



# Waterrobuust herstel door verzekeraars

Eindrapport

## Datum

16 december 2025

## Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

## Onderzoeksteam

David Schelfhout ([d.schelfhout@aef.nl](mailto:d.schelfhout@aef.nl))

Wybrand van der Meulen

Tiddo Folmer

Wim Weterings (Nysingh Advocaten / Tilburg University)

## Referentie

GI265

## Foto voorpagina

Unsplash / Milivoj Kuhar

## / Managementsummary

### **Dit rapport gaat over waterrobuust herstel**

Nederland krijgt als gevolg van klimaatverandering steeds vaker te maken met extreme neerslag. Om daar beter op voorbereid te zijn, zijn veel maatregelen nodig. Niet alleen moeten we preventieve maatregelen nemen om schade te voorkomen, maar ook in de manier waarop we in Nederland (water)schade *herstellen* kan er veel worden verbeterd. Nu is de praktijk nog dat verzekeraars schade als gevolg van wateroverlast herstellen door zaken in de oude toestand terug te brengen. De beleidstafel wateroverlast en hoogwater heeft aanbevolen om te onderzoeken of dat ook anders zou kunnen: is het mogelijk dat verzekeraars schade waterrobuust herstellen? De definitie daarvan is:

Waterrobuust herstel is het herstel van fysieke, verzekerde schade aan een object op een zodanige manier dat, bij toekomstige gebeurtenissen die tot watergerelateerde schade leiden, deze schade wordt beperkt dan wel voorkomen.

### **Waterrobuust herstel heeft in potentie veel voordelen**

Waterrobuust herstel draagt bij aan het voorkomen van toekomstige (water)schades. Dat is in het belang van verzekerden, verzekeraars en de maatschappij als geheel. Nederlands onderzoek laat zien dat waterrobuuste maatregelen tussen 70 en 90% schadereductie kunnen opleveren. Eerder onderzoek naar schadepreventieve maatregelen rond de overstromingen in Limburg liet al zien dat schadebeperkende maatregelen de schadelast met 30 tot 40% konden verlagen. Hoe groot de financiële baten van waterrobuust herstel zijn, is moeilijk te kwantificeren, omdat dit van veel factoren afhangt. Uit onderzoek in het VK bleek dat waterrobuust herstel van woningen zich binnen 7 jaar terugverdient, maar deze resultaten zijn niet één op één toepasbaar op de Nederlandse situatie.

### **Waterrobuust herstel kan op meerdere manieren in de praktijk worden gebracht**

Bij het waterrobuust herstellen van gebouwen wordt onderscheid gemaakt tussen maatregelen die water buiten houden (dry-floodproofing) en maatregelen die schade beperken wanneer water het gebouw binnendringt (wet-floodproofing). Dry-floodproofing kan worden toegepast door waterdichte gevels, ramen en deuren, het afdichten of verhogen van instroompunten, het toepassen van tijdelijke of vaste waterkeringen of zelfs het verhogen van gebouwen. Wet-floodproofing accepteert dat water kan binnendringen, maar beperkt de gevolgen door het gebruik van waterbestendige materialen, waterrobuuste vloeren en wanden, verhoogde elektra en het hoger situeren van gevoelige apparatuur. Ook kunnen bouwkundige en ruimtelijke strategieën worden toegepast die water ontwijken, tegenhouden of ermee meebewegen, zoals paalbouw, drijvende bouw en kruipruimteloos bouwen.

### **Drie factoren belemmeren op dit moment bredere toepassing van waterrobuust herstel**

In dit rapport werken we drie factoren uit die er op dit moment voor zorgen dat waterrobuust herstel nog niet (breed) wordt toegepast door verzekeraars. We vatten die hieronder samen, met steeds ook onze **duiding** van die belemmering op basis van de opbrengsten van dit onderzoek.

- ▶ Het **indemniteitsbeginsel** is een dwingendrechtelijke bepaling uit het Burgerlijk Wetboek die stelt dat een verzekerde geen vergoeding mag ontvangen waardoor hij in een duidelijk voordeliger positie komt. Verzekeraars menen geregeld dat dit ervoor zorgt dat schade niet waterrobuust kan worden hersteld (bijvoorbeeld als dat hogere kosten kent). Op basis van een juridische analyse concluderen we dat het indemniteitsbeginsel onder bepaalde voorwaarden wel degelijk ruimte laat voor waterrobuust herstel door verzekeraars.

- ▶ Een tweede belemmering is de **economische logica achter waterrobuust herstel** voor verzekeraars. Kort gezegd komt deze belemmering er op neer dat het op dit moment economisch niet interessant of lastig haalbaar lijkt voor individuele verzekeraars om waterrobuust herstel vorm te geven via een waterrobuust verzekeringsproduct. Er is op dit moment om een aantal redenen, die we uitwerken, geen duidelijke *business case*. We concluderen dat deze belemmering kan worden weggenomen door het maken van sectorbrede afspraken of een verplichting vanuit de overheid voor waterrobuust herstel.
- ▶ Een derde belemmering komt voort uit **mededingingsregels**. Die beperken mogelijk de ruimte tot (sectorbrede) opschaling van waterrobuust herstel, omdat verzekeraars geen onderlinge afspraken mogen maken over zaken die 'concurrentieel' zijn, zoals polisvoorwaarden en andere zaken die potentieel impact kunnen hebben op de premiestelling van schadeverzekeringen. Dat zou de marktwerking in de sector beperken. Op basis van deze verkenning concluderen we dat het weliswaar niet gebruikelijk noch eenvoudig is voor verzekeraars om dit soort afspraken te maken, maar dat het niet zonder meer verboden is om afspraken te maken over de implementatie van waterrobuust herstel in opstalverzekeringen. Een belangrijke reden daarvoor is dat de ACM welwillend staat tegenover afspraken die goed zijn vanuit een duurzaamheidsoogpunt.

## Vervolg: er zijn op vier terreinen keuzes nodig over de afbakening van waterrobuust herstel

### 1. Oriëntatie

- Waterrobuust herstel van schade
- Of een systeem dat óók verzekerden prikkels biedt voor preventie?

### 2. Waterrobuust herstel in enge of ruime zin

- In **enge zin**: herstel van waterschades op een waterrobuuste manier, zonder aanvullende ingrepen om de waterrobuustheid van de woning te versterken
- In **ruime zin**: het nemen van maatregelen die de waterrobuustheid van de woning in brede zin versterken en daarmee toekomstige schade beperken

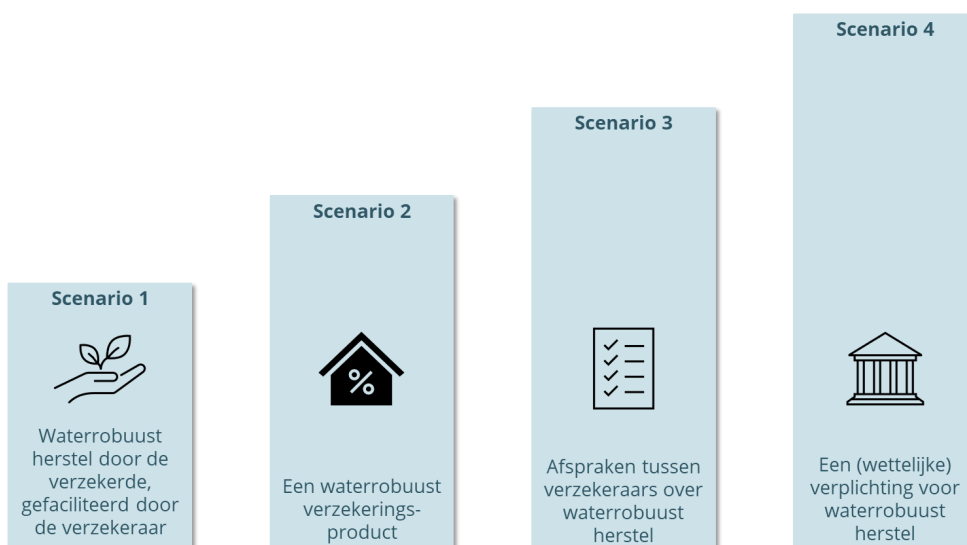
### 3. Bij welke schade-oorzaak?

- Bij verzekerde schades als gevolg van wateroverlast
- Ook bij andere verzekerde schades

### 4. Reguleringsstrategie

- In hoeverre wordt de *inhoud* van waterrobuuste maatregelen vooraf ingekaderd?
- In welke mate is er een beperking van de *financiële* omvang van maatregelen?

## Vervolg: we zien vier scenario's voor het in de praktijk brengen van waterrobuust herstel



De basale kenmerken en haalbaarheid van deze scenario's zijn in onderstaande tabel gevat

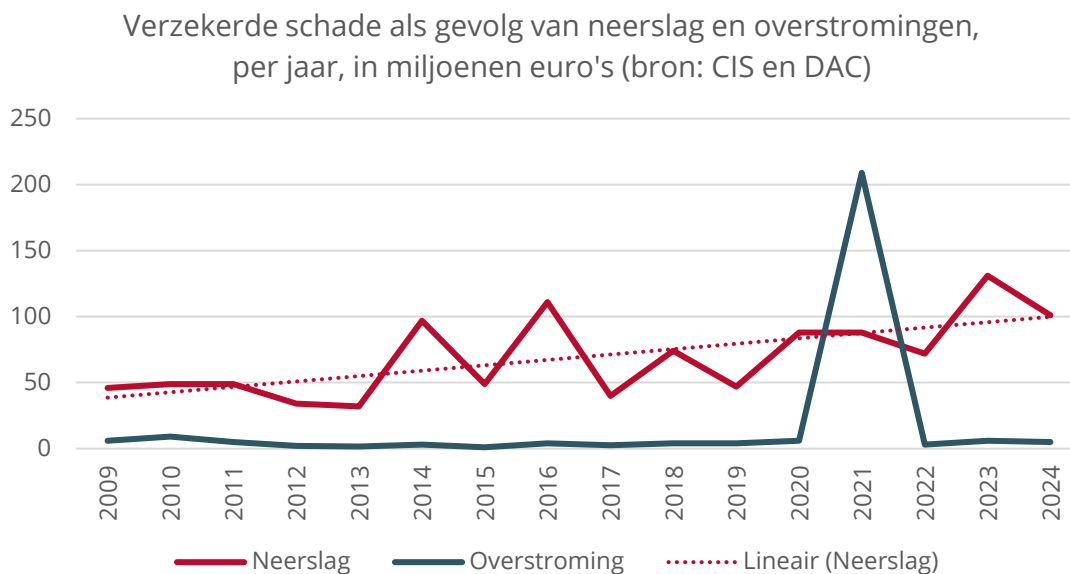
		Waterrobuust herstel door de verzekerde	Een waterrobuust verzekeringproduct	Afspraken tussen verzekeraars	Een (wettelijke) verplichting
Beschrijving scenario	<b>Sturingsprincipe</b>	Eigen initiatief	Marktmechanisme	Zelfregulering	Verplichting / regelgeving
	<b>Impact</b>	Laag	Gemiddeld	Groot	Groot
	<b>Definitie en reikwijdte</b>	Niet van toepassing	Afhankelijk van polisvoorwaarden	Afhankelijk van inhoud van de afspraken	Zeer moeilijk
	<b>Kosten en solidariteit</b>	Kosten voor de verzekerde	Verdeeld tussen individuele verzekerde en verzekeraar, verdeling afhankelijk van polisvoorwaarden	Afhankelijk van de inhoud van de gemaakte afspraken	Kosten worden omgeslagen over <i>alle</i> verzekerden
Haalbaarheid	<b>Indemniteits- beginsel</b>	Niet van toepassing	Niet per definitie belemmerend, afhankelijk van uitwerking	Niet per definitie belemmerend, afhankelijk van uitwerking	Geen belemmering
	<b>Economische logica voor verzekeraars</b>	Niet van toepassing	Aanbieden product lijkt economisch niet aantrekkelijk	Afspraken kunnen economische belemmeringen wegnemen	Neemt economische belemmeringen weg
	<b>Mededinging</b>	Niet van toepassing	Niet in het geding: concurrentie	Vraagt om afweging kosten en baten	Geen belemmering

## / Inhoud

<b>/</b>	<b>Managementsamenvatting</b>	<b>3</b>
<b>/ 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Doel- en vraagstelling	8
1.2	Onderzoeksaanpak	9
1.3	Leeswijzer	9
<b>/ 2</b>	<b>Wat is waterrobuust herstel?</b>	<b>10</b>
2.1	Klimaatverandering en duurzaam schadeherstel	10
2.2	Definitie waterrobuust herstel	11
2.3	Bij welke (typen) schades kan waterrobuust herstel onderdeel zijn van verzekeringen?	12
2.4	Wat zijn de baten van waterrobuust herstel?	13
2.5	Waterrobuust herstel in de praktijk: aanpak en maatregelen	16
2.6	Tussenconclusie	21
<b>/ 3</b>	<b>Welke partijen kunnen betrokken zijn bij waterrobuust herstel?</b>	<b>23</b>
<b>/ 4</b>	<b>Welke belemmeringen staan toepassing van waterrobuust herstel tot op heden in de weg?</b>	<b>26</b>
4.1	Het indenniteitsbeginsel	26
4.2	De economische logica achter waterrobuust herstel	29
4.3	Mededingingsregels	33
<b>/ 5</b>	<b>Wat kunnen we leren van internationale voorbeelden?</b>	<b>35</b>
<b>/ 6</b>	<b>Scenario's voor bredere toepassing</b>	<b>40</b>
6.1	Afbakening van waterrobuust herstel	40
6.2	Hoe is waterrobuust herstel te organiseren?	45
<b>/ 7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>56</b>
<b>/ A</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>59</b>
A.1	Juridische analyse van het indenniteitsbeginsel	59
A.2	Lijst van geïnterviewden	65

## / 1 Inleiding

Extreme neerslag en wateroverlast zullen door klimaatverandering steeds vaker voorkomen. In de afgelopen jaren is een opwaartse trend herkenbaar in schades als gevolg van neerslag en overstroming, zo blijkt uit cijfers van het Verbond van Verzekeraars, samengevat in onderstaande figuur.<sup>1</sup> Dit figuur laat zien dat de weergeerelateerde schade in de afgelopen tien jaar schommelt tussen de 150 miljoen en 900 miljoen euro per jaar.<sup>2</sup>



De verwachting is dat deze trend verder door zal zetten. In Europa zijn steeds vaker voorbeelden van extreme regenval, zoals bijvoorbeeld in de regio Valencia in 2024, met maar liefst 30 miljard euro schade als gevolg. Ook in Nederland is dit merkbaar. Het aantal dagen met zware regen (met meer dan 50 millimeter neerslag) nam volgens het KNMI sinds 1951 al toe met 85 procent.<sup>3</sup> De wateroverlast in Limburg in 2021 leidde tot 400 miljoen euro schade. Een rapport van Deltares bood tegen deze achtergrond inzicht in de mogelijke gevolgen van grootschalige extreme regen van 200 mm regen die in 48 uur valt – een scenario dat denkbaar is voor Nederland.<sup>4</sup>

Om schade in de toekomst te beperken, is het van belang dat herstel van gebouwen en infrastructuur niet alleen snel en degelijk gebeurt, maar ook toekomstbestendig, oftewel: waterrobuust. Daarom is beleidsaanbeveling nummer 16 van de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater: *Verken de mogelijkheden voor klimaatrobuust herstel in verzekeringen*. De beleidstafel deed de aanbeveling om te verkennen hoe klimaatrobuust herstel door verzekeraars gestimuleerd kan worden.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Bron: Klimaatschademonitor van het Verbond van Verzekeraars: [PBI | BI Public](#), specifiek voor opstal- en inboedelverzekeringen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er tegelijkertijd sprake is van een autonome portefeuillegroei voor deze polissen.

<sup>2</sup> Afgezet tegen een totaal premievolume van ca. €5 miljard per jaar voor deze polissen

<sup>3</sup> <https://klimaatweb.nl/nieuws/neerslagextremen-in-nederland-1910-2022/>

<sup>4</sup> Deltares (2025), Landelijk waterbeeld grootschalige extreme regen, te raadplegen via <https://open.overheid.nl/documenten/a5903e9e-ea3d-4c8e-9015-49ecf4e2a1cd/file>

<sup>5</sup> [Voorkomen kan niet, voorbereiden wel. Allemaal aan de slag | Eindadvies van de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater \(2022\) | Rijksoverheid.nl](#), p. 61-63

Het begrip klimaatrobuust herstel is in het vervolg op het eindadvies van de beleidstafel aangescherpt tot waterrobuust herstel, om zo duidelijk te maken dat er wordt gefocust op herstel van schades die worden veroorzaakt door wateroverlast (zoals neerslag of overstromingen). Verzekeraars ondersteunen het idee van waterrobuust herstel, maar hebben ook naar voren gebracht dat er op dit moment een aantal belemmeringen spelen die ervoor zorgen dat waterrobuust herstel nog niet op grote schaal in de praktijk kan worden gebracht.<sup>6</sup>

Tegen die achtergrond voorziet dit rapport in de door de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater gevraagde verkenning naar de mogelijkheden om waterrobuust herstel. Daarbij hebben we ook aandacht voor de belemmeringen die op dit moment spelen en wat ervoor nodig is om die belemmeringen weg te nemen.

## 1.1 Doel- en vraagstelling

Waterrobuust herstel kan een bijdrage leveren aan het voorkomen van toekomstige schade door wateroverlast.

De **hoofdvraag** die in dit onderzoeksrapport centraal staat, is door het ministerie van IenW als volgt geformuleerd:

### Hoe kan waterrobuust herstel onderdeel zijn van verzekeringen?

Dit rapport gaat in op de vraag hoe waterrobuust herstel *onderdeel kan zijn van verzekeringen*. Dat betekent dat we in dit rapport focussen op wat er nodig is om schadeverzekeringen zo in te richten dat verzekeraars (en/of hun klanten) bij het herstellen van schades veroorzaakt door wateroverlast vaker dan nu het geval is kiezen voor (vormen van) waterrobuust herstel. Het **doel** van dit rapport is dan ook om een basis te vormen voor besluitvorming over maatregelen die hieraan kunnen bijdragen.

Het ministerie van IenW heeft de hoofdvraag uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Welke maatregelen zijn mogelijk als invulling van waterrobuust herstel?
2. Welke partijen spelen een rol in waterrobuust herstel?
3. Wie kan/ moet welke rol spelen? (schets indien mogelijk meerdere scenario's voor invoer van waterrobuust herstel)
4. Hoe kunnen verzekeraars omgaan met het indenniteitsbeginsel bij het toepassen van waterrobuust herstel?
5. Welke aanpassingen zijn nodig (juridisch/beleidsmatig/procesmatig/financieel/sociaal)?
  - a. Wanneer waterrobuust herstel onderdeel vormt van verzekeringen; Zijn er kosten zijn hier voor de consument aan verbonden (duurdere poliskosten per maand)? Is er keuzevrijheid of is dit verplicht? Is er een financiële rol voor de overheid?
  - b. Hoe zorg je dat het uitgekeerde bedrag wordt besteed aan waterrobuust herstel?
6. Welke aandachtspunten zijn er ten aanzien van klimaatrechtvaardigheid / solidariteit?
7. Wat zijn aanbevelingen/vervolgstappen?

---

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld: Verbond van Verzekeraars, "[De duurzaamheidstransitie gaat gelukkig gewoon door](#)"

## 1.2 Onderzoeksaanpak

We hebben dit onderzoek aangepakt in drie fases:

- ▶ In een eerste **verkennende fase** hebben we het begrip ‘waterrobuust herstel’ verkend via documentonderzoek en 16 interviews met materiedeskundigen uit zowel de verzekeringssector, de wetenschap, de overheid als het buitenland. Het doel van deze fase was om in kaart te brengen op welke vlakken er al duidelijkheid bestond over de inhoud van waterrobuust herstel en de mogelijkheden hierbinnen, en wat de grootste openstaande vraagstukken waren die vroegen om inhoudelijke verdieping.
- ▶ Vervolgens hebben we in een **verdiepende fase** werksessies georganiseerd over de drie thema’s die om verdere verdieping vroegen. Deze sessies gingen respectievelijk in op de (meer)kosten van waterrobuust herstel, de *business case* achter waterrobuust herstel en de juridische aspecten rondom waterrobuust herstel. In deze verdiepende fase hebben we daarnaast ook een aantal aanvullende individuele interviews afgenomen.
- ▶ In de derde fase, de **rapportagefase**, hebben we de resultaten van de eerste twee fases geanalyseerd en de bevindingen vertaald in deze rapportage. Ook hebben we in deze fase de scenario’s voor de toekomst geformuleerd en conclusies opgesteld.

In de bijlage is een overzicht opgenomen van alle personen die via interviews of werksessies een bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport hebben geleverd.

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van IenW (opdrachtgever), het ministerie van Financiën, het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Verbond van Verzekeraars.

## 1.3 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd:

- ▶ In **hoofdstuk 2** schetsen we de basis van waterrobuust herstel: we formuleren een definitie, gaan in op de meerwaarde van waterrobuust herstel en geven een beeld van het type maatregelen dat onderdeel kan zijn van waterrobuust herstel.
- ▶ **Hoofdstuk 3** schetst het stakeholderveld rondom waterrobuust herstel: welke partijen zijn betrokken bij (het bevorderen van) waterrobuust herstel via verzekeringen, en welke rol hebben zij?
- ▶ In **hoofdstuk 4** gaan we in op de belemmeringen die spelen bij het op bredere schaal toepassen van waterrobuust herstel als onderdeel van verzekeringen. Welke factoren dragen eraan bij dat dit tot op heden nog niet of nauwelijks gebeurt?
- ▶ **Hoofdstuk 5** verlegt de focus naar het buitenland. We werken drie internationale voorbeelden uit (uit het VK, Duitsland en de VS) van *build back better* en beschrijven de relevantie hiervan voor de Nederlandse situatie.
- ▶ In **hoofdstuk 6** schetsen we scenario’s voor waterrobuust herstel in de Nederlandse context. Dat doen we door 1) openstaande keuzes op inhoud (hoe kan er waterrobuust herstel als onderdeel van verzekeringen er uit zien?) en 2) varianten voor het organiseren van bredere toepassing te beschrijven.
- ▶ In **hoofdstuk 7** trekken we ten slotte conclusies, door de onderzoeksvragen die in dit rapport centraal staan beknopt te beantwoorden.

## / 2 Wat is waterrobuust herstel?

In dit hoofdstuk leggen we de basis voor het begrip waterrobuust herstel:

- ▶ In 2.1 beschrijven we de **beleidscontext** van het begrip
- ▶ In 2.2 bakenen we het begrip af en werken we toe naar een **definitie**
- ▶ In 2.3 lichten we toe op **welke typen schades** waterrobuust herstel binnen verzekeringen kan worden toegepast
- ▶ In 2.4 beschrijven we de **baten van waterrobuust herstel**: wat levert het op?
- ▶ In 2.5 werken we uit hoe waterrobuust herstel in **de praktijk** eruit kan zien, en welke concrete **maatregelen** er onderdeel kunnen zijn van waterrobuust herstel

### 2.1 Klimaatverandering en duurzaam schadeherstel

Nederland krijgt, zoals we zagen in de introductie, steeds vaker te maken met extreem weer. Om de weerbaarheid van Nederland hiertegen te vergroten en beter om te kunnen gaan met deze veranderende omstandigheden moet er veel gebeuren, zo blijkt uit het eindadvies van de beleidstafel wateroverlast en hoogwater.<sup>7</sup> Zo moeten burgers en bedrijven zich beter bewust worden van risico's, moet crisisbeheersing worden verbeterd en zijn andere preventieve maatregelen nodig, zoals bijvoorbeeld het rekening houden met risico's op wateroverlast bij het kiezen van nieuwbouwlocaties en het afgeven van vergunningen.<sup>8</sup>

Het rapport van de beleidstafel maakt duidelijk dat alleen preventieve maatregelen niet voldoende zijn. Ook de manier waarop *herstel van schade* als gevolg van wateroverlast plaatsvindt, verdient aandacht. De beleidstafel vraagt daarbij specifiek aandacht voor **de rol van verzekeraars** bij het herstel van klimaatschade.

