (via de Wts) zou zich daarom vooral op de overheid moeten richten. Wanneer de overheid namelijk zelf voor de schade opdraait, ontstaat er een prikkel om te investeren in dijkversterkingen.

Hybride vormen van private en publieke verzekering zijn ook mogelijk en verdienen aandacht (ENW, 2023), al dan niet gecombineerd met verzekeringsoplossingen voor kleine overstromingen als gevolg van neerslag en doorbraken van regionale waterkeringen en overstroomd buitendijks gebied. In zo'n hybride oplossing worden de kosten grotendeels door de overheid gedragen, maar is er bij de afwikkeling van schades een rol voor verzekeringsmaatschappijen (Jongejan en Barrieu, 2008; Tweede Kamer, 2024). ENW (2023) laat zien dat elk land een andere constructie heeft ontwikkeld, met daarin verschillende rollen voor de private sector (verzekeraars) en de overheid. De grote gemene deler van de oplossingen in verschillende landen is wel dat de grootste schades uiteindelijk door de overheid gedragen worden. Dat is niet verwonderlijk, want de kosten voor burgers, via premies of belasting, zijn dan het laagst. Het vraagt vervolgonderzoek om te bepalen op welke manier overheden en huishoudens optimaal kunnen worden gestimuleerd.

Schadevergoeding door de overheid zal de staat niet snel financiële problemen opleveren: de kredietwaardigheid van Nederland staat ook bij hoge uitgaven naar aanleiding van een overstromingsramp niet onder druk, zodat ook rentes op de staatsschuld dan niet wezenlijk worden beïnvloed.

Literatuur

- Eijgenraam C., J. Kind, C. Bak et al. (2014) Economically efficient standards to protect the Netherlands against flooding. *Interfaces*, 44(1), 7–21.
- ENW (2017) *Grondslagen voor hoogwaterbescherming*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW), november. Te vinden op www.enwinfo.nl.
- ENW (2023) *Verzekeren van overstromingen vanuit het primaire systeem aantrekkelijk?* Bijlage bij ENW-advies 23-06. Expertise Netwerk Waterveiligheid, 13 juli. Te vinden op www.enwinfo.nl.
- Froot, K.A. (2001) The market for catastrophic risk: A clinical examination. *Journal of Financial Economics*, 60(2-3), 529–571.
- Froot, K.A. (2008) The intermediation of financial risks: Evolution in the catastrophe reinsurance market. *Risk Management and Insurance Review*, 11(2), 281–294.
- Informatiepunt Leefomgeving (2025) *Schade- en Slachtoffer Module (SSM)*. Te vinden op ipo.nl.
- Jongejan, R. en P. Barrieu (2008) Insuring large-scale floods in the Netherlands. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 33(2), 250–268.
- Kolen, B. (2025) *Verzekerd van klimaatrisico's*. Oratie, 7 november. Universiteit van Amsterdam. Te vinden op pure.uva.nl.
- Kolen, B. en R. Nicolai (2025) BREACH-METHOD: a new framework to generate event sets for financial flood risk assessment of the Dutch Delta. *Journal of Coastal and Riverine Flood Risk*, 4.
- Prins, T., F. van der Ploeg en T.S. van den Bremer (2025) *Sea level rise and optimal flood protection under uncertainty*. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2025-030/VI.
- Solvency II (2009) *Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the COUNCIL of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II)*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Task Force Fact-finding hoogwater (2021) *Hoogwater 2021. Feiten en duiding*. Expertise Netwerk Waterveiligheid. Te vinden op www.enwinfo.nl.
- Tweede Kamer (2024) *Brief van de ministers van Financiën, van Justitie en Veiligheid en van Infrastructuur en Waterstaat*. Kamerstuk II, 32013, nr. 291. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- Vrijling, J.K., C.J.J. Eijgenraam en M. Kok (2008) Verzekeren tegen grote overstromingen. Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW), november. Te vinden op www.enwinfo.nl.
- Expertise Netwerk Waterveiligheid,
- WODC (2024) *Gaten in financieel vangnet voor gedupeerden bij rampen*. WODC Nieuwsbericht, 16 december.
- Zilveren Kruis (2026) *Waarom stijgt de zorgpremie?* Zilveren Kruis.
- Zwaneveld, P. B. Kolen, R. Jongejan en M. Kok (2026) Nederland wordt aanzienlijk veiliger: verwachte schade door grootschalige overstromingen daalt met een factor 6 in 2050. ESB. te verschijnen.