Dit rapport gaat, naar aanleiding van een aanbeveling van de beleidstafel, over de vraag hoe verzekeraars schade klimaatrobuust of, specifiek, **waterrobuust kunnen herstellen**. Ook anderen roepen daartoe op. Bijvoorbeeld het recente advies van de Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) vraagt aandacht voor de rol van verzekeraars bij het “weerbaarder maken” van de maatschappij tegen klimaatrisico's. De WKR vraagt bijvoorbeeld aandacht voor “het belonen van gedrag dat risico's en potentiële schade vermindert, zoals het nemen van schadebeperkende maatregelen, via de hoogte van de premies”. Ook wijst de WKR op de mogelijkheid van ‘build back better’, onder meer door “vooraf premieverlagingen toe te passen wanneer de verzekering wordt hervat na klimaatbestendige wederopbouw”.<sup>9</sup>

Ook in andere wetenschappelijke publicaties naar de rol van verzekeraars bij klimaatadaptatie wordt ‘build back better’ als een kansrijke route gezien om als verzekeraars een bijdrage te leveren aan het versterken van weerbaarheid. Jarzabkowski en collega's bevelen dan ook aan om de dialoog tussen verzekeraars en beleidsmakers over de inzet van ‘build back better’ te versterken.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> [Voorkomen kan niet, voorbereiden wel. Allemaal aan de slag | Eindadvies van de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater](#), p. 6

<sup>8</sup> Ibidem, p. 7-11

<sup>9</sup> [Advies 'Meeveranderen met het klimaat' | Publicatie | Wetenschappelijke Klimaatraad](#), p. 57

<sup>10</sup> Jarzabkowski, P., Chalkias, K., Clarke, D., Iyahan, E., Stadtmueller, D., & Zwick, A. (2019). *Insurance for climate adaptation: Opportunities and limitations*. Geraadpleegd via: [link](#)

Ook in de verzekeringssector bestaan verschillende initiatieven die hiermee in lijn zijn. Zo zijn er verzekeraars die 'duurzame' polissen op de markt hebben gebracht. Onderdeel daarvan is dat verzekerde spullen (opstal en inboedel) bij schade niet automatisch door nieuwe worden vervangen, maar worden hersteld, of vervangen met tweedehands of *refurbished* materialen.<sup>11</sup>

Dit past in een bredere beweging waarin Nederlandse verzekeraars zich hard maken voor **duurzaam schadeherstel**. Daarbij wordt ernaar gestreefd om schadeherstel ecologisch en sociaal-maatschappelijk verantwoord uit te voeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het gebruik van materialen die duurzaam geproduceerd zijn, of om het vaker kiezen voor reparatie in plaats van vervanging. Verzekeraars en ketenpartners hebben in 2023 een manifest ondertekend waarin ze de ambitie uitspreken om schade vaker duurzaam te herstellen, en dit zelfs "de norm" te maken in de markt.<sup>12</sup>

**Klimaatrobuust herstel** ('build back better') is een volgend thema waarop verzekeraars publiekelijk hebben uitgesproken stappen te willen zetten. Zo stelt het Verbond van Verzekeraars dat het goed zou zijn om te onderzoeken of het mogelijk zou zijn om bij herstel van schades door wateroverlast of overstroming "eerst te kijken of alle schades klimaatrobuust kunnen worden hersteld."<sup>13</sup> Ook de voorzitter van de divisie Schade & Inkomen van Achmea, Karin Bos, vroeg recent aandacht voor het versterken van de inzet op *building back better*:

*"Schade voorkomen is duurzamer dan schade herstellen. Maar als er dan toch schade is, dan is het belangrijk hoe we dat herstel doen. Duurzaam schadeherstel, dat is gestoeld op circulariteit en building back better, zorgt er namelijk voor dat Nederland na iedere schade een stukje duurzamer wordt. We kunnen hier echt impact maken."*<sup>14</sup>

## 2.2 Definitie waterrobuust herstel

**Waterrobuust herstel** is een initiatief dat past bij de hierboven geschetste ontwikkeling waarin er toenemende aandacht is voor de rol die verzekeraars kunnen spelen bij klimaatadaptatie en het voorkomen van toekomstige klimaatgerelateerde schades.

Het begrip waterrobuust herstel is meer afgebakend dan duurzaam schadeherstel. Het is erop gericht om herstel van schade zo uit te voeren dat bij vergelijkbare incidenten in de toekomst schade wordt voorkomen of verminderd. Het Verbond van Verzekeraars omschrijft waterrobuust herstel in een interne verkenning, waarin waterrobuust herstel overigens wordt gelabeld als adaptief schadeherstel, als volgt: "*Adaptief schadeherstel verwijst naar het proces van het uitvoeren van een meer bestendige en/of veerkrachtige reparatie om een pand tegen overstromingen te verbeteren na een overstroming met als doel schade bij een volgende gebeurtenis te verminderen.*"<sup>15</sup>

Ook internationaal is er aandacht voor deze vorm van schadeherstel. De meest kernachtige verwoording van waterrobuust herstel is **build back better**.<sup>16</sup> Deze korte omschrijving vat de kern van waterrobuust herstel samen: het gaat erom dat een object na schadeherstel in betere, meer

---

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld [Nieuws: ASN Bank lanceert duurzame schadeverzekeringen](#)

<sup>12</sup> Zie [Verbond van Verzekeraars: Duurzaam schadeherstel moet de norm worden](#)

<sup>13</sup> [Klimaatadaptief én goed verzekerd bouwen in tijden van toenemende klimaatrisico's – Gebiedsontwikkeling.nu](#)

<sup>14</sup> Verbond van Verzekeraars, "[De duurzaamheidstransitie gaat gelukkig gewoon door](#)"

<sup>15</sup> Adaptief Schadeherstel, interne presentatie Verbond van Verzekeraars, d.d. 19 juni 2025

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld een handreiking van het Duitse Verbond van Verzekeraars: Gesamtverband der Versicherer, Leitfaden "Build Back Better", juni 2024, [link](#)

schadebestendige, conditie verkeert dan in de voorafgaande situatie. In een publicatie van de Duitse evenknie van het Verbond van Verzekeraars, wordt deze drieslag als volgt uitgewerkt voor maatregelen in het kader van build back better:<sup>17</sup>

- ▶ **Build:** De maatregelen hebben betrekking op woongebouwen.
- ▶ **Back:** De maatregelen kunnen worden toegepast bij een (her)opbouw na een door een verzekering gedekte schade als gevolg van een natuurramp ('Naturgefahr').
- ▶ **Better:** Het doel is het vergroten van de weerbaarheid tegen natuurrampen, waardoor potentiële schade wordt verminderd en zo veel mogelijk voorkomen.

Voortbouwend op bovenstaande omschrijvingen komen we tot de volgende **definitie van waterrobuust herstel** als onderdeel van verzekeringen:

Waterrobuust herstel is het herstel van fysieke, verzekerde schade aan een object op een zodanige manier dat, bij toekomstige gebeurtenissen die tot watergerelateerde schade leiden, deze schade wordt beperkt dan wel voorkomen.

## 2.3 Bij welke (typen) schades kan waterrobuust herstel onderdeel zijn van verzekeringen?

Voor een goed begrip is het van belang om te verhelderen op welke schades waterrobuust herstel (als onderdeel van verzekeringen) betrekking kan hebben.

In de kern is dit eenvoudig: deze scope wordt gevormd door schades die onder de verzekeringsvoorwaarden vallen – schades dus waarvoor een verzekerde op grond van zijn polis recht heeft op een vergoeding van zijn verzekeraar. Dit rapport gaat dus niet over de omgang met schades die *niet verzekerd* (of zelfs: niet verzekeraar) zijn, zoals schades als gevolg van het falen van primaire waterkeringen. Deze schades vallen in Nederland niet onder de dekking van verzekeringspolissen en vallen daarmee logischerwijs niet onder waterrobuust herstel binnen verzekeringen.

Schades waarvoor waterrobuust herstel via verzekeringen mogelijk is, voldoen dus aan de volgende kenmerken:

- ▶ Het zijn fysieke schades aan gebouwen of andere objecten;
- ▶ Het zijn schades die voortkomen uit wateroverlast (zoals overstromingen en extreme neerslag);
- ▶ Het zijn schades waarvoor de opstal- of inboedelverzekering dekking biedt;<sup>18</sup>

Het tweede kenmerk, schade als gevolg van wateroverlast, kan verder worden verhelderd. Op grond van de typische dekking van Nederlandse opstal- en inboedelverzekeringen voor particulieren en de kleinzakelijke markt gaat dit om schade als gevolg van de volgende oorzaken:

- ▶ **Directe neerslag:** regen, hagel, sneeuw, smeltwater en terugstromend rioolwater.
- ▶ **Indirecte neerslag:** water dat na neerslag via de grond het huis binnenkomt
- ▶ **Overstromingen van niet-primaire keringen:** dijken, niet zijnde zeedijken en dijken aan de grote rivieren.

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 6

<sup>18</sup> Met name de opstalverzekering is in Nederland sterk gestandaardiseerd. Verzekeraars concurreren vooral met op elkaar op prijs en beperkt op polisvoorwaarden – in ieder geval wat betreft de verzekerde schade-soorten. Zie ook [Woonverzekering: dekking waterschade | Consumentenbond](#)

Daarnaast vergoeden verzekeraars ook schade als gevolg van lekkages en andere problemen met leidingen. Ook dat is te zien als waterschade, maar het valt niet binnen de definitie waarin waterrobuust herstel bedoeld is voor schades die vaker ontstaan als gevolg van klimaatverandering, zoals schades als gevolg van neerslag en overstromingen. Daar is bij lekkages geen sprake van.

Tot slot is er ook nog waterschade die niet door opstal- of inboedelverzekeringen wordt vergoed, maar waarop de kans wel toeneemt als gevolg van klimaatverandering. Dit betreft schade door opkomend grondwater, schade door overstroming van primaire keringen (zeedijken en dijken aan de grote rivieren), schade als gevolg van buitendijkse overstromingen en schade aan funderingen als gevolg van klimaatverandering. Deze drie schadetypes zijn elk niet verzekeraar en vallen dus niet binnen de scope van waterrobuust herstel *als onderdeel van verzekeringen*. Onderstaande tabel vat dit nog eens samen.

Soort schade	Verzekeraarheid
<b>Overstromingsschade</b>	Overstroming van niet-primaire waterkering
	Overstroming van primaire waterkering
	Buitendijkse overstroming
<b>Funderingsschade door gevolgen van klimaatverandering</b>	
<b>Schade door hoog grondwaterpeil</b>	
<b>Schade door wateroverlast bij extreme neerslag</b>	

Een laatste verheldering van de afbakening van deze verkenning is dat deze zich richt op de **particuliere en kleinzakelijke verzekeringsmarkt**. De grootzakelijke verzekeringsmarkt is anders van karakter en niet op alle punten goed te vergelijken. Daarom is deze in deze verkenning buiten beschouwing gelaten. Ook de verzekeringsmarkt voor woningcorporaties is niet meegenomen in dit onderzoek. Omdat het daarbij om grote hoeveelheden woningen die in een keer worden verzekerd, hebben woningcorporaties doorgaans eigen afspraken met verzekeraars. De lessen uit dit rapport kunnen daar echter waarschijnlijk wel worden toegepast.

## 2.4 Wat zijn de baten van waterrobuust herstel?

Een belangrijke vraag in een onderzoek over waterrobuust herstel is uiteraard: waarom is waterrobuust herstel een goed idee? Wat levert het op? Wat zijn de voordelen? Hierop zijn verschillende antwoorden mogelijk. We kijken hieronder naar zowel maatschappelijke baten als financiële baten.

### Maatschappelijke baten van waterrobuust herstel

Waterrobuust herstel heeft een aantal duidelijke voordelen. Waterrobuust herstel is in principe in het belang van zowel de verzekerde, de verzekeraar als de maatschappij. Door schade op een andere manier te herstellen dan gebruikelijk, wordt toekomstige schade voorkomen. Dat bespaart de maatschappij schadelast, voorkomt veel gedoe en problemen van verzekerden en verlaagt toekomstige schade-uitkeringen door verzekeraars.

In een verkenning van het Verbond van Verzekeraars naar duurzaam schadeherstel wordt dan ook geconstateerd dat verzekeraars adaptief herstel (een synoniem van waterrobuust herstel) “als wenselijk en levensvatbaar zien” om drie redenen:<sup>19</sup>

- ▶ Klanten hebben minder schade en sneller duidelijkheid bij overstromingsschade;
- ▶ Toekomstbestendig schadeherstel zorgt op de lange termijn voor minder hoge schadepieken bij overstromingen.
- ▶ Vertrouwen in verzekeraars neemt toe door toekomstbestendig schadeherstel.

Op de eerste twee redenen gaan we hieronder verder in, in de paragraaf over financiële baten. Daarin beschrijven we in hoeverre waterrobuust herstel (naar verwachting) kan zorgen voor minder schade.

Aansluitend op de derde reden, van het maatschappelijk vertrouwen in verzekeraars, wordt een ander argument ook naar voren gebracht in gesprekken: waterrobuust herstel volgt uit de maatschappelijke verantwoordelijkheid van verzekeraars. Verzekeraars kunnen door waterrobuust herstel toe te passen bijdragen aan de adaptatie van de maatschappij aan een veranderend klimaat en zo toegevoegde waarde leveren voor hun klanten en daarmee de samenleving als geheel.

Heel concreet komt dit tot uiting in de nieuwe CSRD-richtlijn (Corporate Social Responsibility Directive) van de EU.<sup>20</sup> Die vraagt van verzekeraars om te rapporteren over de duurzaamheidsrisico's die zij lopen en de maatregelen die zij nemen om deze risico's te mitigeren. Inzetten op waterrobuust herstel kan een significante bijdrage leveren aan de inzet van verzekeraars bij het tegengaan van risico's gerelateerd aan klimaatverandering. Een handreiking van het Verbond van Verzekeraars voor toepassing van de CSRD op de verzekeringssector, geeft bijvoorbeeld al aan dat verzekeraars “de polishouder aan [zal] geven wat de voordelen zijn van ‘building back better’.”<sup>21</sup> Ook stelt de handreiking dat verzekeraars met hun producten “stimulansen voor risicobeperking” kunnen bieden “door (rand)voorwaarden voor de verzekeringsdekking vast te stellen en door als een prijssignaal voor risico op te treden.”<sup>22</sup>

## Financiële baten

Het lijkt dus duidelijk dat waterrobuust herstel veel voordelen met zich mee kan brengen. Maar hoe zit dit in financieel opzicht? Wat leveren investeringen in waterrobuuste maatregelen op voor verzekerden en verzekeraars?

Voorop staat dat de baten van waterrobuust herstel in financiële zin uit te drukken zijn als het voorkomen of de reductie van toekomstige schadelast. Het is lastig om in algemene zin de vraag te beantwoorden hoe groot de reductie van toekomstige schadelast door waterrobuust herstel is. Dit kan heel sterk verschillen per casus. Hier spelen verschillende factoren een rol:

- ▶ Ten eerste maakt het uit om wat voor type woning het gaat en hoe deze woning is ingericht. In een huis dat is gebouwd met vooral goedkope bouwmaterialen kan toekomstige schade veel groter zijn dan in een huis waarin al veel robuuste materialen zijn gebruikt.
- ▶ Ten tweede hangt de omvang van schadereductie af van hoe omvangrijk waterrobuust herstel is geweest: bij een huis waarin maatregelen worden getroffen die zijn gericht op *dry floodproofing* zal het toekomstige risico op schade kleiner zijn dan in een huis waarin meer bescheiden waterrobuuste maatregelen worden getroffen.

---

<sup>19</sup> Adaptief Schadeherstel, interne presentatie Verbond van Verzekeraars, d.d. 19 juni 2025

<sup>20</sup> Zie <https://www.verzekeraars.nl/verzekeringsthemas/bedrijfsvoering/verslaggeving>

<sup>21</sup> <https://www.verzekeraars.nl/media/pezij5wfa/handreiking-taxonomie-gv-versie-2-punt-1-final.pdf> - pagina 5

<sup>22</sup> Ibidem

- ▶ Ten derde is (de omvang van) het risico op toekomstige wateroverlast een sterk bepalende factor. Vooral de ligging van een huis (in overstromingsrisicogebied of niet) is hier van groot belang.
- ▶ Ten vierde maakt het veel uit welke maatregelen er in de openbare ruimte in de nabijheid van een woning zijn of worden genomen: ook dit beïnvloedt het toekomstige risico op waterschade.

De financiële baten van waterrobuust herstel zijn dus niet in algemene zin uit te drukken. Toch zijn er wel een aantal algemene lijnen te schetsen op basis van eerder onderzoek.

## Nederlandse situatie

Onderzoek van het CPB in 2025 liet zien dat veel van de schade door overstromingen of wateroverlast is gedekt via verzekeringen of tegemoetkomingen door de overheid. Toch lopen Nederlanders ook flinke risico's: het CPB becijferde dat de *ongedekte* schade voor een doorsnee huishouden met koopwoning €25.000 bedraagt. Voor het merendeel van de huishoudens ligt dit bedrag tussen de €12.000 en €65.000.<sup>23</sup> Dat laat zien dat er flink wat potentieel is om toekomstige schadelast te beperken: *build back better* kan in theorie forse toekomstige schadelast voorkomen.

Onderzoek van HKV en de TU Delft uit 2025 becijferde dat adaptatiemaatregelen aan woningen voor een substantiële risicoreductie zorgen. 'Dry-proofing' maatregelen zorgden volgens deze modellen voor 70% schadereductie en 'wet-proofing' maatregelen zelfs voor ongeveer 90% reductie.<sup>24</sup>

Uit onderzoek van de VU naar schadepreventieve maatregelen in Limburg rond de overstromingen van 2021 bleek dat schadebeperkende maatregelen de schadelast met 30 tot 40% kunnen verlagen. Dit staat gelijk aan ongeveer €11.000 tot €15.000 vermeden schade per woning.<sup>25</sup> Het gaat dan om maatregelen "zoals het plaatsen van waterkerende schotten, het bouwen met waterbestendige materialen of het verhogen van elektra"<sup>26</sup> – typisch maatregelen die in het kader van *build back better* kunnen worden genomen (zie ook paragraaf 2.5 hieronder). Het lijkt dan ook redelijk om te verwachten dat preventieve maatregelen die worden getroffen als onderdeel van waterrobuust herstel ook voor dergelijke schadereductiepercentages kunnen zorgen.

## Engelse situatie

In het VK is onderzoek gedaan naar de baten van de 'Build Back Better'-regeling die onderdeel is van het publiek-private programma Flood RE (zie ook hoofdstuk 5).<sup>27</sup> Daarin krijgen huishoudens bij schadeherstel na een overstroming (maximaal) £10.000 om te besteden aan de *flood resilience* van hun woning. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de investering in deze maatregelen zich terugverdient: er zou sprake zijn van een breakeven-punt na ongeveer 7 jaar. In dit onderzoek kwam naar voren dat met een relatief beperkte investering van £10.000 per woning een substantiële verlaging van toekomstige schade kon worden bereikt. Het onderzoek hanteert hiervoor twee scenario's:

- ▶ Bij een 'middenscenario' voor klimaatverandering (en de mate van mitigatie) gaat het model uit van een investering van ca. £2,4 miljard in 3% van risicowoningen (max £10.000 per woning)
  - ▶ In dit scenario wordt jaarlijks ongeveer £350 miljoen aan schade voorkomen,
  - ▶ De terugverdientijd is daarmee kleiner dan 7 jaar.
- ▶ In een zwaarder scenario voor klimaatverandering (met grotere kansen op rampen en hevigereschades) wordt uitgegaan van een investering van ca. £3,2 miljard doordat iets meer dan 4% van de risicowoningen voor £10.000 pond aan 'Build Back Better'-maatregelen neemt. Daar

<sup>23</sup> [Overstromingsrisico voor Nederlandse huishoudens: financiële omvang en verdeling | CPB Website](#)

<sup>24</sup> HKV, TU Delft, Resilient Delta (2025). Assessing Dutch household flood risk and adaptation effectiveness. [Link](#).

<sup>25</sup> [Slimme woningaanpassingen beperken overstromingsschade en financiële risico's - Vrije Universiteit Amsterdam](#)

<sup>26</sup> T. Endendijk (2025). *Homes under Water – From Physical to Financial Flood Risk for Real Estate*. Proefschrift VU Amsterdam, p. 12

<sup>27</sup> <https://www.jbarisk.com/knowledge-hub/insights/building-back-better-to-increase-flood-resilience>

- ▶ Daarmee wordt in dit scenario jaarlijks ter waarde van £453 miljoen aan schade vermeden.
- ▶ Ook in dit scenario is de terugverdientijd dus minder dan 7 jaar.

Deze bedragen zijn niet direct toepasbaar op de Nederlandse situatie. Zo is bekend dat de bescherming voor hoogwater in het VK minder sterk is dan in Nederland. Daardoor leveren klimaatscenario's in het VK een hogere schadelast op dan dat in Nederland het geval zou zijn en kunnen schadebeperkende maatregelen dus ook een groter effect sorteren. Desalniettemin laat de analyse wel zien dat *build back better*-maatregelen bij grotere rampen of gebeurtenissen (die zich ook in Nederland kunnen voltrekken) voor forse schadereductie kunnen zorgen.

### **Baten van klimaatbestendige maatregelen op wijkniveau**

Een recente publicatie van VU-onderzoekers hanteert een iets bredere scope dan *build back better*-maatregelen op het niveau van de woning, maar kijkt naar de effecten van het klimaatadaptatieve maatregelen op wijkniveau.<sup>28</sup> Denk daarbij aan het toevoegen van groenstroken, extra wateropvang op pleinen en een vernieuwd rioolsysteem. Het onderzoek keek naar het effect van dit soort maatregelen op verzekerde schade door hevige regenval. Daarvoor werden twee buurten in Amsterdam vergeleken: één zonder en een mét maatregelen.

De analyse liet zien dat de verzekerde schade in de wijk met klimaatadaptatieve maatregelen significant was afgenomen ten opzichte van de andere wijk. Voor regenbuien van meer dan 2 mm per uur bleek de schade in de wijk mét maatregelen gemiddeld €1.375 per dag lager te liggen dan in vergelijkbare gebieden zonder dergelijke maatregelen.

Hoewel deze resultaten niet één op één vertaald kunnen worden naar de baten van BBB-maatregelen op woningniveau, geven ze wel een heldere indicatie dat waterrobuuste maatregelen tot forse reductie van toekomstige schade als gevolg van wateroverlast kan leiden.

## 2.5 Waterrobuust herstel in de praktijk: aanpak en maatregelen

### **Schade verhalen en herstellen**

Voor een goed begrip van hoe waterrobuust in de praktijk kan werken, is het goed om te weten hoe de werkprocessen van verzekeraars bij schadeherstel in elkaar zitten. Een belangrijk aspect daarvan is dat bij veel polissen verzekerden bij schade de keuze hebben uit twee routes hebben voor herstel van schade:

- a. Verzekerden vragen de verzekeraar het herstel uit te voeren. De verzekeraar schakelt dan een herstelbedrijf in dat op kosten (en risico) van de verzekeraar het herstel uitvoert.
- b. Verzekerden ontvangen een financiële vergoeding van de verzekeraar. Zij voeren het herstel vervolgens zelf uit, of schakelen zelf een derde partij in om het herstel uit te voeren. Verzekerden zijn hierbij overigens niet altijd verplicht om de vergoeding aan herstel te besteden.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Ooms et al. (2025). Assessing effects of nature-based and other municipal adaptation measures on insured heavy rain damages. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 25, p. 4283–4298, te vinden via [link](#)

<sup>29</sup> Dit hangt af van de polisvoorwaarden: er zijn ook verzekeraars die in hun voorwaarden hebben opgenomen dat verzekerden wel verplicht zijn om een vergoeding in te zetten om schade te herstellen. Zij betalen bijvoorbeeld (een deel van) de schadevergoeding pas uit nadat de verzekerde facturen heeft kunnen overleggen die aantonen dat herstel is uitgevoerd.

Het bestaan van deze twee routes heeft betekenis voor waterrobuust herstel in de praktijk. Het betekent dat verzekeraars op twee manieren eraan kunnen bijdragen dat schades vaker waterrobuust worden hersteld:

- ▶ In 'route a' kunnen verzekeraars zelf kiezen voor het toepassen van waterrobuuste maatregelen bij herstel (in overleg met verzekerden, ook over eventuele meerkosten)
- ▶ In 'route b' is de invloed van verzekeraars beperkter, maar ook hier liggen mogelijkheden. In deze variant kunnen verzekeraars tegelijk met het uitkeren van de schadevergoeding verzekerden informeren over klimaatrisico's, het belang van waterrobuust herstel en concrete mogelijkheden voor waterrobuust herstel. Het is ook denkbaar dat verzekeraars bijvoorbeeld een adviesgesprek of -rapport aanbieden aan verzekerden waarin verzekerden een advies op maat krijgen over de mogelijkheden voor waterrobuust herstel die op hun woning en situatie het meest kansrijk zijn.

In het vervolg van deze paragraaf richten we ons op hoe waterrobuust herstel er in de praktijk uit kan zien. Concreet beschrijven we een aantal voorbeelden van maatregelen die genomen kunnen worden om schadeherstel waterrobuust plaats te vinden.

### **Illustratie: klimaatrobuust herstel in de praktijk in de glastuinbouw**

Een interessant voorbeeld van klimaatrobuust herstel vinden we in de glastuinbouwsector. Hoewel het hier niet gaat om *waterrobuust* herstel in strikte zin van het woord<sup>30</sup>, is deze casus wel goed toepasbaar op situaties waarin sprake is van wateroverlast.

In juni 2016 was er in Zuidoost-Nederland sprake van zeer zware hagel. Dit leidde tot ruim 125 miljoen euro aan door Interpolis uitgekeerde vergoedingen voor glasschade in de glastuinbouw en was daarmee de grootste glasschade in de historie van deze verzekeringsmaatschappij.<sup>31</sup>

De verzekeraar koos ervoor om bij herstel van de glasschade zoveel mogelijk gehard glas terug te plaatsen. Dit glas is bestand tegen zware hagel. Op die manier kan toekomstige glasschade worden beperkt of zelfs voorkomen. De oorsprong hiervan ligt in een convenant dat o.a. verzekeraars en vertegenwoordigers van de glastuinbouwsector sloten.<sup>32</sup> In dat convenant is afgesproken dat glasschade in de glastuinbouw altijd wordt hersteld met gehard glas. Het doel daarvan is om werknemers in de glastuinbouw te beschermen tegen de risico's die het breken van regulier glas met zich meebrengt voor de veiligheid van deze medewerkers.

In juni 2025 was er in het zelfde gebied weer sprake van hevige neerslag en zware hagel. Ook toen was er weer sprake van substantiële schade bij glastuinbouwbedrijven, maar vooral bij bedrijven die niet over gehard glas beschikten. Interpolis noemde het na deze gebeurtenis "opvallend dat ondernemers die bewust hebben gekozen voor gehard glas nu minder gebroken ruiten hebben."<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Hagelschade is geen wateroverlast in de klassieke zin van het woord, maar valt zeker wel in de categorie van extreem weer en schade als gevolg van hevige neerslag

<sup>31</sup> [Interpolis keert ruim 125 miljoen uit voor hagelschade glastuinbouw - Groenten & Fruit Actueel](#)

<sup>32</sup> [Convenant Veilig repareren en onderhouden van tuinbouwkassen. \(2012\) | Arbocatalogus AVAG](#)

<sup>33</sup> [Vooral aardbeientelers getroffen door zware hagelbui - Nieuwe Oogst](#)

## Waterrobuust herstel: concrete maatregelen

Hoe ziet waterrobuust herstel er in de praktijk uit? Welke specifieke maatregelen bij herbouw of reparatie van een woning kunnen de waterrobuustheid van een woning versterken? In verschillende publicaties zijn hiervan voorbeelden te vinden. Hieronder geven we een indruk van mogelijke maatregelen, ontleend aan deze publicaties.

### Maatregelen op gebiedsniveau en op woningniveau

Een belangrijk onderscheid in de publicaties over waterrobuuste herstelmaatregelen is het verschil tussen maatregelen op gebouw- en op gebiedsniveau. Op zowel gebieds- als op gebouwniveau zijn er maatregelen te treffen die de waterrobuustheid van woningen kunnen versterken.

Op **gebiedsniveau** kan dan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aanleggen van wadi's (Water Afvoer Drainage en Infiltratie) - verlaagde greppels die regenwater opvangen en laten infiltreren in de bodem. Die zorgen ervoor dat bij extreme regenval water weg kan en voorkomt zo dat straten blank komen te staan en/of het rioleringsstelsel overbelast raakt, waardoor water huizen binnendringt. Ook allerlei andere maatregelen zijn mogelijk op gebiedsniveau, zoals het toevoegen van groen in de openbare ruimte (tegenaan van 'verstening') en het aanleggen van waterdoorlatende parkeerplekken.

Op **woningniveau** zijn veel andere maatregelen denkbaar in en aan de woning. Daarvan zijn hieronder in deze paragraaf veel voorbeelden te vinden.

Voor dit rapport over waterrobuust herstel als onderdeel van verzekeringen kunnen we twee tussenconclusies trekken over het onderscheid tussen maatregelen op woning- en gebiedsniveau:

- ▶ Uit gesprekken en literatuur blijkt dat maatregelen op gebiedsniveau essentieel zijn voor waterrobuustheid. Met andere woorden: als er in de omgeving van een huis onvoldoende maatregelen zijn getroffen om (bijvoorbeeld) te zorgen voor weerbaarheid tegen extreme regenval, dan zijn maatregelen in het huis vaak een 'druppel op de gloeiende plaat'.
- ▶ Hoewel maatregelen op gebiedsniveau dus erg belangrijk zijn, maken ze geen onderdeel uit van deze verkenning. Ingrepen in de openbare ruimte op gebiedsniveau bevinden zich immers buiten de invloedssfeer van verzekeraars. Daarom gaan we er in dit rapport niet nader op in.

### Dry-floodproofing en wet-floodproofing

Een onderscheid dat aan deze maatregelen ten grondslag ligt is dat tussen dry-floodproofing en wet-floodproofing. Dat lichten we als eerst toe:<sup>34</sup>

- ▶ **Dry-floodproofing** betekent dat maatregelen erop gericht zijn dat er geen water in het gebouw komt, waardoor schade geheel wordt voorkomen;
- ▶ Bij **Wet-floodproofing** kan het water het gebouw of de openbare ruimte wel overstromen maar worden er maatregelen getroffen om de schade te beperken

Op basis van dit onderscheid heeft het Verbond van Verzekeraars al een eerste inventarisatie gemaakt van mogelijk 'waterrobuuste' maatregelen die kunnen worden getroffen bij herstel van schade:<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> De definities zijn ontleend aan Defacto Stedenbouw, [Kansen voor gevolgbeperking overstromingen in Amsterdam](#), oktober 2022

<sup>35</sup> Presentatie Verbond van Verzekeraars, Adaptief Schadeherstel, 19 juni 2025

Dry-floodproofing	Wet-floodproofing
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Installeer een terugslagklep op de riolering</li> <li>▶ Bescherm lage instroompunten van het gebouw</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zet (elektrische) apparatuur op een verhoging</li> <li>▶ Bescherm apparatuur door een waterdichte beschermlaag aan te brengen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Installeer tijdelijke waterkeringen voor deuren en ramen</li> <li>▶ Drukbestendige ramen en deuren installeren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Installeer wateropeningen aan weerszijde van de woning</li> <li>▶ Vervang laminaat/tapijt door tegels</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Waterdichte buitenwandconstructies maken</li> <li>▶ Verhoog (deels) het gebouw</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Verhoog stroompunten in en om het gebouw</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Leg een lokale waterkering aan</li> <li>▶ Neem bouwkundige maatregelen (drijvende huizen, huis op palen)</li> </ul>	

In 2010 is er in opdracht van de provincie Utrecht een 'handreiking overstromingsrobuust inrichten' ontwikkeld.<sup>36</sup> Die gaat in op zowel het gebieds- als het gebouwniveau. Maatregelen uit deze publicatie die in bovenstaande tabel niet genoemd zijn, zijn bijvoorbeeld:

- ▶ Keuze voor **waterbestendige bouwmaterialen**, zoals waterdichte betonvloerconstructies, waterbestendiger vloerafwerking zoals zandcement en waterbestendiger wandconstructies.
- ▶ **Ventilatioerosters hoog** aanbrengen.
- ▶ Toevoegen van **trappen** aan constructies om zo extra gebouwhoogte te realiseren.
- ▶ **Kruipruimteloos** bouwen
- ▶ Toevoegen van **waterbestendige keerschotten** in gevelopeningen.
- ▶ Het bouwen met een '**niet-leefbare**' **begane grond** (zonder woon- of verblijffunctie)
- ▶ **Gipsplaten horizontaal plaatsen** i.p.v. verticaal, zodat er slechts enkele platen hoeven te worden vervangen als er water in een gebouw heeft gestaan.

De handreiking van het Duitse samenwerkingsverband van Verzekeraars over 'build back better' bevat ook een brede waaier aan mogelijke maatregelen. Die worden op basis van een ander onderscheid op een rij gezet, namelijk een indeling in 'ontwijken', 'tegenhouden' en 'meebewegen' met water:<sup>37</sup>

Ontwijken	Tegenhouden	Meebewegen
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Locatiekeuze voor nieuwbouw</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Waterdichte gevelconstructies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Verplaats gevoelige functies naar de bovenste verdiepingen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Verhoging van het gebouw door het maaiveld te verhogen</li> <li>▶ Bouwkundige maatregelen (paalbouw, drijvende bouw)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Waterdichte ramen en deuren</li> <li>▶ Afdichting van openingen in het gebouw (bv. stopblokken)</li> <li>▶ Opstanden ('Aufkantungen') bij kelderschachten en uitgangen</li> <li>▶ Terugslagkleppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kies waterbestendige bouwmaterialen</li> <li>▶ Houd rekening met de constructieve drijfkrachten</li> </ul>

<sup>36</sup> Provincie Utrecht, Deltares, Grontmij en Beter Bouwen Beter Wonen (2010), [Handreiking Overstromingsrobuust inrichten](#)

<sup>37</sup> Gesamtverband der Versicherer, Leitfaden "Build Back Better", juni 2024, [link](#)

Bureau Defacto Stedenbouw heeft in een rapport in opdracht van de gemeente Amsterdam ook verschillende maatregelen op een rij gezet voor 'gevolgbeperking' van overstromingen in deze gemeente.<sup>38</sup> Die maatregelen hebben betrekking op verschillende niveaus, en gaan ook in op bijvoorbeeld de inrichting van de openbare ruimte en crisismanagement. Voor een deel hebben de beschreven maatregelen echter ook betrekking op het waterrobuuster maken van gebouwen. Enkele maatregelen die in het rapport worden genoemd, zijn:

- ▶ **Waterdichte plint of gevel** bij gebouwen, die beschermt tegen overstromingen. Afhankelijk van de hoogte van de plint (of de keuze voor het waterdicht maken van de hele gevel) is de woning beschermd voor overstromingen tussen de 20 centimeter en 2 meter. Het rapport stelt dat deze maatregel met name voor *nieuwbouw* geschikt is, en niet voor bestaande bouw.
- ▶ **Waterkerende plint gebouw of openbare ruimte** Een verhoogde plint rondom bebouwing kan voorkomen dat een gebouw bij een overstroming schade oploopt. Een lage drempel (bijvoorbeeld in de vorm van een verhoogde stoep) kan volgens het rapport al veel verschil maken, zeker in gebieden waar er ook wateroverlast door regenwater voorkomt.
- ▶ **Tijdelijke vloedschotten** kunnen water keren en daarmee overlast in gebouwen voorkomen. Zo liggen in veel gebouwen in Dordrecht waar het rivierwater regelmatig de binnenstad bereikt vloedschotten klaar die in gleuven bij de deuropening geplaatst kunnen worden.
- ▶ **Wet-proof maatregelen:** het rapport noemt daarnaast verschillende 'wet-proof' maatregelen om schade te beperken bij overstromingen, zoals:
  - ▶ **Waterrobuuste vloer:** een waterrobuuste tegel- of pvc vloer in plaats van een kwetsbaardere houten parketvloer. Na een overstroming zal een tegelvloer geen blijvende schade oplopen.
  - ▶ **Waterrobuuste inrichting van de woning,** door bijvoorbeeld het verhoogd aanleggen van de elektra en stopcontacten of het gebruik van waterbestendige materialen.
  - ▶ **Verankeren machines:** om overstromingsschade bij bedrijven te beperken kunnen machines aan de vloer verankerd worden. Dit voorkomt dat ze gaan bewegen en extra schade veroorzaken.

## Waterrobuuste maatregelen samengevat

Hierboven hebben we vanuit vier verschillende bronnen een overzicht van diverse maatregelen gepresenteerd die invulling kunnen geven aan waterrobuust herstel in de praktijk. In onderstaande tabel vatten we die maatregelen samen. Daarbij presenteren we deze maatregelen in oplopende volgorde van ingrijpendheid: eerst relatieve *quick wins*, daarna steeds ingrijpendere maatregelen.

Cluster	Omschrijving	Voorbeelden van maatregelen
<b>1. Waterbestendige materialen en afwerking (wet-floodproofing)</b>	Materialen gebruiken die nat kunnen worden zonder grote schade, gericht op gevolgbeperking i.p.v. preventie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Waterbestendige vloeren (tegel, PVC, zandcement)</li> <li>▶ Waterbestendige wanden en bouwmaterialen</li> <li>▶ Gipsplaten horizontaal plaatsen voor beperkte vervanging</li> </ul>
<b>2. Functies en installaties hoger situeren</b>	Kritieke functies (of functies die tot hoge schadelast leiden) zó plaatsen dat ze niet worden geraakt door water.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Elektra en installaties hoger plaatsen</li> <li>▶ Verplaatsen van gevoelige functies naar hogere verdiepingen</li> </ul>

<sup>38</sup> Defacto Stedenbouw, [Kansen voor gevolgbeperking overstromingen in Amsterdam](#), oktober 2022

Cluster	Omschrijving	Voorbeelden van maatregelen
<b>3. Ruimtelijke of plattegrondgerichte oplossingen</b>	Bouwkundige keuzes die de schade beperken door ontwerp van ruimten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kruipruimteloos bouwen</li> <li>▶ Niet-leefbare begane grond (functies hoger situeren)</li> <li>▶ Extra trappen voor hogere toegankelijke niveaus</li> </ul>
<b>4. Water tegenhouden (dry-floodproofing)</b>	Maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van instroom van water in het gebouw; in combinatie met aangepaste constructies die waterdruk aankunnen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Tijdelijke of vaste waterkeringen (vloedschotten, keerschotten, waterkerende plinten/plinten)</li> <li>▶ Waterdichte en drukbestendige ramen, deuren, gevels, plinten</li> <li>▶ Afdichten of verhogen van instroompunten (roosters, kelderschachten, openingen)</li> <li>▶ Terugslagkleppen in de riolering</li> <li>▶ Lokale waterkering rondom gebouw of perceel</li> </ul>
<b>5. Locatiekeuze en gebiedsmaatregelen ('ontwijken')</b>	Maatregelen op ruimtelijk niveau die risico's structureel verkleinen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bewuste locatiekeuze buiten risicogebied</li> <li>▶ Vergunningen en planning afstemmen op overstromingsrisico's</li> </ul>
<b>6. Verhogen van gebouw, terrein of kwetsbare onderdelen</b>	Het fysiek verhogen van gebouw, terrein of onderdelen om te voorkomen dat water ze bereikt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gebouwverhoging of maaiveldverhoging</li> <li>▶ Verhoogde stroompunten en installaties</li> </ul>
<b>7. Adaptief bouwen: paalbouw, drijvend of 'meebewegen'</b>	Bouwprincipes die meebewegen met het water of blootstelling structureel minimaliseren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Drijvende huizen</li> <li>▶ Bouw op palen</li> <li>▶ Flexibele, waterrobuuste gebouwontwerpen</li> </ul>

## 2.6 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk hebben we een definitie gepresenteerd van waterrobuust herstel. Ook hebben we toegelicht dat waterrobuust herstel in dit rapport betrekking heeft op schades die verzekeraar zijn – en welke typen schades dat zijn. In 2.4 zijn we ingegaan op de baten van waterrobuust herstel: waterrobuust herstel draagt bij aan het voorkomen van toekomstige (water)schades. Dat is in het belang van verzekerden, verzekeraars en de maatschappij als geheel. Hoe groot de financiële baten van waterrobuust herstel zijn, is moeilijk te kwantificeren, omdat dit van veel factoren afhangt. Onderzoek uit het VK liet zien dat investeringen in waterrobuust herstel van woningen zich binnen 7 jaar terugverdient, maar deze resultaten zijn niet één op één toepasbaar op de Nederlandse situatie. Wel laat Nederlands onderzoek zien dat waterrobuuste maatregelen tussen 70 en 90% schadereductie kunnen opleveren. Eerder onderzoek naar schadepreventieve maatregelen rond de overstromingen in Limburg liet al zien dat schadebeperkende maatregelen de schadelast met 30 tot 40% konden verlagen.

In 2.5 hebben we voorbeelden gegeven van maatregelen die genomen kunnen worden in het kader van waterrobuust herstel en hoe dit er in de praktijk uit kan zien.

Met de informatie uit dit hoofdstuk is het begrip waterrobuust herstel echter nog niet volledig ingekaderd. Het overzicht van mogelijke maatregelen laat zien dat veel verschillende maatregelen onder de noemer van 'waterrobuust herstel' kunnen vallen. Hierin zijn nog keuzes te maken, bijvoorbeeld over de mate waarin maatregelen gericht op preventie van schade onderdeel kunnen zijn van waterrobuust herstel.

De belangrijkste openstaande keuzes in wat waterrobuust herstel is, beschrijven we in hoofdstuk 6. Om waterrobuust herstel in de praktijk toepasbaar te maken, zullen betrokken partijen in gesprek moeten gaan over deze keuzes en er één lijn in moeten kiezen.

In hoofdstuk 6 gaan we ook in op scenario's voor het breder toepassen van waterrobuust herstel. De inkadering van waterrobuust herstel hangt samen met de keuze voor een van deze scenario's. Sommige inhoudelijke visies op waterrobuust herstel zijn beter te realiseren in specifieke scenario's dan in andere. Ook dit lichten we verder toe in hoofdstuk 6.

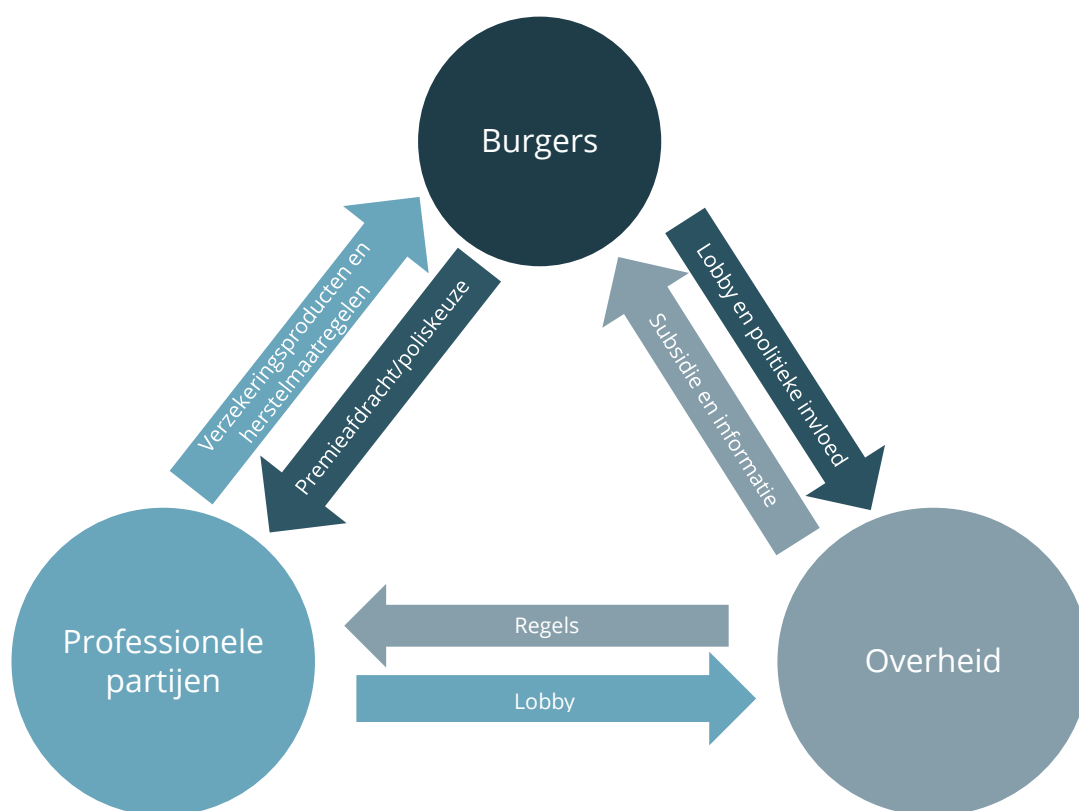
## / 3 Welke partijen kunnen betrokken zijn bij waterrobuust herstel?

Een van de elementen die helpt om goed in kaart te brengen hoe waterrobuust herstel breder zou kunnen worden toegepast, is inzicht in het speelveld van (mogelijk) betrokken partijen en de rol die zij kunnen spelen bij het verankeren van waterrobuust herstel in verzekeringen.

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de betrokken actoren en geven we een beknopte omschrijving van hun betrokkenheid en belang bij dit vraagstuk.

### Overzicht van de betrokken partijen

In grote lijnen zijn er drie (typen) partijen te onderscheiden die een rol spelen bij waterrobuust herstel via verzekeringen: burgers, professionele partijen en de overheid. De onderstaande figuur geeft dit weer. Professionele partijen brengen waterrobuust herstel in de praktijk; verzekeraars bieden verzekeringsproducten aan waarin dit mogelijk is en/of gestimuleerd wordt. Schade-experts en herstelbedrijven brengen het waterrobuust herstel in de praktijk. Verder kan de overheid regels stellen en daarmee waterrobuust herstel stimuleren. Tot slot kiezen de burgers (al dan niet) voor de verzekeringen waarin waterrobuust herstel wordt aangeboden of nemen zij zelf maatregelen binnen deze kaders. We gaan hieronder uitgebreider op elke individuele rol en invloed in.



## Professionele partijen

- ▶ **Verzekeraars** hebben een directe sturende rol. Zij kunnen klimaatrobuust herstel stimuleren via polisvoorwaarden, het aansturen van herstelpartners en het vormgeven van vergoedingsstructuren. Bij het ontwikkelen van verzekeringsproducten zijn verzekeraars gebonden aan de regels die de overheid opstelt. Die regels kunnen waterrobuust herstel stimuleren of juist belemmeren. Het belang van verzekeraars ligt in risicobeheersing, kostenbeheersing en klanttevredenheid.
- ▶ **Verbond van Verzekeraars.** Als branchevereniging voor verzekeraars kan het Verbond een belangrijke rol spelen bij standaardisering, kennisdeling en samenwerking. Het Verbond heeft geen invloed op de inhoud van polisvoorwaarden en premiestelling, maar is cruciaal bij het vormen van een gezamenlijke aanpak. Het stimuleert waar nodig afstemming tussen verzekeraars en vertegenwoordigt verzekeraars met één stem richting de overheid. Het Verbond is daarmee een belangrijke gesprekspartner voor de overheid bij overleggen over thema's als waterrobuust herstel.
- ▶ **(Externe) Schade-experts.** Schade-experts worden door verzekeraars ingeschakeld om te bepalen wat de schade is en hoe deze hersteld kan worden. In hun professionele oordeel over de schade en het herstel hebben zij veel invloed in individuele gevallen. Ze werken daarbij echter binnen kaders die verzekeraars aan hen meegeven. Desondanks zouden zij een belangrijke rol kunnen spelen bij het adviseren over benodigde waterrobuuste maatregelen bij woningen met waterschade.
- ▶ **Herstelbedrijven.** Zij voeren het herstel daadwerkelijk uit. Hun invloed is afhankelijk van de vraag vanuit verzekeraars en de technische mogelijkheden. Hun belang ligt bij duidelijke opdrachten, praktische uitvoerbaarheid en innovatiekansen.

## Overheden

- ▶ **Rijksoverheid.** De Rijksoverheid heeft vanuit verschillende ministeries beleidsmatige en juridische invloed via wet- en regelgeving, stimuleringsregelingen en nationale strategieën. Verschillende ministeries vertegenwoordigen hierbij verschillende belangen:
  - ▶ **Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat:** IenW staat vanuit haar verantwoordelijkheid voor infrastructurele werken aan de lat voor het weerbaarder maken van Nederland voor klimaatrisico's. Het belang van IenW ligt bij schadebeperking op lange termijn en het bevorderen van klimaatadaptatie, waarvoor waterrobuust herstel een maatregel kan zijn.
  - ▶ **Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening:** VRO is verantwoordelijk voor de bouwregelgeving op nationaal niveau in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). VRO heeft belang bij klimaatrobuuste woningen, maar ook bij werkbare regeldruk voor woningbouw. Ook is VRO betrokken bij beleid over klimaatadaptieve woningbouw, bijvoorbeeld over de keuze van woningbouwlocaties in het licht van veranderende klimaatrisico's.
  - ▶ **Ministerie van Financiën:** Financiën is beleidsverantwoordelijk voor de financiële markten. Het belang van dit ministerie ligt bij een solide, transparante en betrouwbare verzekeringsmarkt. Financiën speelt een rol als beleid of wetgeving met betrekking tot de verzekeringsmarkt moet worden opgesteld of aangepast.
  - ▶ **ACM:** de Autoriteit Consument en Markt is toezichthouder op de financiële markten en de mededingingsregels. De ACM focust op het borgen van voldoende concurrentie tussen verzekeraars, in het belang van verzekerden.
- ▶ **Gemeenten.** Gemeenten zijn verantwoordelijk voor vergunningverlening en ruimtelijke kaders via omgevingsplannen (op grond van de Omgevingswet). Hun regelgeving kan eventueel een rol spelen bij waterrobuust herstel, maar ze mogen op het vlak van bouwregelgeving geen nadere regels stellen dan wat in het Bbl is geregeld. Ze kunnen klimaatrobuustheid faciliteren, maar hun

invloed op het verzekeringsstelsel is beperkt. Ze hebben belang bij schadebeperking voor zover er risicogebieden op hun grondgebied zijn.

## Burgers

- ▶ **Huiseigenaren/verzekerden.** Hebben individuele invloed bij het kiezen van een opstal- en inboedelverzekering en bij schadeherstelkeuzes, maar zijn daarbij in de praktijk vaak afhankelijk van de mogelijkheden die professionele partijen hun bieden. Verzekerden kunnen hierbij hun belang ligt bij betaalbaarheid, snelheid en eventueel duurzaamheid. Hoewel hun sturingsmacht beperkt is, kunnen collectieve voorkeuren op lange termijn verzekeraars en overheid beïnvloeden.
- ▶ **Vereniging Eigen Huis.** Als belangenvereniging heeft VEH meer invloed dan de individuele huiseigenaren. VEH behartigt de hierboven genoemde belangen, maar heeft zelf geen beslissingsmacht. Wel kan de VEH een rol spelen bij het informeren en de bewustwording van huiseigenaren.

## Tussenconclusie

De sleutelrol om waterrobuust herstel in de praktijk te brengen ligt bij verzekeraars. Zij staan uiteindelijk aan de lat om waterrobuust herstel in hun verzekeringsproducten mogelijk te maken of bij schade te stimuleren, waarbij ze uiteraard in overeenstemming met wet- en regelgeving moeten werken.

Daarin kunnen verzekeraars gefaciliteerd worden door de overheid. De regelgevende invloed ligt afhankelijk van de gekozen aanpak (zie 6.2) bij VRO en gemeenten. De ACM kan als toezichthouder kaders aangeven waarbinnen verzekeraars afspraken mogen maken en toetst hun handelen aan de geldende wet- en regelgeving.

Brancheorganisaties als het Verbond van Verzekeraars kunnen een stimulerende rol spelen bij standaardisering en/of het beïnvloeden van individuele keuzes, en het uitstippelen van een gezamenlijke aanpak, in overleg met de overheid.

Schade-experts en herstellende partijen zijn belangrijke partners in de uitvoeringspraktijk en zullen vanuit hun ervaring moeten worden meegenomen in de ontwikkeling van waterrobuust herstel.

Verzekerden hebben in theorie een belangrijke rol als ze de keuze hebben voor opstalverzekeringen met of zonder waterrobuust herstel, maar zijn in de praktijk vooral afhankelijk van de aangeboden mogelijkheden en informatie.

## / 4 Welke belemmeringen staan toepassing van waterrobuust herstel tot op heden in de weg?

In dit hoofdstuk beschrijven we de belemmeringen die ervoor zorgen dat waterrobuust herstel nog niet veel wordt toegepast. We lichten deze belemmeringen kort toe en bespreken mogelijke manieren om deze belemmeringen weg te nemen. Achtereenvolgens gaan we in op:

1. Het indenniteitsbeginsel
2. De economische logica achter waterrobuust herstel
3. Mededingingsregels

In hoofdstuk 6 schetsen we scenario's voor het breder toepassen van waterrobuust herstel. Bij het beschrijven van die scenario's gaan we ook in op de hieronder beschreven belemmeringen.

### 4.1 Het indenniteitsbeginsel

Een eerste reden waarom verzekeraars op dit moment schade in principe niet waterrobuust herstellen, komt voort uit het wettelijk vastgelegde indenniteitsbeginsel. Wat dat is, en waarom het ervoor zorgt dat verzekeraars schade niet waterrobuust herstellen, lichten we hieronder toe.<sup>39</sup>

#### Wat is het indenniteitsbeginsel?

Artikel 7:960 BW stelt dwingendrechtelijk dat een verzekerde geen vergoeding mag ontvangen waardoor hij in een **duidelijk voordeliger positie** komt. Dat wil zeggen dat de verzekeraar in principe niet meer dan de geleden vermogensschade dient te vergoeden. Rechters vergelijken daarvoor bijvoorbeeld de waarde van een zaak voor het schade-evenement met de waarde van een (beschadigde) zaak na herstel of vergoeding, met andere woorden: een vergelijking van de vermogenspositie van verzekerde voor met de vermogenspositie na het schadevoorval. Er is dan schending van het indenniteitsbeginsel als het voordeel door de verzekeringsuitkering substantieel en objectief is. De precieze betekenis is in de rechtspraak en literatuur echter (nog) niet volledig ontwikkeld. Hierop komen we hieronder terug.

#### De ratio achter het indenniteitsbeginsel is drieledig

De regel betekent dat de verzekering geen bron van verrijking kan zijn voor de verzekerde. Een verzekerde heeft dus geen belang bij de verwezenlijking van een verzekerd risico (bijvoorbeeld brand aan een huis). Zo wordt voorkomen dat een verzekerde door de aanwezigheid van een verzekering minder zorgvuldig handelt (of zelfs opzettelijk een schadevoorval veroorzaakt) dan in de situatie zonder de verzekering. De regel sluit dit zogenaamde **moreel risico** ('moral hazard') uit. Bovendien werkt de regel **preventief**: doordat er geen voordeel uit schade te halen is, zal een verzekerde eerder schade proberen te voorkomen.

---

<sup>39</sup> Dit hoofdstuk is een verkorte versie van een **uitgebreide juridische analyse**; zie bijlage A.1.

Tot slot is het indemniteitsbeginsel gericht op het behouden van het **schadevergoedingskarakter** van een schadeverzekering, dat inhoudt dat alleen de daadwerkelijke schade wordt vergoed. Een schadeverzekering moet daarbij onderscheiden worden van een zogenaamde sommenverzekering, waarbij een vast, van te voren afgesproken bedrag wordt uitgekeerd bij de verwezenlijking van het verzekerde risico, ongeacht de werkelijke schade (bijvoorbeeld: een overlijdensrisicoverzekering).

## Welke ruimte laat het indemniteitsbeginsel voor waterrobuust herstel?

Voor de vraag of er strijd is met het indemniteitsbeginsel is het van belang dat de verzekerde niet in een 'duidelijke voordeliger positie' terechtkomt. Niettemin zijn er verzekeringsvoorwaarden mogelijk die de verzekerde op het eerste gezicht in een voordeliger positie lijken te brengen. De uitkering betreft een dan hoger bedrag dan de werkelijke waarde van een zaak, voorafgaand aan de beschadiging.

Zo is bij de opstalverzekering vaak het uitgangspunt dat het gebouw verzekerd is tegen herbouwwaarde. De verzekerde ontvangt een bedrag dat nodig is om het opstal opnieuw te bouwen na volledige schade, zoals na brand. Dit bedrag staat los van de marktwaarde of verkoopwaarde van het opstal. Bij een autoverzekering of inboedelverzekering geldt geregeld een nieuwwaarderegeling. Dat maakt in bepaalde situaties van beschadiging van een verzekerde zaak – zoals een auto of inboedel – de aanschaf van een nieuwe zaak mogelijk, ook al was de beschadigde zaak niet nieuw.

Deze verzekeringsvoorwaarden zijn echter niet in strijd met indemniteitsbeginsel omdat het de verzekerde in staat stelt om een huis of auto met **dezelfde functie, soort en/of kwaliteit** terug te krijgen. Hoewel een pand na herbouw mogelijk kwalitatief verbeterd is doordat wordt voldaan moderne normen, is het beginsel dat men niet beter mag worden van schade niet geschonden. De schade is namelijk hersteld zodat het pand de oorspronkelijke functie weer vervult.

Dit laat bijvoorbeeld ruimte voor het zogenaamde 'herstel op last van de overheid'. Dit is een veel voorkomende polisvoorwaarde in opstalverzekeringen die inhoudt dat de verzekeraar ook (een deel van) de kosten vergoedt die een verzekerde op basis van wettelijk voorschrift of op last van de overheid moet maken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het verbeteren van de isolatie van een dak als een verzekeraar schade aan een dak herstelt en dat dak niet voldeed aan de actuele normen voor isolatie. Het feit dat een herbouwd pand voldoet aan huidige, mogelijk hogere, bouwnormen wordt niet gezien als een schending van het indemniteitsbeginsel. De verzekering dekt de kosten van het herstel van de oorspronkelijke functie, niet de waarde van een eventuele kwaliteitsverbetering. Andere verbeteringen die niet (acuut) noodzakelijk zijn, zoals luxe-upgrades, vallen daarbuiten en vormen wel een duidelijk voordeligere positie.

### Illustratie: vergoeding van kosten op last van de overheid

In de polisvoorwaarden van de opstalverzekering van Nationale Nederlanden wordt de vergoeding van kosten 'op last van de overheid' als volgt uitgelegd:

*"Als uw gebouw hersteld of herbouwd moet worden als gevolg van een schade en komen daar extra werkzaamheden of kosten bij kijken, omdat de overheid u hiertoe wettelijk verplicht, dan vergoeden wij deze werkzaamheden of kosten. Dat doen we bijvoorbeeld als het herstel duurder uitvalt omdat sinds de oorspronkelijke bouw de bouwvoorschriften of veiligheidsregels zijn veranderd. Per gebeurtenis ontvangt u maximaal 20% van de verzekerde som."*

Vergelijkbare voorwaarden zijn te vinden bij de meeste andere grote Nederlandse schadeverzekeraars. Vaak is daar een maximum percentage (zoals in bovenstaande passage) aan verbonden, of een maximumbedrag in absolute zin (bijvoorbeeld).

## Hoe verhoudt het indemniteitsbeginsel zich toch waterrobuust herstel?

Waterrobuust herstel zorgt voor herstel van de geleden schade en reduceert toekomstige schade. In veel gevallen zal dat leiden tot een hogere waarde en/of een hogere functionaliteit. Daar zou tegenin kunnen worden gebracht dat gezien de grotere kans op extreme neerslag als gevolg klimaatverandering, er aan een huis ook hogere eisen mogen worden gesteld wat betreft waterrobuustheid. De functionaliteit blijft dan gelijk in de veranderende context van klimaatverandering. Niettemin brengt de grotere mate van waterbestendigheid in ieder geval op korte termijn wel een functionele verbetering mee. Daarmee lijkt waterrobuust herstel in beginsel in strijd te zijn met het indemniteitsbeginsel, althans voor het deel dat geen herstel of vergoeding van de schade betreft, maar een tegemoetkoming (al dan niet in natura) om terugkerende waterschade te verkleinen.

Een eventuele strijd met het indemniteitsbeginsel kan worden weggenomen door de waardevermeerdering (deels) bij de verzekerde weg te leggen. Dat kan ook vooraf. Bij de herbouwwaarde- en nieuwwaarde regelingen in verzekeringsovereenkomsten wordt het “voordeel” ten opzichte van dagwaarde en marktwaarde ook verrekend in de premie. Dat zou bij waterrobuust herstel kunnen in de vorm van een aanvullende dekking (met een enigszins hogere premie). Daarbij kan worden gedacht aan een percentage van het schadebedrag met een maximum als aanvullende dekking, bijvoorbeeld 10% extra uitkering voor maatregelen die meer waterrobuust zijn met een maximum van €25.000. Sommige verzekeraars doen dat nu al bij duurzaam schadeherstel. Wel geldt dan waarschijnlijk nog steeds dat dit mogelijk wordt gezien als een dekking voor verbeteringen en dat dit niet is toegestaan. Als het gaat om een beperkt percentage zal dat wellicht door een rechter niet worden gezien als een duidelijk voordeligere positie, te meer als er een premie voor is betaald.

### **Illustratie: Duurzaam schadeherstel bij ASR**

ASR biedt bij haar basisopstalverzekering de mogelijkheid om aanvullende dekkingen af te sluiten, waaronder de polis ‘Extra verduurzaming na schade’. Hiermee kan een verzekerde naast het herstellen van schade aan de woning ook extra aanpassingen doen om het huis te verduurzamen, zoals vloerisolatie of een waterpomp. Om aanspraak te maken op de aanvullende dekking moet de initiële schade zijn gedekt door de opstalverzekering. Deze verzekeringspolis lijkt mogelijk, omdat het een aanvullende verzekering is, naast de basisopstalverzekering, waarvoor additionele premie wordt geheven.

Indien een verzekerde zijn opstal uit zichzelf – los van een schadeval – waterbestendiger maakt, ligt het in ieder geval eenvoudiger. De verzekeraar kan in het algemeen kortingen op de premie geven als het schaderisico is afgenomen. Deze lijn zou hier kunnen worden doorgetrokken. Als verzekerde kiest voor waterrobuuste maatregelen, dan krijgt hij daarvoor een premieverlaging. Dit kan worden gekoppeld aan een verplichting in de verzekeringsovereenkomst om bepaalde preventieve maatregelen te nemen (net zoals een alarm bij een motorrijtuigenverzekering of een sprinklerinstallatie bij een zakelijke brandverzekering). Het voordeel van deze weg is, dat de vergoeding wordt losgekoppeld van een concrete schade en daarmee van het indemniteitsbeginsel. Als het indemniteitsbeginsel werkelijk een belemmering vormt, dan zou deze route kunnen worden verkend.

## Duiding van deze belemmering

Hoewel het indemniteitsbeginsel snel gezien wordt als een belemmering voor waterrobuust herstel, laat het ook ruimte om dit mogelijk te maken binnen een (aanvullende) polis. Het indemniteitsbeginsel staat eraan in de weg dat als onderdeel van het standaard herstel waterrobuuste maatregelen worden genomen die een duidelijke verbetering in functie, soort en kwaliteit opleveren. Bepaalde waterrobuuste herstelmaatregelen zullen op grond van een standaardpolis dus in strijd zijn met het indemniteitsbeginsel, als ze significant duurder zijn en/of het huis duidelijk functioneel verbeteren.

De ruimte die het indemniteitsbeginsel laat, kan worden benut door waterrobuust herstel wettelijk te verplichten, het voordeel vooraf te verrekenen in een (aanvullende) premie of door maatregelen te nemen die niet significant duurder zijn. Bij de laatste mogelijkheid moet ruimte tot op zekere hoogte in het individuele geval worden bepaald.

## 4.2 De economische logica achter waterrobuust herstel

Een tweede belemmering die uit dit onderzoek naar voren komt gaat over de economische logica achter waterrobuust herstel (ook wel: de *business case* van waterrobuust herstel). In 2,4 zagen we al dat waterrobuust herstel duidelijke baten oplevert. Dat roept de vraag op: is het financieel-economisch interessant voor verzekeraars om te investeren in waterrobuust herstel? Staan de kosten voor waterrobuust herstel in verhouding tot de baten?

Uit dit onderzoek komt naar voren dat dit op dit moment vaak niet het geval is. We lichten dat hieronder toe.

### (Meer)kosten van waterrobuust herstel

Een belangrijke eerste vraag is dus: in hoeverre is waterrobuust herstel inderdaad duurder dan regulier herstel? Als waterrobuust herstel inderdaad duurder is, kan dat op in elk geval twee manieren een belemmering vormen voor het toepassen van waterrobuust herstel:

- ▶ Als waterrobuust herstel duurder is dan regulier herstel, kan dit ervoor zorgen dat verzekeraars hier niet voor kiezen omdat ze het niet verenigbaar vinden met het indemniteitsbeginsel (zie 4.1).
- ▶ Als waterrobuust herstel duurder is dan regulier herstel, zorgt dit voor extra kosten aan de kant van de verzekeraar die (op dit moment) nog niet in de premiestelling zijn verwerkt en daarom een bedreiging vormen voor de *business case* achter het verzekeringsproduct.

### Afhankelijk van de situatie en maatregelen

Een eerste bevinding op dit punt is dat de (meer)kosten van waterrobuust herstel sterk afhankelijk is van de gekozen maatregelen en het gewenste ambitieniveau van waterrobuust herstel. Het hangt sterk af van factoren zoals het type woning dat is getroffen, de bouwkundige staat van de woning (zoals de ouderdom en de kwaliteit van de gebruikte materialen), de inrichting van de woning (bevinden elektrische installaties zich bijvoorbeeld boven of onder het maaiveld?) en de ernst van de schade (is er bijvoorbeeld sprake van kortstondige wateroverlast, of heeft water urenlang in de woning gestaan?).

Daarnaast hangen de (meer)kosten af van het gewenste ambitieniveau van waterrobuust herstel. Zie hiervoor ook hoofdstuk 6.1: is het doel om alleen de ontstane schade waterrobuust te herstellen, of wordt de woning als geheel waterrobuust gemaakt?

## Globaal inzicht in meerkosten

Het is dus lastig om een algemeen antwoord te geven op de vraag hoeveel meerkosten gepaard gaan met het waterrobuust herstellen van woningen. Er zijn desondanks enkele publicaties die enig inzicht geven op dit punt.

Recent onderzoek van HKV en de TU Delft verwijst naar onderzoek van uit 2008. Dat stelt dat tijdelijke dry-proofing tot 0,9 meter waterdiepte ongeveer € 3.500 kost (prijspeil 2025), terwijl permanente dry-proofing rond de € 11.400 uitkomt.<sup>40</sup>

Een publicatie uit het Verenigd Koninkrijk uit 2015 gaat ook in op de kosten voor *wet proofing*.<sup>41</sup> Deze publicatie geeft inzicht in de meerkosten van zogenaamde 'Household flood resistance and resilience measures'. Daarvoor beschrijft de publicatie vrij gedetailleerd de (meer)kosten van allerlei individuele waterrobuuste maatregelen, zoals het gebruiken van waterwerende deuren, het verhogen van drempels, het verplaatsen van meterkasten en elektrische installaties en het plaatsen van waterbestendige vloeren.

Samengevat kunnen de meerkosten voor diverse combinaties van waterrobuuste maatregelen als volgt worden geschat (waarbij het rapport het prijspeil van 2008 (!)) hanteert:

Risicoprofiel en omvang van waterrobuuste maatregelen	Indicatieve extra kosten in £ - prijspeil 2008
<b>1. Eenvoudige waterwerende maatregelen</b> Bv: <i>flood doors</i> , <i>flood boards</i> , <i>airbrick covers</i> , kleinschalige afdichtingen	<b>£1,500 – £4,000</b>
<b>2. Matig risico en een 'matig' pakket aan maatregelen</b> Bv: <i>airbrick covers</i> , vloeraanpassingen, waterbestendige afwerkingen basis elektrische ophoging	<b>£4,000 – £8,500</b>
<b>3. Hoog risico en uitgebreide waterrobuuste maatregelen</b> Zoals: verhoogde vloeren, waterbestendige vloeren, verplaatsen elektrische systemen, drainage, structurele aanpassingen	<b>£8,500 – £17,000+</b>
<b>4. Zware schade en maximaal waterrobuuste maatregelen</b> Meerdere grote maatregelen gecombineerd, inclusief structurele verbeteringen	<b>£17,000 – £30,000+</b>

De handreiking van het Duitse Verbond van Verzekeraars over 'Build Back Better' bevat voor één voorbeeldmaatregel een berekening van de meerkosten van waterrobuust herstel. Dit gaat over de reparatie van een vloerconstructie. De handreiking concludeert dat de kosten voor het waterrobuust herstellen van deze constructie €391 per vierkante meter kost, tegenover €208 voor 'regulier' herstel.<sup>42</sup> Dit laat zien dat dit type waterrobuuste herstelmaatregelen significant duurder kunnen zijn.

<sup>40</sup> HKV, TU Delft, Resilient Delta (2025). Assessing Dutch household flood risk and adaptation effectiveness. [Link](#), p. 17

<sup>41</sup> UK Environment Agency, [Cost estimation for household flood resistance and resilience measures – summary of evidence](#)

<sup>42</sup> Gesamtverband der Versicherer, Leitfaden "Build Back Better", juni 2024, [link](#), p. 14

Tot slot hebben we in gesprekken met schade-experts de vraag aan de orde gesteld hoeveel duurder waterrobuust herstel is in verschillende scenario's. Ook de schade-experts kwamen tot de conclusie dat waterrobuust herstel in de meeste gevallen kostbaarder zal zijn dan regulier herstel. Zij schatten in niet al te complexe, relatief beperkte schades (van tussen de €10.000 en de €25.000), dat de meerkosten van waterrobuuste maatregelen al gauw 40% tot 50% hoger zullen liggen dan regulier herstel.

## Waterrobuust herstel: de economische logica voor verzekeraars

De constatering dat waterrobuust herstel kan zorgen voor substantiële meerkosten lijkt dus zeker gerechtvaardigd. Tegelijkertijd zijn er ook baten verbonden aan waterrobuust herstel (zie 2.4). Dit levert de vraag op: is waterrobuust herstel interessant voor verzekeraars om aan te bieden? Of is de economische logica achter waterrobuust herstel een belemmering voor bredere toepassing?

### Hogere kosten, maar nog beperkte financiële baten voor verzekeraars

Een eerste bevinding uit de interviews is dat verzekeraars op dit moment inschatten dat de hogere kosten voor waterrobuust herstel nog niet in verhouding staan tot de verwachte baten in termen van schadereductie en lagere schadeuitkeringen in de toekomst. Dit heeft twee hoofdredenen:

- ▶ Er is maar een klein aantal woningen in Nederland dat een hoge kans loopt op overstromingsschade. Een recent rapport schat dit op 5%.<sup>43</sup> Verzekeraars redeneren op het niveau van hun hele portefeuille. Zij zien, in lijn met deze cijfers, dat waterschade in Nederland niet zó vaak (en zo omvangrijk) voorkomt dat investeringen in waterrobuust herstel zich direct terugverdienen in het voorkomen van toekomstige schadelast. Het is niet zo dat verzekeraars in heel het land waterschade op dit moment keer op keer aan het herstellen zijn en daardoor veel uitkeringen kunnen besparen via waterrobuuste maatregelen. Dat betekent echter nadrukkelijk niet dat in *individuele gevallen* de investering in waterrobuuste maatregelen zich niet zou terugverdienen. Maar voor heel Nederland lijkt dit nu niet het geval, waardoor het voor verzekeraars nog niet commercieel aantrekkelijk is om waterrobuust herstel aan te bieden.<sup>44</sup>
- ▶ Verzekeraars hebben een focus op hun eigen *business case* en redeneren dus op het niveau van hun eigen financiële huishouding. Bredere maatschappelijke baten die gepaard gaan met waterrobuust herstel zijn in deze redenering dus niet meegenomen.

### Waterrobuust herstel laat zich waarschijnlijk moeilijk in een verzekeringsproduct vertalen

Uit gesprekken komt verder naar voren dat het voor verzekeraars op dit moment nog niet heel interessant is om een 'waterrobuuste' polis op de markt te brengen. Daarin zou met een aanvullende premie kunnen worden gewerkt, waar aanvullende dekking tegenover staat. Die aanvullende dekking zou dan kunnen betekenen dat schades waterrobuust worden hersteld.

Een eerste probleem met een dergelijke constructie is dat verzekeraars inschatten dat verzekerden maar heel beperkt bereid zouden zijn om een hogere premie te betalen voor een 'waterrobuuste' polis. Geïnterviewden noemen hiervoor verschillende redenen:

---

<sup>43</sup> 5% van de huishoudens heeft volgens dit onderzoek een 'substantial exposure', gedefinieerd als meer dan €1000 op jaarbasis. Bron: HKV, TU Delft, Resilient Delta (2025). Assessing Dutch household flood risk and adaptation effectiveness. [Link](#).

<sup>44</sup> Ook het onderzoek van HKV en TU Delft stelt dat in Europese vergelijkingen de kosten-batenverhoudingen voor flood-proofing in Nederland doorgaans laag blijken. Dit hangt samen met de al hoge beschermingsniveaus van de primaire keringen (variërend van 1/1.000 tot 1/30.000 per jaar), waardoor aanvullende gebouwmaatregelen minder urgent of kosteneffectief zijn.

- ▶ Het gaat om een *low risk, high impact*-risico. Deze risico's worden structureel onderschat door mensen, waardoor ze niet of nauwelijks bereid zijn om er extra voor te betalen.<sup>45</sup>
- ▶ Het gaat om een negatieve opbrengst. Als een incident optreedt, dan blijft schade uit. Uit de gedragswetenschap is bekend dat dit een type opbrengst is waarvoor mensen minder gemotiveerd zijn om extra te betalen.
- ▶ Huiseigenaren verhuizen gemiddeld iedere 7-9 jaar. De kans dat zij meer dan eens met waterschade door extreme weersomstandigheden te maken krijgen, schatten ze laag in.

### Ook speelt het probleem van *averechtse selectie*

Een tweede probleem hiermee is dat verzekeraars de verwachting uitspreken dat er sprake zal zijn van *averechtse selectie* in de klantenpopulatie die kiest voor een eventueel waterrobuust verzekeringsproduct. De klanten voor wie een dergelijk product wél interessant zou zijn, zijn waarschijnlijk de klanten die hogere risico's op waterschade lopen. Dat zorgt ervoor dat de verwachte schadelast van het klantenbestand van deze polis relatief hoog zal liggen, waardoor de premie op zal moeten lopen. Dat maakt het product vervolgens weer minder aantrekkelijk. Dit is een negatieve spiraal die lastig doorbroken kan worden.

### Premiekortingen lijken ook niet erg effectief

Een andere manier om de *business case* sluitend te kunnen maken die in de literatuur naar voren komt, is het werken met premiekortingen.<sup>46</sup> Klanten die zelf al waterrobuuste maatregelen hebben getroffen – preventief of na schade – kunnen korting krijgen op hun premie. Dat gebeurt ook met bijvoorbeeld klanten die een inbraakalarm installeren. Uit de verkenning blijkt echter dat verzekeraars ook deze strategie weinig kansrijk vinden. De concurrerende markt van opstalverzekeringen laat ten eerste volgens hen weinig ruimte voor premiekortingen. Ten tweede wordt genoemd dat voor een gemiddelde woonhuisverzekering maximaal 10% van de premie is gereserveerd voor waterschades. Op een gemiddelde jaarlijkse premie van tussen de €300 en €500 is dus circa €40 van de premie gerelateerd aan mogelijke waterschade. Als op dat deel van de premie bijvoorbeeld 25% korting wordt gegeven, gaat dit dus om €10 op jaarbasis. Dat lijkt een te kleine korting om klanten daadwerkelijk te prikkelen om zelf preventieve maatregelen te treffen en zo de *business case* interessanter te maken.

### Er bestaat een perverse prikkel bij het aanbieden van een waterrobuuste polis

Een laatste belemmering op dit vlak die naar voren komt is dat het aanbieden van een 'waterrobuuste polis' een reëel risico oplevert op een perverse prikkel die de *business case* ondergraaft. Dit zit als volgt: het ligt voor de hand dat verzekerden die de waterrobuuste polis afsluiten en te maken krijgen met schade, nadat de verzekeraar heeft geïnvesteerd in waterrobuuste herstelmaatregelen, overstappen naar een goedkopere polis. Op dat moment beschikken zij immers over een meer robuuste situatie en is het niet rationeel om een hogere premie te blijven betalen. Als zij inderdaad overstappen, verliest de verzekeraar klanten en moet de premie voor de waterrobuuste verzekering verder stijgen om de *business case* sluitend te krijgen. Dat maakt dit product vervolgens nog minder aantrekkelijk. Overigens is het de vraag of verzekerden zo gemakkelijk overstappen op een andere opstalverzekering. Cijfers uit 2019 laten zien dat minder dan één op de drie verzekerden überhaupt wel eens is overgestapt van opstalverzekering.<sup>47</sup> Het is echter goed mogelijk dat dit anders ligt voor specifieke polissen met aanvullende premies – daar ligt overstappen meer in de rede.

---

<sup>45</sup> Zie bijvoorbeeld Slovic, P., Kunreuther, H. e.a., 'Decision processes, rationality and adjustment to natural hazards', in: P. Slovic (red.), *The perception of risk*, Londen: Earthscan Publications, 2000, p. 1-31.

<sup>46</sup> Bijvoorbeeld: [Advies 'Meeveranderen met het klimaat'](#) | [Publicatie](#) | [Wetenschappelijke Klimaatraad](#), p. 57

<sup>47</sup> [Jouw woning en de verzekering: zijn ze nog een match?](#) | [Pricewise](#)

In gesprekken is wel eens genoemd dat dit probleem ondervangen zou kunnen worden door te werken met langjarige verzekeringscontracten, om zo te voorkomen dat klanten overstappen direct nadat hun schade waterrobuust is hersteld. Dit is echter juridisch niet mogelijk: regels die beogen om consumenten te beschermen in titel 17 Boek 7 BW verbieden polisvoorwaarden waarbij overstappen wordt belemmerd. Dit betekent dat de kosten van waterrobuust herstel voor in de premie vóóraf aan het schade-incident zouden moeten worden 'terugverdiend'.

### **Duiding van deze belemmering**

Er zijn verschillende redenen waardoor het op dit moment economisch niet interessant of lastig haalbaar lijkt voor individuele verzekeraars om waterrobuust herstel vorm te geven via een waterrobuuste polis / verzekeringsproduct. Dit lijkt te impliceren dat waterrobuust herstel het beste kan worden gerealiseerd door ofwel het maken van sectorbrede afspraken (waardoor verzekeraars zich niet langer 'uit de markt prijzen' als zij een waterrobuust product aanbieden) ofwel het toewerken naar een verplichting vanuit de overheid voor waterrobuust herstel.

## 4.3 Mededingingsregels

Een laatste belemmering voor het op grotere schaal in de praktijk brengen van waterrobuust herstel heeft te maken met mededingingsregels. Deze belemmering is anders van aard dan de belemmeringen die we hierboven hebben toegelicht. Hij ziet niet op de toepassing van waterrobuust herstel in individuele casussen, maar gaat over de mogelijkheden tot (sectorbrede) opschaling ervan.

Verzekeraars werken samen aan verschillende thema's via het Verbond van Verzekeraars. Zo worden via het Verbond in sommige gevallen afspraken gemaakt over het sectorbreed toepassen van bepaalde doelen of werkwijzen. Echter, een belangrijk uitgangspunt van het mededingingsrecht is dat marktpartijen (zoals verzekeraars) geen onderlinge afspraken mogen maken over zaken die 'concurrentieel' zijn, zoals polisvoorwaarden en zaken die potentieel impact kunnen hebben op de premiestelling van schadeverzekeringen. Dat zou de marktwerking in de sector beperken en daarmee een vorm van kartelvorming zijn.

Als verzekeraars onderling zouden afspreken om (vaker) waterrobuust herstel toe te gaan passen bij het herstel van waterschades, dan zouden dit *de facto* afspraken kunnen zijn over (het harmoniseren van) polisvoorwaarden die de mededinging verhinderen, beperken of vervalsen. Dat zou in strijd zijn met het hierboven beschreven uitgangspunt. Dergelijke afspraken zijn pas mogelijk als ze voldoen aan twee criteria: ze zijn vrijwillig en beperken de concurrentie niet zodanig dat de voordelen voor de maatschappij kleiner zijn dan de nadelen. Dit wordt beoordeeld door de ACM.

### **Laten de afspraken ruimte voor vrijwilligheid of binden ze partijen?**

Verzekeraars kunnen afspreken een (duurzaamheids)ambitie na te streven, als dit op basis van vrijwilligheid gebeurt. Daarvoor moeten de afspraken open en transparant zijn, zodat iedere concurrent zelf kan beslissen zich op enig moment aan te sluiten bij de afspraak. Ook moet het verzekeraars vrij laten zelf een hogere duurzaamheidsnorm na te streven. Verder mogen de betrokken partijen slechts die informatie delen die noodzakelijk is om de ambitie te verwezenlijken. Tot slot mag de afspraak geen groot effect hebben op de concurrentie, doordat deze niet leidt tot een grote prijsstijging of kwaliteitsvermindering of doordat de betrokken partijen hooguit een marktaandeel van 20% hebben. Afspraken over prijzen, kostendoorberekening, de verkoop van andere producten of beperking van technologische ontwikkeling zijn per definitie niet toegestaan.

## **Beperken de afspraken de concurrentie?**

Afspraken die niet vrijwillig zijn, maar partijen ergens aan binden, zijn slechts toegestaan als de voordelen voor de samenleving opwegen tegen de nadelen voor concurrentie. Hiervoor is het van belang dat de afspraken efficiëntievoordelen opleveren, waar de klanten ook van profiteren.<sup>48</sup> Minder schade bij een volgende overstroming is een voordeel voor alle betrokken partijen; verzekeren, verzekeraars én de samenleving die bij grote schades eerder bijspringt. Het nadeel hangt vooral af van de doorberekening in de premie. Verder moeten de afspraken voldoende ruimte te laten om te concurreren op andere gebieden, zoals polisvoorwaarden of premie. Tot slot moeten de afspraken noodzakelijk zijn om het duurzaamheidsvoordeel te behalen. Een noodzakelijke reden kan zijn dat consumenten niet bereid zijn te betalen voor een duurzaam product. Er moet dan echter geen andere manier zijn om waterrobuust herstel mogelijk te maken, dan concurrentiebeperkende afspraken.

### **Duiding van deze belemmering**

De ACM ziet in Nederland toe op de naleving van het mededingingsrecht. In die rol treedt het ook op tegen marktpartijen die een kartel vormen of anderszins de concurrentie vervalsen. We hebben medewerkers van de ACM gesproken over de rechtmatigheid van afspraken over waterrobuust herstel. De toezichthouder staat in principe welwillend tegenover afspraken die goed zijn vanuit een duurzaamheidsoogpunt.<sup>49</sup> De ACM beoordeelt aan de hand van twee vragen of marktpartijen met afspraken over duurzaamheidsnormen een kartel vormen. Marktpartijen kunnen de ACM om een informele toets van voorgenomen afspraken vragen om inzichtelijk maakt of hun initiatief kans van slagen heeft.

Het is verzekeraars dus niet zonder meer verboden afspraken te maken over de implementatie van waterrobuust herstel in opstalverzekeringen. Bij het beoordelen hiervan kijkt de ACM onder meer naar het effect op prijzen en de vraag of er alternatieven mogelijk zijn. Het is niettemin de vraag of de informele toets voldoende zekerheid biedt voor verzekeraars om dergelijke afspraken te maken. De beoordeling is namelijk niet bindend en dergelijke afspreken zijn niet gebruikelijk onder verzekeraars.

---

<sup>48</sup> De efficiëntierechtvaardiging is geregeld in art. 6 lid 3 Mededingingswet.

<sup>49</sup> [Afspraken met andere bedrijven over duurzaamheid | ACM](#)

## / 5 Wat kunnen we leren van internationale voorbeelden?

In enkele andere landen zijn er voorbeelden van initiatieven, soms van verzekeraars, soms met een publiek-privaat karakter, die op een of andere manier bijdragen aan waterrobuust herstel. In het kader van deze verkenning hebben we via documentstudie en enkele gesprekken onder de loep genomen in vijf landen: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Frankrijk en Italië. De initiatieven in Frankrijk en Italië bleken beperkte relevantie te hebben voor dit traject.<sup>50</sup> Daarom vatten we hieronder de belangrijkste inzichten uit de andere drie landen samen, en geven we aan wat de relevantie hiervan is voor het verankeren van waterrobuust herstel in Nederlandse verzekeringen.

### Duitsland: richtlijnen voor *Build Back Better*

De Duitse evenknie van het Verbond van Verzekeraars, het Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), heeft een leidraad opgesteld met richtlijnen voor verzekeraars voor het toepassen van *build back better* in de praktijk om zo de veerkracht van gebouwen in relatie tot schade als gevolg van natuurrampen te versterken.<sup>51</sup>

Het gaat hier om een privaat initiatief van het Duitse Verbond, dat niet verplichtend is richting Duitse verzekeringsmaatschappijen. De leidraad stelt dat Duitse verzekeraars zich, bij de wederopbouw van schade, sterk maken voor “doelgerichte en werkbare aanpassing op de gevolgen van klimaat(verandering)”. Het doel is het verhogen van de weerbaarheid van specifiek *woningen* – daarop richt deze leidraad zich.

De leidraad stelt bij het toepassen van *build back better* in concrete gevallen voor om het volgende stappenplan te volgen:

1. Het bepalen van de klimaatrisico's die van toepassing zijn op het te herstellen object;<sup>52</sup>
2. Het vaststellen van het beschermingsdoel op grond van de relevante klimaatrisico's;<sup>53</sup>
3. Het identificeren van relevante beschermingsmaatregelen om de gespecificeerde beschermingsdoelstelling te bereiken;
4. Bepalen van de kosten en baten van de klimaatrobuuste herstelmaatregelen;
5. Herstellen van schade met het oog op het gestelde beschermingsdoel.

Behalve dit stappenplan en suggesties voor concrete maatregelen die kunnen worden toegepast voor het waterrobuust herstellen van schades, bevat de handreiking ook een aantal opmerkingen

---

<sup>50</sup> De reden daarvoor is dat het Franse programma CEPRI geen rol is weggelegd voor verzekeraars: dit is een overheidsprogramma. Het Italiaanse DERRIS-programma liep van 2015 tot 2018 en had geen betrekking op 'build back better' maar om het bevorderen van preventie.

<sup>51</sup> Gesamtverband der Versicherer, Leitfaden “Build Back Better”, juni 2024, [link](#)

<sup>52</sup> De leidraad gaat in op verschillende risico's, zoals hagel, storm en overstroming.

<sup>53</sup> Een voorbeeld van een beschermingsdoel is bijvoorbeeld dat een woning bestand moet zijn tegen hagelstenen van 1 centimeter doorsnee, 3 centimeter doorsnee of 5 centimeter doorsnee. Bij overstromings- en stormrisico's zijn er echter nog geen vooraf gedefinieerde beschermingsdoelen in de handreiking opgenomen, omdat voor een “specifieke risicosituatie specifieke bouwkundige maatregelen om potentiële schade aan gebouwen te voorkomen of op zijn minst te verminderen, niet [kunnen] worden gegeneraliseerd.” Wel zet de handreiking verschillende maatregelen op een rij die kunnen bijdragen aan de robuustheid van een woning.

over het breder verankeren van waterrobuust herstel in Duitsland. Zo benoemt de handreiking dat verzekeraars “ernaar streven hun aanbod van duurzame verzekeringsproducten uit te breiden”, waarbij er meer ruimte zou moeten komen voor “innovatieve verzekeringsvoorwaarden”, zoals “repareren in plaats van vervangen.”<sup>54</sup>

In lijn hiermee wordt benoemd dat de waterrobuustheid van gebouwen zou moeten doorwerken in de premiestelling van verzekeringen. Beter beschermde gebouwen zouden hiervoor moeten worden beloond middels een lagere premie.

### **Ervaringen met de toepassing van Build Back Better in de Duitse verzekeringssector**

Voor deze verkenning hebben we schriftelijk enkele vragen voorgelegd aan de opstellers van de Duitse leidraad voor *Build Back Better*. Zo hebben we beter zicht gekregen op de werking van de leidraad in de praktijk. Het GDV benadrukt in zijn antwoorden dat verzekeraars niet verplicht zijn om BBB toe te passen in hun producten en werkpraktijk. De leidraad is niet bindend: *“Whether an insurer implements measures from the guideline in its products and processes is an individual business policy decision”*. In zijn beantwoording geeft het GDV aan dat zij geen zicht heeft op de mate waarin verzekeraars de BBB-methode in de praktijk toepassen. Wel stelt het GDV dat ongeveer 30% van de verzekeraars de richtlijn gebruikt, maar dat hoeft niet te betekenen dat er in de praktijk ook daadwerkelijk waterrobuust herstel plaatsvindt door verzekeraars, noch dat dit staande praktijk is in bijvoorbeeld een verzekeringsproduct dat specifiek gericht is op waterrobuust herstel.

#### **Relevantie voor de Nederlandse context**

De handreiking van het Duitse verbond van verzekeraars bevat een systematiek om waterrobuust herstel in de praktijk te brengen, die uitgaat van het vaststellen van een beschermingsdoel en het nemen van maatregelen om dit doel te bereiken. Deze systematiek zou ook in Nederland toegepast kunnen worden. Daarnaast bevat de handreiking een aantal concrete maatregelen die genomen kunnen worden om de waterrobuustheid van een woning te versterken.

De Duitse situatie lijkt echter qua inbedding van waterrobuust herstel in de systematiek van verzekeringen en verzekeraars nog niet verder gevorderd dan in Nederland. Het gebruik van de handreiking is niet verplicht en er zijn geen data beschikbaar over de doorwerking van de handreiking in de praktijk. De handreiking dient met name als voorlichting voor verzekeraars en consumenten. Er is in Duitsland nog geen sprake van (brede) verankering van waterrobuust herstel in verzekeringsvoorwaarden, of van regelgeving die waterrobuust herstel door verzekeraars bevordert of verplicht.

### **Verenigd Koninkrijk: programma Flood RE**

In het Verenigd Koninkrijk is sinds 2013 het publiek-private programma Flood RE actief. Flood RE is een gezamenlijk initiatief van overheid en verzekeraars, dat een wettelijke basis heeft in de Water Act. Het doel van Flood RE is om de verzekeringsdekking bij overstromingen betaalbaarder te maken in verzekeringspolissen. Dat doet Flood RE door op te treden als herverzekeraar richting verzekeringsmaatschappijen: Flood RE is daarmee een gezamenlijke herverzekeringsspool van de verzekeraars, waarbij de overheid liquiditeit garandeert voor het geval er sprake is van een grote overstroming die de liquiditeit van de verzekeraars te boven gaat.

---

<sup>54</sup> Gesamtverband der Versicherer, Leitfaden “Build Back Better”, juni 2024, p. 5

Iedere verzekeraar die in het VK een woonverzekering aanbiedt moet op grond van de wet bijdragen aan het programma. De verzekeraar kan ervoor kiezen om de overstromingsdekking in de polis door te schuiven naar Flood RE voor een vaste prijs. Claims na een overstroming worden door de verzekeraar vergoed, die op zijn beurt weer aan kan kloppen bij het Flood RE fonds. Flood RE kent twee bronnen van financiering: alle verzekeraars in het VK betalen een vaste bijdrage. Daarnaast rekent Flood RE een vaste premie richting de verzekeraar als die er bij een concrete polis voor kiest om het overstromingsrisico te (her)verzekeren via Flood Re. Dat betekent dus ook dat de overheid niet structureel meebetaalt. Zij staat alleen garant in het geval er zich grote rampen voordoen.

Een specifiek onderdeel van Flood Re is het **Build Back Better-project**.<sup>55</sup> Dit project stelt huiseigenaren in staat om tot £10,000 aan maatregelen voor overstromingsbestendigheid toe te passen bij het herstel van hun woningen na een overstroming.

Deelname aan dit project is vrijwillig: niet iedere Britse verzekeraar biedt het aan. De exacte voorwaarden en maximale uitkering verschillen per verzekeraar. Verzekerden ontvangen een vergoeding voor de kosten die samenhangen met BBB-maatregelen vanuit hun verzekeraar, die deze kosten (deels) bij Flood RE kan verhalen. De maximum vergoeding van de kosten voor BBB-maatregelen is £10.000. Voorbeelden van kosten die worden vergoed zijn bijvoorbeeld het laten uitvoeren van onderzoek om inzicht te krijgen in het overstromingsrisico en passende maatregelen om dit risico te mitigeren en het toepassen van concrete maatregelen zoals het installeren van waterwerende deuren, waterrobuuste vloeren, terugslagkleppen of het verhogen van de elektrische installaties.

Om in aanmerking te komen voor de BBB-gelden via Flood RE, gelden een aantal voorwaarden. De meest opvallende daarvan is dat alleen bewoners van huizen die vóór 2009 zijn gebouwd in aanmerking komen. De reden daarvoor is dat de initiatiefnemers van Flood RE niet willen stimuleren dat er woningen worden gebouwd in gebieden met een (hoog) overstromingsrisico.

### Relevantie voor de Nederlandse context

Hoewel de Nederlandse en de Britse context verschillen, bevat Flood RE waardevolle inspiratie voor het toepassen van waterrobuust herstel in Nederlandse verzekeringen. De overkoepelende constructie van Flood RE, waarin overheid en verzekeraars samenwerken om de verzekeringsdekking van overstromingsrisico's mogelijk te maken, lijkt op dit moment minder direct toepasbaar voor de Nederlandse situatie.<sup>56</sup>

Het BBB-gedeelte van de samenwerking in Flood RE biedt daarentegen wel degelijk interessante aanknopingspunten voor de Nederlandse situatie. Ook in Nederland zou er gewerkt kunnen worden met een budget dat verzekeraars ter beschikking stellen aan verzekerden om bij herstel van schade waterrobuuste maatregelen te treffen, zoals hierboven beschreven. Ten slotte kan ook het element van solidariteit dat aan dit project ten grondslag ligt (alle verzekeraars, en daarmee alle verzekerden, dragen bij – ook verzekeraars die actief zijn in gebieden met een laag overstromingsrisico) interessant zijn voor de Nederlandse situatie.

---

<sup>55</sup> Zie [Build Back Better | Property Flood Resilience \(PFR\) Funding | Flood RE](#)

<sup>56</sup> De belangrijkste redenen daarvoor zijn dat overstromingsrisico's voor een belangrijk deel al in reguliere polissen zijn gedekt. Voor de risico's waarvoor dat niet geldt, met name het falen van primaire keringen, heeft het kabinet in 2024 in een Kamerbrief aangegeven op dit moment niet te kiezen voor het verzekeraar maken van deze risico's via een publiek-private constructie. Zie: [Kamerbrief over verzekeraarbaarheid overstromingsrisico | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

## VS: National Flood Insurance Program / Increased Cost of Compliance

Het National Flood Insurance Program (NFIP) is een federaal verzekeringsprogramma dat wordt beheerd door de Federal Emergency Management Agency (FEMA). Het heeft een publiek-privaat karakter. Het doel van het programma is om een betaalbare overstromingsverzekering aan te bieden aan huiseigenaren, huurders en bedrijven wanneer private verzekeraars dit niet doen. Daarnaast heeft het programma als doel om schade door overstromingen te verminderen door lokale overheden te verplichten maatregelen te nemen in ruimtelijke ordening en bouwvoorschriften. Het NFIP dekt schade aan woningen en inboedel, maar met beperkte vergoedingen.

Een specifiek onderdeel binnen NFIP is **Increased Cost of Compliance (ICC)**. Dit is een 'build back better'-regeling die vergelijkbaar is met die van Flood RE in het VK. ICC is een aanvullende dekking binnen de verzekeringen die NFIP aanbiedt. Deze geldt specifiek voor verzekerden die in hoogrisicogebieden wonen, zogenaamde Special Flood Hazard Areas.

De ICC-regeling ondersteunt woningeigenaren bij het nemen van *build back better*-maatregelen die noodzakelijk zijn om een gebouw na overstromingsschade te laten voldoen aan de lokale voorschriften voor overstromingsbeheer. De dekking richt zich niet op herstel van schade zelf, maar op het doorvoeren van verbeteringen die toekomstige risico's beperken. Het doel van de ICC-regeling is dan ook: *implementing mitigation measures that will reduce your flood risk in the future/rebuilding in a way that protects you against future flood damage.*<sup>57</sup>

Een gebouw komt in aanmerking voor ICC wanneer de lokale overheid vaststelt dat sprake is van 'substantiële' of 'herhaaldelijke' schade. Substantiële schade betekent dat de herstelkosten ten minste 50% bedragen van de marktwaarde van het gebouw vóór de schade. Herhaaldelijke schade is gedefinieerd als dat het gebouw ten minste 2 keer schade heeft geleden in een periode van 10 jaar door overstromingen en de kosten om de schade te herstellen (gemiddeld) gelijk aan of groter zijn dan 25% van de marktwaarde van het gebouw tijdens iedere gebeurtenis. De beoordeling van deze criteria ligt bij lokale autoriteiten.

ICC biedt een aanvullende vergoeding tot \$30.000 bovenop de reguliere schade-uitkering van de NFIP-polis. Dit budget mag worden ingezet voor risicoreducerende maatregelen die voldoen aan lokale regelgeving, zoals het verhogen van het gebouw, verplaatsing van het gebouw of dry floodproofing. Dat laatste is alleen mogelijk bij gebouwen die geen woonhuis zijn.

Vergeleken met het BBB-programma van Flood RE valt een aantal verschillen op. De ICC-regeling omvat hogere bijdragen (tot maximaal \$30.000, vergeleken met max. £10.000). De ingangseisen zijn echter ook strenger zijn: ICC komt pas in beeld bij zeer zware schades aan een woning (ter hoogte van minimaal 50% van de waarde). Ook verschilt het type maatregelen dat verzekerden kunnen treffen: de maatregelen in het VK zijn vaak meer in pandig, terwijl de maatregelen in de regeling in de VS op gebouwniveau liggen (zoals verhogen of verplaatsen van het gebouw). Ook het doel verschilt: de ICC-regeling is bedoeld om ervoor te zorgen dat een gebouw in lijn komt met veiligheidsvoorschriften (vandaar de term 'compliance' in de titel van de regeling), terwijl in het VK wordt beoogd om de weerbaarheid van een woning in bredere zin te versterken, ook als die al voldoet aan de geldende regels.

---

<sup>57</sup> [Increased Cost of Compliance Coverage | Agents National Flood Insurance Program](#)

## **Relevantie voor de Nederlandse context**

De ICC-regeling is interessant voor de Nederlandse context omdat hij laat zien dat een budget voor het treffen van maatregelen die de waterrobuustheid van een pand versterken, onderdeel kan zijn van verzekeringen. Dit is vergelijkbaar met het *Build Back Better* programma van Flood RE. De precieze context en insteek van de ICC-regeling verschilt dan weer van de Nederlandse situatie. Zo lijkt het in Nederland niet wenselijk om alleen bij zeer omvangrijke schades geld beschikbaar te stellen voor waterrobuuste maatregelen. Ook de selectie van maatregelen die mogen worden getroffen met het ICC-budget (zoals het verplaatsen of verhogen van een pand) lijkt te beperkt voor de Nederlandse context: ook kleinere ingrepen op pandniveau kunnen immers al substantieel bijdragen aan de waterrobuustheid van een woning. Tot slot lijkt ook de focus op het inzetten van het ICC-budget voor het bereiken van *compliance* aan veiligheidsnormen iets te beperkt voor toepassing in de Nederlandse situatie.

## / 6 Scenario's voor bredere toepassing

In dit hoofdstuk schetsen we scenario's voor bredere toepassing van waterrobuust herstel door verzekeraars in de toekomst.

### Scenario's in twee stappen

In hoofdstuk 2 hebben we de basis gelegd voor een definitie en inkadering van het begrip waterrobuust herstel. In dit hoofdstuk bouwen we daarop voort. We komen in twee stappen tot scenario's voor de toekomst, aan de hand van de volgende vragen:

1. Welke keuzes zijn nog mogelijk in de inhoud van waterrobuust herstel (het 'wat')?
2. Hoe is waterrobuust herstel in de praktijk te organiseren?

Deze vragen beantwoorden we in dit hoofdstuk: in 6.1 gaan we in op de eerste vraag, in 6.2 op de tweede vraag.

### 6.1 Afbakening van waterrobuust herstel

In hoofdstuk 2 is de basis gelegd voor de definitie van waterrobuust herstel. Daarbinnen zijn echter nog verschillende keuzes mogelijk. De belangrijkste openstaande keuzes die in dit traject naar boven gekomen zijn, beschrijven we in deze paragraaf. Onderstaande figuur vat die keuzes alvast samen. Bij de eerste drie keuzes zijn er steeds twee opties. De keuze voor een reguleringsstrategie bestaat uit twee 'subkeuzes', die als vragen in onderstaand schema zijn opgenomen.

#### 1. Oriëntatie

- Waterrobuust herstel van schade
- Of een systeem dat óók verzekerden prikkels biedt voor preventie?

#### 2. Waterrobuust herstel in enge of ruime zin

- In **enge zin**: herstel van waterschades op een waterrobuuste manier, zonder aanvullende ingrepen om de waterrobuustheid van de woning te versterken
- In **ruime zin**: het nemen van maatregelen die de waterrobuustheid van de woning in brede zin versterken en daarmee toekomstige schade beperken

#### 3. Bij welke schade-oorzaak?

- Bij verzekerde schades als gevolg van wateroverlast
- Ook bij andere verzekerde schades

#### 4. Reguleringsstrategie

- In hoeverre wordt de *inhoud* van waterrobuuste maatregelen vooraf ingekaderd?
- In welke mate is er een beperking van de *financiële* omvang van maatregelen?

Hieronder lichten we deze vier keuzes verder toe.

## Oriëntatie: herstel van schade of óók prikkels voor preventie?

Een eerste keuze gaat over de oriëntatie voor de systematiek van waterrobuust herstel: richt die zich alleen op het herstellen van schade, of ook op het genereren van prikkels voor preventie? Hier zijn grofweg twee keuzes mogelijk:

- ▶ Een eerste oriëntatie is dat de systematiek zich beperkt tot schadeherstel en zo ervoor zorgt dat verzekeraars schade waterrobuust herstellen, zoals in dit rapport is beschreven.
- ▶ De tweede oriëntatie gaat een stapje verder. Het systeem wordt dan zo vormgegeven dat niet alleen schade waterrobuust wordt hersteld, maar er ook (sterkere) prikkels voor preventie van schade ontstaan. Dat kan concreet door aan de aanpak van verzekeraars voor waterrobuust herstel voorwaarden te koppelen die verzekerden prikkelen om *zelf* preventieve maatregelen te treffen.<sup>58</sup> Dat kan bijvoorbeeld door kortingen te bieden voor huizen die beter beschermd zijn, of bepaalde ingangseisen te stellen voor een waterrobuuste verzekering.

### Weging van deze keuze

Als verzekeringen zo in elkaar zitten dat verzekerden prikkels krijgen om zelf preventieve maatregelen te treffen (bijvoorbeeld door kortingen te bieden op de premie als zij dat doen), dan hoeft er niet eerst sprake te zijn van schade voordat er waterrobuuste maatregelen worden getroffen. De tweede variant heeft potentieel dus nog meer impact op het waterrobuust maken van woningen, omdat het systeem voor waterrobuust herstel niet pas 'in actie' komt als er al sprake is van schade, maar ook al betekenis heeft vóórdat schade zich voordoet. Dat is maatschappelijk wenselijk.

Uit de verkenning blijkt echter dat het de vraag is of de tweede variant haalbaar is. Waarschijnlijk zijn de kortingen die verzekeraars kunnen geven aan verzekerden nadat zij preventieve maatregelen hebben getroffen maar beperkt. Dat komt omdat het deel van de premie dat is gereserveerd voor waterschades klein is: in de premie van de woonhuisverzekering maken risico's als brand en storm een (veel) groter deel uit. Als een verzekeraar een korting geeft op het waterrisico-aandeel van de premie, dan is dat in veel gevallen waarschijnlijk maar maximaal enkele euro's per maand.<sup>59</sup> Dat weegt voor verzekerden waarschijnlijk niet op tegen de toch substantiële investeringen die nodig zijn voor het nemen van waterrobuuste maatregelen.

## Waterrobuust herstel: enge of ruime zin?

De volgende keuze gaat over de vraag of waterrobuust herstel in enge of in ruime zin moet worden opgevat. Daarmee bedoelen we het volgende:

- ▶ Herstel in *enge zin* gaat uit van het waterrobuust herstellen van specifieke schades zonder dat er andere ingrepen worden gedaan om de robuustheid van de woning te vergroten. Bijvoorbeeld: een woonkamervloer is ondergelopen door binnenstromend water en moet worden vervangen. Waterrobuust herstel in enge zin stelt dan dat voor deze specifieke vloer een waterrobuust

---

<sup>58</sup> In de 'Handreiking Technische Screening Criteria voor klimaat- en milieueffecten van verzekeringsactiviteiten' ([link](#)) die door het Verbond van Verzekeraars is opgesteld, is al opgenomen dat "verzekeringsproducten die in het kader van de verzekeringsactiviteit worden verkocht, voorzien in risico gebaseerde beloningen voor preventieve maatregelen die door de verzekeringnemers worden genomen." De handreiking stelt: "Indien een verzekeringnemer in adaptatiemaatregelen heeft geïnvesteerd, kunnen lagere premies voor de toepassing van dit punt worden beschouwd als een risico gebaseerde beloning voor preventieve maatregelen van verzekeringnemers." (pagina 5 en 6). Dit lijkt echter nog maar beperkt in de praktijk te worden gebracht.

<sup>59</sup> Uit gesprekken voor deze verkenning komt het beeld naar voren dat voor een gemiddelde woonhuisverzekering maximaal 10% van de premie is gereserveerd voor watergerelateerde schades. Op een gemiddelde jaarlijkse premie van tussen de €300 en €500 is dus circa €40 van de premie gerelateerd aan mogelijke waterschade. Als op dat deel van de premie bijvoorbeeld 25% korting wordt gegeven, gaat dit dus om €10 op jaarbasis.

alternatief kan worden gezocht dat, ook als dat duurder is dan de vloer zelf, op kosten van de verzekeraar kan worden geplaatst in de woning.

- ▶ Herstel in *ruime zin* neemt (water)schade aan een woning als startpunt om de waterrobuustheid van een woning in bredere zin te versterken. Bij het voorbeeld van de kapotte vloer wordt een breder perspectief gehanteerd. Behalve het herstel van de vloer worden er bijvoorbeeld maatregelen getroffen om de afwatering van hemelwater te verbeteren en om ervoor te zorgen dat water een volgende keer minder makkelijk de woning kan binnenstromen. De oorzaken van de schade worden in deze variant dus ook aangepakt. Zo wordt het beoogde doel van preventie van toekomstige schade bereikt.

### Weging van deze keuze

Het is belangrijk om bij het kiezen van een model voor waterrobuust herstel duidelijkheid te krijgen op dit punt, zodat er een gedeeld beeld ontstaat over de reikwijdte van waterrobuust herstel. Waterrobuust herstel in ruime zin lijkt daarbij het best aan te sluiten op de achterliggende bedoeling van het voorkomen/beperken van toekomstige schade. Tegelijk verhoudt deze variant zich minder makkelijk tot het indemniteitsbeginsel, omdat de verzekeraar niet alleen schade herstelt maar tegelijk ook preventieve maatregelen mede mogelijk maakt. Om waterrobuust herstel in ruime zin werkbaar en uitvoerbaar te laten zijn, kan er bijvoorbeeld worden gedacht aan maximum vergoedingen, zodat duidelijk is waar verzekeraars zich wel en niet toe verplichten.

Tot slot is het goed om op te merken dat waterrobuust herstel in ruime zin lastig te verplichten is via landelijke regels (scenario 4 in 6.2). Dit is een variant die beter past in een scenario waarin verzekeraars meer ruimte hebben om waterrobuust herstel naar eigen inzicht in te regelen (zoals scenario 2 en 3). Dat er nu al verzekeringen bestaan waar de verzekeraar een extra vergoeding bovenop de schadevergoeding beschikbaar stelt voor “duurzame aanpassingen.”<sup>60</sup>

### Oorzaak: na wateroverlast of ook bij andere schadeoorzaken?

In hoofdstuk 2.3 is beschreven dat waterrobuust herstel van toepassing is op schades die het gevolg zijn van wateroverlast. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat het ook mogelijk is om dit breder op te vatten, en ook na andere schadeoorzaken te kiezen voor waterrobuust herstel. Waterrobuust herstel zou dan niet alleen kunnen worden toegepast bij schades die voortkomen uit wateroverlast, maar ook bij schades met een andere oorzaak. Een argument daarvoor is dat het *doel* van ‘build back better’ niet afhangt van de oorzaak van schade. Als bijvoorbeeld een woning in overstromingsrisicogebied wordt getroffen door brand, waarna schade moet worden hersteld, kan dat moment worden aangegrepen om de schade te herstellen met meer waterbestendige materialen. Op het moment dat zich vervolgens wateroverlast voordoet, is deze woning beter beschermd. Dat sluit volledig aan bij de gedachte van waterrobuust herstel, en het is de vraag of het niet onnodig beperkend is om in dit geval *niet* te kiezen voor waterrobuuste maatregelen.

---

<sup>60</sup> Een grote verzekeraar heeft in zijn woonverzekering een “aanvullende dekking Extra verduurzaming na schade”, die het mogelijk maakt om “naast het herstellen van schade aan je woning ook extra aanpassingen [te] doen om je huis te verduurzamen”. Daarvoor krijgt een verzekerde 10% van het netto uitgekeerde schadebedrag extra vergoed om te besteden aan “duurzame aanpassingen”, tegen een maximum van €25.000.

## Weging van deze keuze

Geredeneerd vanuit het doel van waterrobuust herstel lijkt het niet logisch om alleen schades die het gevolg zijn van wateroverlast waterrobuust te herstellen. Ook andere schadeoorzaken kunnen een uitgelezen gelegenheid zijn om de waterrobuustheid van een woning (met hoger risico) te vergroten. In dit opzicht lijkt het dus wenselijk om ook de mogelijkheid te bieden dat schade met andere oorzaken waterrobuust wordt hersteld.<sup>61</sup> Tegelijkertijd brengt deze keuze wel uitvoeringsvragen met zich mee. Zo is bijvoorbeeld niet altijd op voorhand vast te stellen welke elementen in een woning kwetsbaar zijn voor waterschades, en dus waterrobuust hersteld moeten/kunnen worden. Bij wateroverlast als schadeoorzaak is dat wél het geval, omdat dan zichtbaar is welke elementen in een woning niet bestand waren tegen wateroverlast. Ook is het denkbaar dat er meer discussies ontstaan tussen verzekeraars en verzekerden over de *events* waarna voor waterrobuust herstel kan worden gekozen. Deze keuze vraagt dus nader overleg tussen betrokken partijen.

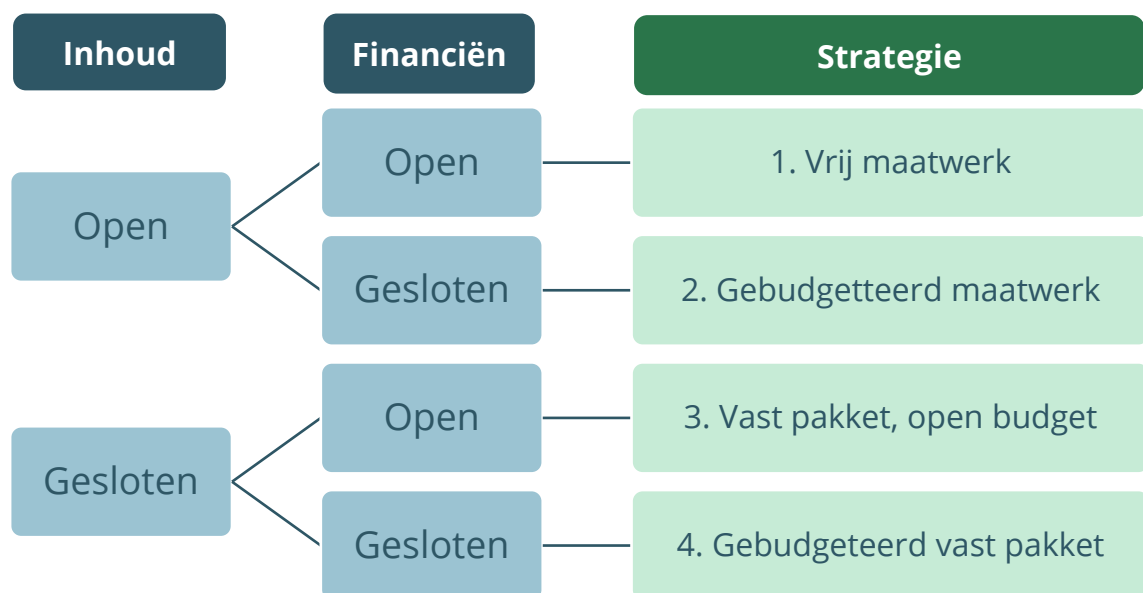
## Reguleringsstrategie: ingekaderd of open?

Een vierde keuze heeft betrekking op de reguleringsstrategie voor waterrobuust herstel. Hier spelen twee typen vragen:

- ▶ In welke mate worden waterrobuuste herstelmaatregelen vooraf bepaald? Wordt gedetailleerd geregeld welke type maatregelen getroffen mogen/kunnen worden als onderdeel van waterrobuust herstel? Of wordt dit open gelaten, zodat in het individuele geval kan worden gezien wat er nodig is om te voldoen aan het *doel* van waterrobuust herstel?
- ▶ In welke mate wordt de financiële omvang van waterrobuust herstel ingekaderd? Welke grenzen worden gesteld aan hoe hoog de (meer)kosten van waterrobuust herstel (mogen) zijn?<sup>62</sup>

## Combineren van bovenstaande factoren leidt tot vier reguleringsstrategieën

Als we deze twee factoren combineren, ontstaat het volgende schema:



<sup>61</sup> Daarbij blijft overigens wel het uitgangspunt overeind staan dat het moet gaan om *verzekerde* schade: schade die niet onder de polisvoorwaarden valt (zoals het falen van primaire keringen) valt sowieso niet binnen de verantwoordelijkheid van verzekeraars.

<sup>62</sup> Dit is relevant omdat de kosten voor waterrobuust herstel sterk kunnen verschillen per woning, afhankelijk van de omvang van de schade, het type woning, de ligging van de woning en het ambitieniveau van het herstel (hoe robuust wordt er hersteld?).

We lichten deze vier reguleringsstrategieën toe:

1. In de **strategie Vrij maatwerk** is waterrobuust herstel zowel op inhoud als op financiën open gereguleerd. Vanuit het achterliggende doel van waterrobuust herstel wordt per individueel geval gekeken hoe schade waterrobuust kan worden hersteld en zijn er in principe geen beperkingen aan welke maatregelen daarbij toegepast kunnen worden. Daarbij gelden op voorhand ook geen financiële grenzen.
2. In de **strategie Gebudgetteerd maatwerk** is de inhoud van waterrobuust herstel nog steeds open – er is niet precies geregeld welke maatregelen er gelden als ‘waterrobuust’. Op financieel vlak zijn er echter wel grenzen gesteld. Zo is er bijvoorbeeld een maximum bedrag dat kan worden besteed aan waterrobuuste maatregelen, of een maximum percentage van de totale verzekerde waarde.
3. In de **strategie Vast pakket, open budget** is de inhoud van waterrobuust herstel ‘gesloten’ gereguleerd. Dat betekent dat er een limitatieve lijst van maatregelen of ingrepen wordt gehanteerd waarvoor gekozen kan worden onder het mom van waterrobuust herstel. Als er andere ingrepen worden toegepast, dan kan dat niet binnen het kader van waterrobuust herstel. Op financieel vlak gelden op voorhand echter geen beperkingen.
4. De **strategie Gebudgetteerd vast pakket** is zowel op het vlak van inhoud als financiën ‘gesloten’ van aard: er is sprake van een vooraf strak omschreven set van mogelijke maatregelen binnen waterrobuust herstel en er zijn óók grenzen gesteld van financiële aard.

## Weging van deze keuze

De eerste vraag binnen deze keuze is of de **maatregelen** van waterrobuust herstel op voorhand limitatief worden ingekaderd: welke maatregelen ‘tellen’ als waterrobuust, en welke niet?

Het is goed om te benoemen dat keuze nauw samenhangt met de vraag welk scenario wordt gekozen voor bredere toepassing (zie 6.2). Bij een keuze voor verplichting via regels (scenario 4) ligt het veel meer dan in andere scenario's voor de hand om precies te beschrijven welke maatregelen genomen kunnen of moeten worden binnen waterrobuust herstel. Verzekeraars moeten dan immers weten waar ze precies toe verplicht zijn en waartoe niet.

Op grond van deze verkenning lijkt het desondanks het meest logisch en werkbaar om wat betreft de **herstelmaatregelen** te kiezen voor een **open** benadering. Daarbij wordt niet op voorhand ingekaderd welke maatregelen onder waterrobuust herstel vallen. De reden daarvoor is dat het zo sterk afhankelijk is van de precieze schade in een individueel geval en wat er in dat geval nodig is om een woning robuuster te maken tegen nieuwe schades, dat het bijna onmogelijk is om op voorhand te regelen welke maatregelen er wel en niet onder waterrobuust herstel kunnen vallen. Wel is het te overwegen om niet zozeer de maatregelen in te kaderen, als wel de normen waaraan moet worden voldaan. In regels of afspraken kunnen bijvoorbeeld normen worden opgenomen waaraan woningen moeten voldoen op het vlak van waterafvoer, drempelhoogte en elektrische installaties. De afspraak kan dan worden gemaakt dat verzekeraars er bij herstel voor zorgen dat het huis na schadeherstel aan deze normen voldoet

De tweede vraag binnen deze keuze is of op het vlak van **financiën** een open of gesloten benadering wordt gekozen: wordt de financiële omvang van waterrobuust herstel op voorhand ingekaderd of niet? Hier lijkt op basis van dit onderzoek een **gesloten** benadering het meest op zijn plek, met bijvoorbeeld een maximum bedrag of percentage van de schade dat kan worden besteed aan waterrobuuste maatregelen. De reden daarvoor is dat de kosten voor verzekeraars voor het waterrobuust maken van een woning enorm uiteen kunnen lopen. Voor sommige

huizen kan dat flink oplopen. Als verzekeraars zich committeren aan waterrobuust herstel met een open einde-regeling in financiële zin, dan zorgt dat er naar verwachting voor dat premies flink stijgen omdat de onzekerheidsmarges die verzekeraars aan moeten houden sterk toenemen. Dat is niet wenselijk. Ook sluit deze benadering beter aan op bestaande initiatieven, zoals het maximum bedrag van £10.000 in het VK en het maximumbedrag voor duurzame maatregelen dat al in sommige duurzame verzekeringspolissen is opgenomen.

### Conclusie

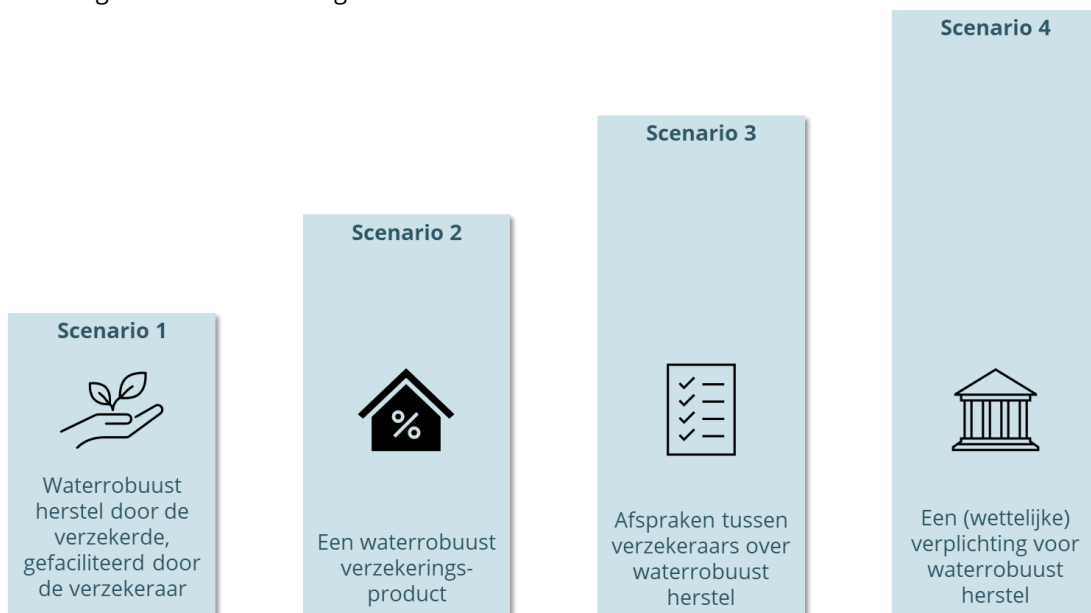
Daarmee lijkt op grond van deze verkenning **strategie Gebudgetteerd Maatwerk** ('open' op inhoud van de maatregelen en 'gesloten' op financiën) de meest werkbare en haalbare vorm. Dit is wel nog enigszins afhankelijk van het gekozen scenario voor toepassing (zie 6.2).

## 6.2 Hoe is waterrobuust herstel te organiseren?

De tweede stap om te komen tot scenario's voor de toekomst gaat over de manier waarop waterrobuust herstel als onderdeel van verzekeringen geregeld kan worden. Uit deze verkenning komen vier scenario's naar voren die kunnen bijdragen aan het breder toepassen van waterrobuust herstel. Dit zijn:

1. Waterrobuust herstel door de verzekerde, gefaciliteerd door de verzekeraar
2. Een waterrobuust verzekeringsproduct
3. Afspraken tussen verzekeraars over waterrobuust herstel
4. Een (wettelijke) verplichting voor waterrobuust herstel

In een figuur ziet dit er als volgt uit:



Deze scenario's zijn, zoals het figuur ook visualiseert, oplopend in ambitieniveau. Waar in het eerste scenario waterrobuust herstel nog primair een verantwoordelijkheid is van de verzekerde en verzekeraars slechts een faciliterende rol hebben, is in het vierde scenario waterrobuust herstel iets dat door verzekeraars wordt uitgevoerd op grond van een verplichting in (landelijke) regelgeving. De andere twee scenario's bevinden zich hier tussen in.

We werken de scenario's uit aan de hand van een aantal vaste elementen:

- ▶ **Samenvatting van het scenario**
- ▶ **Sturingsprincipe** – door wie en hoe wordt het scenario gerealiseerd?
- ▶ **Impact** – welke bijdrage levert het scenario aan het beoogde doel?
- ▶ **Definitie en reikwijdte** – hoe wordt in dit scenario voor de definitie/reikwijdte van waterrobuust herstel bepaald?
- ▶ **Verdeling van kosten en solidariteit** – hoe worden de kosten voor waterrobuust herstel verdeeld?
- ▶ **Indemniteitsbeginsel** – hoe verhoudt dit zich tot het indemniteitsbeginsel?
- ▶ **Economische logica voor verzekeraars** – hoe verhoudt dit scenario zich tot de financieel-economische belemmeringen m.b.t. waterrobuust herstel die spelen voor verzekeraars?
- ▶ **Mededinging** – heeft dit scenario impact op de concurrentie in de verzekeringssector?

## De scenario's samengevat

Samengevat levert dit het onderstaande overzicht van de scenario's en elementen op. In het vervolg van het hoofdstuk lichten we de scenario's toe.

		Waterrobuust herstel door de verzekerde	Een waterrobuust verzekeringsproduct	Afspraken tussen verzekeraars	Een (wettelijke) verplichting
Beschrijving scenario	<b>Sturingsprincipe</b>	Eigen initiatief	Marktmechanisme	Zelfregulering	Verplichting / regelgeving
	<b>Impact</b>	Laag	Gemiddeld	Groot	Groot
	<b>Definitie en reikwijdte</b>	Niet van toepassing	Afhankelijk van polisvoorwaarden	Afhankelijk van inhoud van de afspraken	Zeer moeilijk
	<b>Kosten en solidariteit</b>	Kosten voor de verzekerde	Verdeeld tussen individuele verzekerde en verzekeraar, verdeling afhankelijk van polisvoorwaarden	Afhankelijk van de inhoud van de gemaakte afspraken	Kosten worden omgeslagen over <i>alle</i> verzekerden
Haalbaarheid	<b>Indemniteitsbeginsel</b>	Niet van toepassing	Niet per definitie belemmerend, afhankelijk van uitwerking	Niet per definitie belemmerend, afhankelijk van uitwerking	Geen belemmering
	<b>Economische logica voor verzekeraars</b>	Niet van toepassing	Aanbieden product lijkt economisch niet aantrekkelijk	Afspraken kunnen economische belemmeringen wegnemen	Neemt economische belemmeringen weg
	<b>Mededinging</b>	Niet van toepassing	Niet in het geding: concurrentie	Vraagt om afweging kosten en baten	Geen belemmering

## Scenario 1: Waterrobuust herstel door verzekerden, gefaciliteerd door de verzekeraar

### Samenvatting van het scenario

In de huidige situatie is waterrobuust herstel al mogelijk als de verzekerde bereid is eventuele extra kosten zelf te betalen. Als een waterrobuuste herstelmaatregel niet duurder is dan herstel in de oude staat, is dat ook al mogelijk.

In dit scenario is het streven om dit vaker in de praktijk te brengen. Het doel is dus om verzekerden zelf vaker schades waterrobuust te laten herstellen. Verzekeraars vervullen daarbij een informerende, faciliterende en adviserende rol. Zij voeren het waterrobuuste herstel niet zelf uit en betalen er ook niet aan mee.

## **Sturingsprincipe**

Het leidende principe in dit scenario is dat van eigen initiatief van de verzekerde. De verantwoordelijkheid om te kiezen voor waterrobuuste maatregelen (en daarvoor te betalen) ligt bij de verzekerde. De verzekeraar speelt daarbij een ondersteunende en faciliterende rol.

## **Impact**

Hoewel verzekeraars in dit scenario dus maar beperkt *direct* bijdragen aan waterrobuust herstel, kan dit scenario toch positieve impact hebben op de waterrobuustheid van woningen, doordat verzekeraars verzekerden helpen om te kiezen voor waterrobuuste herstelmaatregelen. Als verzekerden geconfronteerd worden met schade is dat een natuurlijk moment om na te denken over het herstellen van schades op zo'n manier dat schade bij een volgend *event* wordt voorkomen of beperkt. Verzekerden zullen op het moment dat zij net met schade te maken hebben gehad ook gemotiveerd zijn om preventieve maatregelen te treffen. De verzekeraar kan hierin een nuttige rol spelen door verzekerden te begeleiden in dit proces en te wijzen op waterrobuuste maatregelen. Verzekeraars kunnen actief communiceren over mogelijke waterrobuuste herstelmaatregelen en het nut ervan. Dit sluit ook goed aan bij bewustwordingscampagnes over risico's op wateroverlast en mogelijkheden voor preventie die diverse verzekeraars al voeren.

## **Definitie en reikwijdte**

In dit scenario is het niet nodig om een strakke definitie en reikwijdte voor waterrobuust herstel vast te leggen, omdat er geen sprake is van polisvoorwaarden of regelgeving waarin dit moet worden vastgelegd. Wel kunnen verzekeraars bijvoorbeeld gebruik maken van handreikingen of voorlichtingsmateriaal met daarin overzichten van mogelijke maatregelen die verzekerden kunnen nemen om schades waterrobuust te herstellen.

## **Verdeling van kosten en solidariteit**

Meerkosten voor waterrobuuste maatregelen komen voor rekening van de verzekerde. Verzekeraars betalen kosten die het terugbrengen in oude staat met zich mee had gebracht, alles daarboven moet de verzekerde zelf bijbetalen.

## **Indemniteitsbeginsel**

Dit scenario past binnen de huidige grenzen van het indemniteitsbeginsel. Het scenario vraagt dan ook geen nieuwe visie op, of ruimere interpretatie van, het beginsel door verzekeraars.

## **Economische logica voor verzekeraars**

Dit scenario verandert niets aan de kosten en baten van verzekeraars, omdat zij geen (substantiële) kosten maken voor waterrobuust herstel in dit scenario. Hooguit zullen zij investeren in het ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal en het aanbieden van adviesgesprekken met verzekerden.

## **Mededinging**

Dit scenario heeft geen impact op de polisvoorwaarden van verzekeraars en vraagt ook niet om sectorbrede (bindende) afspraken. Daarmee heeft dit geen scenario geen impact op de concurrentie in de sector. De mededingingsregels vormen dan ook geen belemmering voor dit scenario.

## Weging van dit scenario

Dit scenario is meest laagdrempelige scenario voor bredere toepassing van waterrobuust herstel, omdat het relatief vrijblijvend is en de verantwoordelijkheid voor waterrobuust herstel bij de verzekerde neerlegt. Daarom is het scenario relatief makkelijk in de praktijk te brengen. Het kan een bijdrage leveren aan de weerbaarheid van woningen tegen watergerelateerde risico's, doordat verzekeraars verzekerden informeren, adviseren en ondersteunen bij het nemen van waterrobuuste herstelmaatregelen. Dit is een vooruitgang ten opzichte van de huidige situatie, waarin waterrobuust herstel in veel gevallen nog helemaal geen aandacht krijgt.

Vanwege de vrijblijvendheid en doordat de verantwoordelijkheid bij individuele burgers blijft liggen, schatten we de impact van dit scenario echter toch laag in. De rol van verzekeraars is kleiner dan in andere scenario's. Het scenario beantwoordt daarmee maar beperkt aan het verwezenlijken van waterrobuust herstel *binnen* verzekeringen, terwijl dat wel het vraagstuk is waar dit rapport over gaat.

## Scenario 2: Waterrobuust herstel als verzekeringsproduct

### Samenvatting van het scenario

In dit scenario wordt waterrobuust herstel primair aan de verzekeringsmarkt overgelaten. Het idee is dat verzekeraars waterrobuust herstel onderdeel uit kunnen laten maken van (sommige van hun) verzekeringsproducten. Waterrobuust herstel wordt dan een dienst die verzekeraars bijvoorbeeld kunnen inzetten om zich in de markt te onderscheiden van hun concurrenten. Dit sluit aan op de beweging die in de markt herkenbaar is waarin sommige verzekeraars een 'duurzame verzekering' hebben geïntroduceerd die op bepaalde onderdelen hogere of andere vergoedingen biedt dan een reguliere polis. Het is in dit scenario ook denkbaar dat verzekeraars voor de hogere mate van dienstverlening die ze bieden een hogere premie rekenen. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen via een 'aanvullende dekking' met een daaraan gekoppelde extra premie.

In dit scenario kunnen ook (maar niet noodzakelijk) andere prikkels worden ingebouwd, zoals bijvoorbeeld gesuggereerd door de Wetenschappelijke Klimaatraad<sup>63</sup>, zoals het verlagen van premies nadat verzekerden waterrobuuste maatregelen hebben genomen. Zo kan een systematiek voor waterrobuust herstel nog meer positieve impact bereiken dan in een scenario waarin waterrobuuste maatregelen pas worden getroffen nadat er eerst schade is ontstaan: de systematiek prikkelt dan ook verzekerden om al *voordat* schade ontstaat preventieve maatregelen te treffen.

### Sturingsprincipe

Het leidende principe in dit scenario is dat van marktwerking en het initiatief van verzekeraars. Zij worden niet verplicht om waterrobuust herstel op te nemen in hun werkprocessen, maar worden vrij gelaten om dit op eigen initiatief te doen en/of producten te ontwikkelen waar waterrobuust herstel onderdeel van uit maakt. De veronderstelling is daarbij dat dit commercieel interessante propositie in de markt kan zijn.

---

<sup>63</sup> [Advies 'Meeveranderen met het klimaat'](#) | Publicatie | [Wetenschappelijke Klimaatraad](#), p. 57

## Impact

De impact van dit scenario schatten we in als 'matig'. Het scenario is minder vrijblijvend dan het eerste scenario, maar dan weer minder verstrekkend dan de volgende twee scenario's. Dat komt omdat waterrobuust herstel geen breed verankerde praktijk wordt, maar alleen onderdeel van specifieke polissen. Daarmee is het bereik van verzekerden naar verwachting minder groot.

## Definitie en reikwijdte

In dit scenario is het niet nodig om (landelijke) afspraken te maken over de definitie en reikwijdte van waterrobuust herstel. Verzekeraars zijn vrij om dit naar eigen inzicht vorm te geven en hun eigen polisvoorwaarden te formuleren. Het is goed mogelijk dat de ene verzekeraar kiest voor een polis met een andere definitie en reikwijdte van waterrobuust herstel dan andere partijen op de markt. Zo kan bijvoorbeeld de ene verzekeraar alleen waterrobuust herstel in enge zin bieden, terwijl een andere verzekeraar kiest voor waterrobuust herstel in brede zin (zie 6.1 voor dit onderscheid).

## Verdeling van kosten en solidariteit

De verdeling van de (meer)kosten voor waterrobuust herstel tussen verzekeraar en verzekerde hangt af van de keuzes die individuele verzekeraars maken in hun polisvoorwaarden en premiestelling. Verzekeraars zullen in dit scenario verzekeringsproducten ontwikkelen die financieel 'uit' kunnen, bijvoorbeeld met aanvullende premies. Het is waarschijnlijk dat een belangrijk deel van de meerkosten in de premie wordt verrekend en dus bij de verzekerde komt te liggen. Daarbij komen deze kosten in dit scenario terecht bij die verzekerden die een 'waterrobuuste' polis kiezen. De meerkosten worden dus beperkt gespreid over de hele maatschappij. Wel kan een verhoging van de premie worden gemitigeerd door een maximum bijdrage voor waterrobuuste maatregelen in de polis op te nemen.

## Indemniteitsbeginsel

De mate waarin dit scenario in lijn is met het indemniteitsbeginsel, hangt af van de precieze invulling die verzekeraars geven aan waterrobuust herstel in hun polisvoorwaarden. Het is mogelijk dat dit op onderdelen vraagt om een ruimere interpretatie van het indemniteitsbeginsel dan gebruikelijk.

## Economische logica voor verzekeraars

In dit scenario wordt waterrobuust herstel gerealiseerd via het marktmechanisme. Daarin is het belangrijk dat er voor verzekeraars een commercieel aantrekkelijke propositie te bouwen is rondom waterrobuust herstel. Dit onderzoek laat zien dat dat maar beperkt het geval lijkt. Daar zijn twee hoofdredenen voor.

Ten eerste is een product dat focust op waterrobuust herstel maar voor een klein deel van de verzekerden interessant. Dit zijn naar verwachting de verzekerden met de grootste risico's op waterschade. Dit is een voorbeeld van wat in de economie *averechtse selectie* heet. Deze groep brengt daarmee ook de grootste potentiële schadelast c.q. waterrobuuste herstelkosten met zich mee. Dat zorgt ervoor dat premies hoog zullen moeten zijn om deze mogelijke kosten te dekken, waardoor het voor verzekerden weer minder aantrekkelijk zal worden om voor deze verzekering te kiezen. Het is sowieso al bekend is dat verzekerden in de regel niet graag extra betalen voor *zogenaamde low probability, high impact* risico's zoals overstroming of extreme regenval.

Ten tweede is een probleem van dit scenario dat het voor verzekerden niet logisch is om een waterrobuuste verzekering aan te houden nadat er waterrobuust herstel heeft plaatsgevonden: in principe is het voordelig om daarna over te stappen naar een reguliere woonhuisverzekering met een, in principe, lagere premie. Dat is voor de business case van dit product een probleem: een

verzekeraar heeft extra kosten gemaakt voor een klant, maar verliest die klant daarna. Dat maakt het niet aantrekkelijk voor verzekeraars om dit product op te zetten.

## Mededinging

Dit scenario past volledig binnen mededingingsrechtelijke kaders: de concurrentie in de sector wordt niet aangetast.

### Weging van dit scenario

Dit scenario brengt een aantal voordelen met zich mee. Zo is het positief dat in dit scenario waterrobuust herstel *bottom up* tot stand komt zonder dat er landelijk gedetailleerde afspraken moeten worden gemaakt of regelgeving moet komen. Het voordeel is ook dat daardoor verschillende varianten in de uitvoering kunnen ontstaan, waarbij verzekeraars hun eigen invulling kunnen geven aan waterrobuust herstel en er keuzevrijheid voor de consument komt.

Tegenover deze voordelen staat echter ook een duidelijke zwakte van dit scenario: het is sterk de vraag of waterrobuust herstel langs deze weg van de grond gaat komen. De reden daarvoor is dat uit deze verkenning naar voren komt dat er niet direct een duidelijke business case lijkt te bestaan voor een 'waterrobuust' verzekeringsproduct. De belangrijkste redenen daarvoor zijn ten eerste dat een product dat focust op waterrobuust herstel maar voor een klein deel van de verzekerden interessant: de verzekerden met de grootste risico's op waterschade. Dit is een voorbeeld van wat in de economie *averechtse selectie* heet. Een tweede probleem van dit scenario is dat het voor verzekerden niet logisch is om een waterrobuuste verzekering aan te houden *nadat* er waterrobuust herstel heeft plaatsgevonden. Dat is voor de *business case* van dit product een probleem.

## Scenario 3: Afspraken tussen verzekeraars over waterrobuust herstel

### Samenvatting van het scenario

In dit scenario wordt waterrobuust herstel breed geïmplementeerd in de verzekeringssector via onderlinge afspraken, via het Verbond of in een convenant. Daarbij is het de bedoeling om deze afspraken niet-vrijblijvend te laten zijn, maar juist expliciet vast te leggen op welke manier de verzekeringssector (c.q. de leden van het Verbond) waterrobuust herstel in de praktijk gaat brengen, zodat verzekerden erop kunnen rekenen dat schades zoveel mogelijk waterrobuust worden hersteld.

### Sturingsprincipe

Het leidende principe in dit scenario is dat van *zelfregulering*: waar in andere scenario's sprake is van het vrij laten van individuele verzekeraars (scenario 2) of sturen via regelgeving (scenario 4), is het in dit scenario aan de sector zelf om afspraken te maken over het realiseren van waterrobuust herstel.

### Impact

De impact van dit scenario schatten we in als (in potentie) groot. De reden daarvoor is dat door sectorbrede afspraken te maken, het niet van de bereidheid van individuele verzekeraars afhangt om waterrobuust herstel in de praktijk te brengen, maar een heel groot deel van de verzekerden hiervan kan profiteren. Zo kan het beoogde doel (het waterrobuust herstellen van schade voor verzekeraars) op grotere schaal worden gerealiseerd.

## Definitie en reikwijdte

In dit scenario moeten er sectorbrede afspraken komen over de definitie en reikwijdte van waterrobuust herstel. Zo wordt voorkomen dat elke verzekeraar er een andere interpretatie aan geeft, waardoor het scenario niet zou verschillen van scenario 2, waarin verzekerden zelf kunnen bepalen of en hoe ze inzetten op waterrobuust herstel. Welke definitie en reikwijdte er wordt gekozen (bijvoorbeeld waterrobuust herstel in enge zin of juist in ruime zin, zie 6.1) is niet op voorhand te zeggen. Hierover zullen verzekeraars het onderling eens moeten worden in deze afspraken.

## Verdeling van kosten en solidariteit

De verdeling van de (meer)kosten voor waterrobuust herstel tussen verzekeraar en verzekerde hangt af van de afspraken die verzekeraars hierover maken. Zo is het goed denkbaar dat, om een *level playing field* te garanderen, verzekeraars een gezamenlijke lijn kiezen in het maximeren van kosten die aan waterrobuust herstel kunnen worden besteed, zoals een maximum bedrag of een maximum schadepercentage. Hoe (meer)kosten vervolgens worden verdeeld tussen individuele verzekerden, de verzekeraar en de hele populatie van verzekerden, hangt af van de precieze inhoud van de afspraken die worden gemaakt. Het ligt daarbinnen wel voor de hand dat de (meer)kosten worden doorberekend aan individuele verzekerden. In hoeverre hierbij een profijtbeginsel wordt gehanteerd (meerkosten vooral voor rekening van individuele verzekerden) of juist een solidariteitsprincipe (meerkosten omgeslagen over de hele populatie van verzekerden), ligt niet op voorhand vast.

## Indemniteitsbeginsel

De mate waarin dit scenario in lijn is met het indemniteitsbeginsel, hangt af van de precieze invulling die verzekeraars kiezen in hun afspraken (zie: definitie en reikwijdte). Daarbij is relevant dat als sectorbreed een gezamenlijke lijn wordt gekozen, verzekeraars daar houvast aan kunnen ontlenuen en steviger staan bij het kiezen van een mogelijk wat ruimere interpretatie van dit dwingendrechtelijke beginsel.

## Economische logica voor verzekeraars

In hoofdstuk 4.2 hebben we beschreven dat het voor verzekeraars op dit moment niet voor de hand ligt om waterrobuuste polissen aan te bieden. Dat komt (o.a.) omdat de *business case* daarvoor op dit moment niet lijkt te sluiten en er het risico op averechtse selectie bestaat. Dit scenario, waarin verzekeraars afspraken maken over het implementeren van waterrobuust herstel in hun polissen, kan een oplossing bieden voor deze belemmering. Immers: als alle verzekeraars een vorm van waterrobuust herstel aanbieden, dan is het niet langer zo dat individuele verzekeraars die dit als enige wél doen producten aanbieden die in de markt niet levensvatbaar zijn.

## Mededinging

Met het oog op mededinging is dit scenario het meest spannende van de vier. Op het eerste gezicht lijkt het vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt problematisch wanneer verzekeraars sectorbreed afspraken maken over zaken die direct impact hebben op polisvoorwaarden en/of premiestelling. Het uitgangspunt van het Verbond is dat dit bij uitstek onderwerpen zijn waarover géén afspraken worden gemaakt, om de concurrentie in de sector te waarborgen, in het belang van de consument.

Toch lijken hierop uitzonderingen mogelijk, met name vanuit het oogpunt van duurzaamheid. Waterrobuust herstel is bij uitstek een thema dat nauw gelieerd is aan klimaatverandering. Klimaatverandering zorgt ervoor dat de risico's op extreem weer en wateroverlast sterk toenemen. Daarmee stijgt de noodzaak van waterrobuust herstel. Het is echter sterk de vraag (zie ook de weging van scenario 2) of consumenten bereid zijn om de hogere premies die hiermee gepaard gaan te betalen. De ACM geeft aan dat deze *willingness to pay* een reden kan zijn om sectorbrede afspraken te

maken over de toepassing van waterrobuust herstel. Wel moeten hier duidelijke baten voor de verzekerde tegenover staan, en moet er geen ander middel beschikbaar zijn om het beoogde effect te bereiken. De ACM kan, als partijen overwegen om afspraken te maken, in een informele toets zich uitspreken over de vraag of afspraken mogelijk lijken, waarna partijen afspraken al dan niet verder kunnen uitwerken.

### **Weging van dit scenario**

Dit scenario kan zorgen voor een stevige verankering van waterrobuust herstel in de processen van verzekeraars. Door landelijke afspraken te maken kunnen verzekerden breed rekenen op een vorm van waterrobuust herstel, ook als ze geen specifieke polis daarvoor hebben afgesloten (zoals in scenario 2). Het scenario lost ook het probleem van scenario 2 op dat een polis die specifiek op waterrobuust herstel is gericht niet direct levensvatbaar lijkt. Door waterrobuust herstel breed te implementeren is die niet langer afhankelijk van de *willingness to pay* van consumenten voor een specifiek waterrobuust verzekeringsproduct.

Het scenario kent ook aandachtspunten. Zo zullen verzekeraars een gedeeld beeld moeten ontwikkelen van wat zij onder waterrobuust herstel verstaan en hoe ver zij daarin willen gaan. Het is niet zeker of het daarin zal lukken om niet-vrijblijvende afspraken te maken. Het is voor verzekeraars niet gebruikelijk zulke afspraken te maken. Het is te verwachten dat zij daar – in ieder geval aanvankelijk – terughoudend in zullen zijn. Ook na een informele toets van de afspraken door de ACM. Het is bovendien niet zeker of de ACM van oordeel zal zijn dat deze afspraken zijn te verenigen met de gewenste concurrentie in de sector. Omgekeerd is het op voorhand echter ook zeker niet zo dat afspraken direct strijdig lijken met de mededingingsrechtelijke kaders, omdat de ACM in beginsel positief staat tegenover duurzaamheidsinitiatieven, ook als die de concurrentie enigszins beperken.

## **Scenario 4: Waterrobuust herstel als verplichting**

### **Samenvatting van het scenario**

In dit laatste scenario wordt waterrobuust herstel door verzekeraars wettelijk verplicht. Dit scenario is geïnspireerd door de bestaande praktijk waarin verzekeraars ook herstelkosten 'op last van de overheid' vergoeden. De meeste schadeverzekeraars hebben polisvoorwaarden die ook herstelmaatregelen vergoeden die nodig zijn om aan nieuwe bouwvoorschriften te voldoen. Door bouwnormen te formuleren die bij schadeherstel waterrobuuste maatregelen vergen, wordt waterrobuust herstel voor alle verzekeraars een verplichting. De bouwnorm moet dan reguleren aan welke eisen een gebouw moet voldoen om goed bestand te zijn tegen risico's van waterlast. Denk aan: welke materialen moeten zijn gebruikt, of waar in het pand mogen elektrische installaties worden geplaatst. Met name verzekeraars dragen deze optie aan omdat het belemmeringen van het indemniteitsbeginsel, het mededingingsrecht én de concurrentie oplost; er geldt immers een wettelijke plicht voor alle verzekeraars. Daarvoor kijken zij in eerste instantie naar het Bouwbesluit. Gemeentelijke Omgevingsplannen zouden een alternatief kunnen zijn. Ook in de literatuur worden bouwvoorschriften als mogelijke oplossingsrichting genoemd.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Zie [Insurance-for-Climate-Adaptation-Opportunities-and-Limitations.pdf](#)

## Sturingsprincipe

Dit scenario gaat uit van *dwingende overheidsregulering*. Verzekeraars worden niet vrij gelaten om waterrobuust herstel individueel of in samenspraak vorm te geven als verzekeringsproduct. Zij worden gedwongen schadeherstel zodanig uit te voeren dat huizen in het vervolg beter bestand zijn tegen wateroverlast. De ratio achter zulke wettelijke eisen is dat waterrobuust herstel anders niet van de grond komt; het is gezien het belang van waterrobuuste huizen en de onmogelijkheid van andere oplossingen noodzakelijk om deze herstelmaatregelen te verplichten. Bovendien geldt voor wettelijke regels die een verplichting of verbod opleggen dat zij in verhouding moeten staan met het beoogde doel. Voor dit scenario moet er dus sprake zijn van noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verplichting tot waterrobuust herstel.

## Impact

De impact van dit scenario is in principe groot. Als het lukt om in de juiste eisen te stellen aan de herbouw van woningen, kunnen verzekeraars niet meer anders dan waterrobuust herstellen. Daarnaast zullen de normen ook voor andere herbouw (herbouw niet als gevolg van verzekerde schade) gelden en daarmee een veel breder effect hebben.

Een genoemd risico voor de impact van dit scenario is dat verzekeraars de verzekerden op termijn gaan tegenwerpen dat het huis niet aan de bouwnormen voldoet. Hoe kan de verzekerde erop vertrouwen dat de verzekeraar de kosten zal willen voldoen die voortkomen uit de hogere waterrobuuste normen, en niet zal aanvoeren dat het de verantwoordelijkheid is van de woningeigenaar dat zijn woning hieraan voldoet?

## Definitie en reikwijdte

Het is lastig om in dit scenario waterrobuust herstel goed te definiëren. De herstelmaatregelen worden namelijk vertaald naar bouwnormen. Zoals uit hoofdstuk 2.5 naar voren komt, kan waterrobuust herstel op veel manieren in de praktijk worden gebracht. Waterrobuust herstel laat zich niet vatten in een select aantal maatregelen. Op woningniveau zijn veel verschillende maatregelen denkbaar en het is vaak maatwerk, afhankelijk van de individuele woning, welke effectief zijn. Dat maakt het lastig om algemene bouwnormen te formuleren die waterrobuust herstel verplichten.

Een tweede vraag is waar de bouwnormen landen. De eerste optie is het **Besluit Bouwwerken leefomgeving** (Bbl). Het Bbl bevat nationaal uniforme regels voor nieuwbouw, herbouw en (het in stand houden van en gebruik van) bestaande bouw. Ook een verbouwing, bijvoorbeeld vanwege schadeherstel, moet dus voldoen aan het Bbl. Het Bbl stelt regels aan het (ver)bouwen zelf en aan het bouwwerk. Het nadeel hiervan is, is dat de normen voor heel Nederland gelden en dus ook waar waterrobuust bouwen niet of minder nodig is (bijvoorbeeld gebieden met lage risico's op wateroverlast). Het regionaal inkleuren van het Bbl is in principe niet mogelijk: normen gelden in principe landelijk. Hieruit volgt ook een tweede kanttekening: gezien de huidige woningkrapte is er weinig draagvlak voor nieuwe landelijke bouwnormen die niet overal van toegevoegde waarde zijn.

Daarnaast zijn de bouwvoorschriften in het Bbl opgesteld met het oog op de veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid (energiezuinigheid en milieu) van het gebouw en/of de gebruikers. Het moet dus om bijvoorbeeld veiligheid of duurzaamheid worden beargumenteerd dat de voorschriften nodig zijn. Het mogelijk maken van waterrobuust herstel door verzekeraars biedt *an sich* dus onvoldoende reden om regels in het Bbl op te nemen – het sluit niet aan bij de doelen van het Bbl.

De tweede optie is het **omgevingsplan**, een instrument onder de Omgevingswet. In het omgevingsplan kan de gemeenteraad aanvullende bouwnormen vaststellen voor specifieke gebieden, bijvoorbeeld waar waterschade een wezenlijk risico is. Deze regels mogen echter slechts onderwerpen betreffen die buiten het toepassingsbereik van het Bbl vallen. Bijvoorbeeld bouwtechnische normen zijn exclusief het domein van het Bbl. Wel kunnen regels worden opgenomen op gebiedsniveau vanwege de ruimtelijke relevantie, zoals het bouw- of vloerpeil (ten opzichte van het straatpeil).<sup>65</sup>

### **Verdeling van kosten en solidariteit**

Ervan uitgaande dat waterrobuust herstel de gemiddelde kosten van schadeherstel doet toenemen, zullen verzekeraars die kosten doorberekenen in de premie. De kosten zullen daarmee bij de verzekerden liggen. Als de extra kosten bij een schade-incident significant zijn, betekent dat ook dat verzekeraars waarschijnlijk meer reserves moeten aanhouden en/of te maken krijgen met een hogere premie van hun herverzekeraar. Ook deze kosten zullen worden doorberekend aan de verzekerde in de premie. Een verschil met andere scenario's is dat in dit scenario deze meerkosten in beginsel zullen worden omgeslagen over *alle* verzekerden, terwijl bij (in elk geval) scenario 1 en 2 meerkosten vooral bij de individuele verzekerde wiens schade waterrobuust wordt hersteld zullen landen. Dit scenario heeft dus sterker een element van solidariteit in zich.

### **Indemniteitsbeginsel**

In dit scenario zijn verzekeraars wettelijk verplicht allemaal waterrobuust te herstellen. Omdat huizen moeten voldoen aan de geldende bouwnormen, betreft waterrobuust herstel dan herstel in dezelfde economische functie. Daarmee wordt de belemmering van het indemniteitsbeginsel weggenomen.

### **Economische logica voor verzekeraars**

Net als scenario 3 zorgt dit scenario ervoor dat de belemmeringen op het gebied van de *business case* rond waterrobuust herstel worden weggenomen, omdat verzekeraars verplicht worden om schade (onder bepaalde voorwaarden) waterrobuust te herstellen. Door die verplichting vormen financieel-economische overwegingen geen belemmering meer.

### **Mededinging**

In dit scenario zijn verzekeraars wettelijk verplicht allemaal waterrobuust te herstellen. Daarmee wordt weliswaar de mededinging beperkt, maar niet als gevolg van onderlinge afspraken. De wettelijke regels rechtvaardigen die beperking. Mededinging is zodoende geen belemmering voor dit scenario.

### **Weging van dit scenario**

Dit scenario lijkt op het eerste gezicht de vastgestelde belemmeringen te verhelpen én een grote impact te hebben. In de uitvoering komen echter een aantal nieuwe problemen bovendrijven.

Een belangrijk eerste probleem is dat in dit scenario heel precies op voorhand zal moeten worden bepaald aan welke bouwnormen waterrobuuste woningen moeten voldoen. Dat vraagt dus om een uitgebreide regelgevingsoperatie die moet leiden tot uniforme normen voor waterrobuuste woningen. Het is de vraag of dat goed mogelijk is en of de inspanningen daarvoor in verhouding staan tot het beoogde doel. Ervaringen in het buitenland laten zien dat een meer open benadering, zoals een budget dat kan worden besteed aan maatregelen die de waterrobuustheid van een woning ten goede komen zoals in het VK, ook goed kan werken. Dan is er meer ruimte om per geval een afweging te maken welke maatregelen het meeste effect hebben.

---

<sup>65</sup> Par 2.3.1 NvT Bbl.

Daar komt bij dat het Nederlandse stelsel van bouwregelgeving weinig ruimte laat om op lokaal niveau bouwtechnische eisen te stellen. Hierdoor kunnen veel bouwkundige eisen alleen op nationaal niveau worden gesteld. Dit lijkt onwenselijk, omdat waterrobuust herstel idealiter alleen plaatsvindt waar er risico op waterschade is. Specifieke nationale regelgeving zal gezien de huidige woningkrapte ook geen aantrekkelijke optie zijn. Een extra complicerende factor is dat de noodzaak voor deze bouwnormen op grond van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid moet worden beargumenteerd; het bevorderen dat specifiek verzekeraars schade waterrobuust herstellen, valt daar niet onder.

Op lokaal niveau hebben gemeenteraden de regelgevende bevoegdheid om bouwnormen op te stellen in het omgevingsplan. Hierin mogen echter geen bouwtechnische normen worden opgenomen, maar enkel randvoorwaarden aan de bouw. Dit betreft bijvoorbeeld de locatie en de hoogte van de bouw. Dergelijke regels zullen slechts effect hebben bij waterrobuust herstel als er volledige herbouw nodig is.

De impact van dit scenario lijkt zodoende op het eerste gezicht groot, maar marginaliseert bij de praktische uitwerking.

## /7 Conclusies

Dit onderzoek heeft een antwoord gezocht op vraag: hoe kan waterrobuust herstel onderdeel zijn van verzekeringen? Hiervoor hebben we in het vorige hoofdstuk vier afbakeningsvraagstukken gepresenteerd en vier scenario's ontwikkeld. Daarmee geven we ook antwoord op de zeven deelvragen bij die hoofdvraag. We gaan hier nog kort expliciet op deze deelvragen in.

### 1. Welke maatregelen zijn mogelijk als invulling van waterrobuust herstel?

Er zijn een groot aantal waterrobuuste herstelmaatregelen mogelijk voor woningen. Het is daarbij afhankelijk van het gebouw en de omgeving welke maatregelen passend en effectief zijn.

Maatregelen op gebiedsniveau, zoals het aanleggen van wadi's of het vergroenen van de omgeving, zijn essentieel voor de waterrobuustheid van wijken. Waterrobuust herstel voor verzekerde schade strekt zich daarentegen vooral uit tot herstelmaatregelen op woningniveau. Ook daar is veel winst te behalen: zo blijkt uit onderzoek dat deze maatregelen wel 70 tot 90% reductie van schade kunnen opleveren. Bij deze maatregelen kan er onderscheid gemaakt worden tussen 'dry-floodproofing' en 'wet-floodproofing'.

- ▶ **Dry-floodproofing** betreft herstelmaatregelen die water buiten de woning houden, zoals een terugslagklep in de riolering en waterdichte buitenwandconstructies.
- ▶ **Wet-floodproofing** houdt in dat water een gebouw wel binnenkomt, maar daar minder schade aanricht, bijvoorbeeld omdat laminaat is vervangen door tegels of elektriciteit en bedrading hoger zijn geïnstalleerd waardoor binnenstromend water geen bedreiging vormt.

### 2. Welke partijen spelen een rol in waterrobuust herstel en

### 3. Wie kan/moet welke rol spelen?

Het is vooral aan verzekeraars om werk te maken van waterrobuust herstel. Zij hebben, al dan niet gezamenlijk, de sleutelpositie om waterrobuust herstelmaatregelen te stimuleren bij burgers (scenario 1) als verzekeringsproduct te ontwikkelen (scenario 2), er sectorbrede afspraken over te maken (scenario 3) of op last van de overheid ten uitvoering te brengen (scenario 4). Daarbij zullen zij eventueel gefaciliteerd moeten worden door de Rijks- of lokale overheid voor zover regelgeving waterrobuust herstel moet afdwingen (met name in scenario 4). Het Verbond van Verzekeraars kan een belangrijke rol spelen waar verzekeraars gezamenlijk (vrijblijvende) afspraken maken. De expertise van schade-experts en herstellende partijen kan van waarde kan zijn om concrete maatregelen te identificeren.

### 4. Hoe kunnen verzekeraars omgaan met het indemniteitsbeginsel bij het toepassen van waterrobuust herstel?

Het indemniteitsbeginsel maakt het lastig om binnen de basis opstalverzekering herstelmaatregelen te verzekeren die de woning duidelijk verbeteren wat betreft functie, soort en kwaliteit. Toch laat het beginsel ook ruimte om waterrobuust herstel in verzekeringen op te nemen. Er zijn dus mogelijkheden waarbinnen waterrobuust herstel toch mogelijk is na een verzekerd schade-incident. Kortweg zijn in dit onderzoek de volgende mogelijkheden aan bod gekomen:

- ▶ Stimuleer verzekerden zelf maatregelen te nemen.
- ▶ Beperk de (aanvullende) vergoedingen voor waterrobuust herstel, zodat er geen *duidelijke* verbetering is.
- ▶ Ontwikkel een aanvullende verzekering waarbij een premie wordt betaald voor de toekomstige waterrobuuste herstelmaatregelen.
- ▶ Stel wettelijke eisen aan de waterrobuustheid van huizen.

## 5. Welke aanpassingen zijn nodig (juridisch/beleidsmatig/procesmatig/financieel/sociaal)?

Het ligt uiteindelijk aan het gekozen scenario welke aanpassingen nodig zijn. De grootste juridische aanpassingen zijn nodig in scenario 4 (waterrobuust herstel als verplichting) bij het vaststellen van de waterrobuuste bouwnormen. Het indemniteitsbeginsel laat al ruimte om waterrobuust herstel mogelijk te maken in (aanvullende) polissen, onder bepaalde voorwaarden (zie vraag 4).

Financieel gezien is de kans groot dat de gevolgen bij de verzekerden liggen. Het is waarschijnlijk dat waterrobuust herstel duurder zal zijn dan 'normaal' herstel. Voor een deel hangt dit echter af van de omstandigheden van het geval. Als waterrobuust herstel inderdaad duurder is, is het ook waarschijnlijk dat de kosten worden doorberekend in de premie. Dat kan een risico vormen voor de business case van verzekeraars, maar dat risico kan gemitigeerd worden door het uit te keren schadebedrag te limiteren in de polisvoorwaarden. Het is uiteindelijk afhankelijk van de omvang van de kosten en de invulling van klimaatrechtvaardigheid (zie de volgende vraag) of dat aanpassingen behoeft.

## 6. Welke aandachtspunten zijn er ten aanzien van klimaatrechtvaardigheid / solidariteit?

De keuze voor het uiteindelijke scenario bepaalt in hoeverre klimaatrechtvaardigheid en solidariteit aandachtspunten zijn bij waterrobuust herstel. Waterrobuust herstel is vooral nuttig en/of aantrekkelijk in gebieden waar de kans op waterschade relatief groot is. Inwoners van gebieden die lager liggen dan hun omgeving zullen eerder gemotiveerd zijn zelf waterrobuuste maatregelen te treffen of (aanvullende) waterrobuuste verzekeringen af te sluiten. Ook is het voor de hand liggend dat lokale regelgeving waarin – zover mogelijk – waterrobuuste normen getroffen worden, enkel van toepassing zal zijn in die risicogebieden. De ontwikkeling van waterrobuust herstel zal dus vooral plaatsvinden waar dat het meest nodig is.

Er zijn mogelijkheden om waterrobuust herstel op een 'klimaatrechtvaardige' manier te ontwikkelen en toe te passen. Dat kan bijvoorbeeld wanneer de toepassing van waterrobuust herstel binnen verzekeringen leidt tot een beperkte premiestijging onder alle verzekerden – ook bij die verzekerden die zelf geen of minder grote risico's op waterschade lopen. Zo worden de kosten verdeeld over de brede populatie. Een aandachtspunt is wel dat bij het onderwerp waterrobuust herstel binnen verzekeringen *onverzekerden* geen aanspraak kunnen maken op waterrobuust herstel.

## 7. Wat zijn aanbevelingen/vervolgstappen?

Als gevolg van klimaatverandering neemt de kans op extreme neerslag en dus op waterschade de komende jaren alleen maar toe. We kunnen Nederland niet meer alleen beschermen door water buiten de dijken te houden. Ook klimaatadaptatie is hard nodig. Waar het niet lukt om tijdig preventieve maatregelen te nemen, biedt waterrobuust herstel een goede oplossing om schade in de toekomst alsnog te beperken. Dit rapport (zie 2.4) laat zien dat waterrobuust herstel stevige baten kan hebben.

Het is dan ook raadzaam dat overheid en verzekeraars op basis van dit rapport samen het gesprek aangaan over een invulling van waterrobuust herstel die bij kan dragen aan het vergroten van de weerbaarheid van de Nederlandse woningvoorraad tegen de groeiende risico's van klimaatverandering. Daarvoor zien wij de volgende stappen:

- ▶ Ten eerste is het nodig om in gesprek te gaan over de **afbakening van het begrip** waterrobuust herstel. Voor er wordt gesproken over het 'hoe' van het in de praktijk brengen van waterrobuust herstel is het belangrijk dat verzekeraars en het Rijk op één lijn zitten over wat waterrobuust herstel eigenlijk is. Dáár moet eerst helderheid over komen. Dat kan door de vragen die in hoofdstuk 6.1 op een rij zijn gezet gezamenlijk te beantwoorden.

- ▶ Daarna komt de vraag aan de orde **hoe** waterrobuust breder in de praktijk kan worden gebracht. Daarbij komen de scenario's in paragraaf 6.2 aan de orde. De weging van de scenario's die we in hoofdstuk 6 hebben gepresenteerd laat zien welke voor- en nadelen de verschillende scenario's hebben. Ook biedt dit inzicht in de haalbaarheid van de verschillende scenario's. De weging laat zien dat er niet één ideaal scenario is om waterrobuust herstel in de praktijk te brengen. Dit vraagt om een gezamenlijke afweging door Rijk en verzekeraars van de verschillende voor- en nadelen. Daarbij lopen de belangen en voorkeuren uiteen. Maar de brede steun die er voor het basisprincipe van waterrobuust herstel bestaat zou ervoor moeten zorgen dat partijen bereid zijn om stappen te zetten, ook op punten die wellicht enigszins buiten de gebaande paden liggen.

## / A Bijlagen

### A.1 Juridische analyse van het indemniteitsbeginsel

**Auteur:** mr. dr. Wim Weterings (Nysingh Advocaten / Tilburg University)

**Waterrobuust herstel:** (het proces van) het uitvoeren van een meer bestendige en/of veerkrachtige reparatie om een pand beter bestand te maken tegen verzekerde waterschade. Dit heeft als doel het toekomstige risico op wateroverlast of de schade veroorzaakt door wateroverlast aan én in een pand bij een volgende gebeurtenis te voorkomen.

**Vraag:** Is waterrobuust herstel door verzekeraars mogelijk is, of dat dit in strijd is met het indemniteitsbeginsel in het verzekeringsrecht?

Deze vraag is niet aan de orde indien waterrobuuste herstelmaatregelen goedkoper of even duur zijn dan herstel in de oude staat. De vraag naar eventuele strijd met het indemniteitsbeginsel komt wel op, indien en voor zover waterrobuust herstel waardevoller is dan herstel in de oude staat of anderszins de verzekerde in een voordeligere positie brengt. Art. 7:960 BW stelt namelijk dwingendrechtelijk dat een verzekerde geen vergoeding mag ontvangen waardoor hij in een duidelijk voordeliger positie komt.

Hieronder ga ik nader in op de achtergrond en de reikwijdte van het indemniteitsbeginsel. Daarbij zie ik wanneer sprake is van een positie die **duidelijk** voordeliger is en tevens of er uitzonderingen op het uitgangspunt bestaan.

#### **Achtergrond indemniteitsbeginsel**

Het indemniteitsbeginsel in het schadeverzekeringsrecht – in het buitenland ook wel het schadeloosstellingsbeginsel genoemd – betekent dat de verzekeraar aan de verzekerde zijn geleden vermogensschade dient te vergoeden. De aantasting van het vermogen door een verwezenlijkt schaderisico wordt hersteld. Daarbij geldt dat de prestatie door de verzekeraar de door de verzekerde geleden schade niet te boven mag gaan. De verzekerde mag door een uitkering niet in een betere vermogenspositie komen dan vóór het schadeval. De werkelijke schade wordt vergoed, niet meer (en ook niet minder).

Het indemniteitsbeginsel impliceert dat de verzekering geen bron van verrijking mag zijn voor de verzekerde. De ratio is dat anders de verzekerde een belang zou kunnen krijgen bij de verwezenlijking van een verzekerd risico (bijvoorbeeld brand). Dit betreft het **moreel risico**, namelijk het risico dat een verzekerde door de aanwezigheid van een verzekering minder zorgvuldig handelt (of zelfs opzettelijk een schadeval veroorzaakt) dan in de situatie zonder de verzekering. Als een verzekerde een belang bij het voorval in die zin dat hij daardoor in verband met de verzekering een voordeel krijgt, kan in de verleiding komen om het lot een handje te helpen. Dergelijke gedragingen zijn ongewenst, zowel moreel als maatschappelijk alsook uit een oogpunt van rechtvaardigheid tegenover de verzekeraar.

Verder wordt bij “louter” herstel van de werkelijke schade – en daarmee van het oorspronkelijk vermogen – de verzekerde geprikkeld om schade te voorkomen of te beperken. **Preventie** van schade is minder aan de orde als een verzekerde juist een voordeel krijgt als die schade ontstaat. Tevens is het indemniteitsbeginsel gericht op het behouden van het **schadevergoedingskarakter** van een schadeverzekering en geeft daarmee ook het onderscheid met een sommenverzekering aan. Een sommenverzekering (zoals een levensverzekering) keert een vast, van te voren afgesproken bedrag uit bij de verwezenlijking van het verzekerde risico, ongeacht de werkelijke schade. Essentieel bij een schadeverzekering is dat een bedrag wordt uitgekeerd dat gelijk is aan de werkelijke schade. Het indemniteitsbeginsel van 7:960 drukt dit uit.

Overigens is een sommenverzekering alleen mogelijk bij persoonsverzekeringen (verzekeringen die zich richten op het leven of de gezondheid van een persoon). Daarmee is het dus niet mogelijk om in een (opstal)verzekering een vast bedrag te hanteren voor waterrobuust herstel, dat los staat van de concrete schade.

### **Duidelijk voordeligere positie**

Nu is het bij zaaksverzekeringen niet altijd eenvoudig om de concrete schade vast te stellen. Daarom is het uitgangspunt in de jurisprudentie en in artikel 7:960 BW dat de verzekerde door een uitkering niet in een **duidelijk voordeligere positie** terecht mag komen. Het is niet geheel zeker wat in het algemeen een duidelijk voordeligere positie is. De invulling hiervan gebeurt in de rechtspraak. Rechter vergelijken daarbij bijvoorbeeld de waarde van een zaak voor het schade-evenement met de waarde van een (beschadigde) zaak na herstel of vergoeding, met andere woorden: een vergelijking van de vermogenspositie van verzekerde voor met de vermogenspositie na het schadevoorval. Er is dan schending van het indemniteitsbeginsel als het voordeel door de verzekeringsuitkering substantieel en objectief is. Een functioneel of esthetisch voordeel wordt dan geregeld niet als in strijd met het indemniteitsbeginsel gezien.

Zo lijken verzekeringsvoorwaarden soms op het eerste gezicht in strijd met het indemniteitsbeginsel en te leiden tot een verzekeringsuitkering die de verzekerde in een voordeligere positie brengt. De uitkering betreft een dan hoger bedrag dan de werkelijke waarde van een zaak, voorafgaand aan de beschadiging. Zo is bij de opstalverzekering vaak het uitgangspunt dat het gebouw verzekerd is tegen herbouwwaarde. De verzekerde ontvangt een bedrag dat nodig is om het opstal opnieuw te bouwen na volledige schade, zoals na brand. Dit bedrag staat los van de marktwaarde of verkoopwaarde van het opstal. Bij een autoverzekering of inboedelverzekering geldt geregeld een nieuwwaarderegeling. Dat maakt in bepaalde situaties van beschadiging van een verzekerde zaak – zoals een auto of inboedel – de aanschaf van een nieuwe zaak mogelijk, ook al was de beschadigde zaak niet nieuw. Een uitkering op basis van herbouwwaarde of nieuwwaarde wordt echter niet gezien als in strijd met het indemniteitsbeginsel. Met de uitkering wordt de verzekerde in staat gesteld om een zaak met dezelfde functie en betekenis te verkrijgen. Een pand van bijvoorbeeld 15 jaar oud brandt af. Met een uitkering op basis van herbouwwaarde kan de verzekerde dan een pand met **dezelfde functie** terugbouwen. Dat zou de verzekerde bij uitkering naar dagwaarde niet kunnen doen. Ondanks dat de verzekerde in geval van herbouwwaarde een nieuw pand heeft dat mogelijk ook kwalitatief beter is door moderne normen, is de gedachte dat het principe dat men niet beter mag worden van schade (het indemniteitsbeginsel) niet geschonden, nu de schade is hersteld om de oorspronkelijke functie weer te laten vervullen. Hetzelfde is te zien bij de nieuwwaarderegeling. De uitkering stelt dan de verzekerde in staat om een nieuwe zaak van **dezelfde soort en dezelfde kwaliteit** te kunnen aanschaffen. Bij een uitkering naar dagwaarde van een (volledig) beschadigde tv die anderhalf jaar oud was, zou een verzekerde bijvoorbeeld niet een tv van dezelfde kwaliteit kunnen terugkopen. De

nieuwe zaak heeft dezelfde economische betekenis voor de verzekerde en op deze manier worden de schadelijke gevolgen van het schade-evenement weggenomen door de uitkering.

Het gaat hier dus steeds om schadevergoeding/uitkering die is gericht op het compenseren van het verlies van de functie die de zaak had voor de verzekerde. De verzekerde komt door de uitkering niet in een *duidelijk* voordeligere positie. Er is geen structurele verrijking maar herstel van economische betekenis.

Dat geldt ook voor verbeteringen die noodzakelijk zijn door technische veroudering. Het feit dat een herbouwd pand voldoet aan huidige, mogelijk hogere, bouwnormen wordt niet gezien als een schending van het principe. De verzekering dekt de kosten van het herstel van de oorspronkelijke functie, niet de waarde van een eventuele kwaliteitsverbetering.

Andere verbeteringen die niet (accuut) noodzakelijk zijn, zoals luxe-upgrades, vallen daarbuiten en vormen wel een duidelijk voordeligere positie.

### **Waterrobuust herstel en indemniteitsbeginsel**

Waterrobuust herstel zorgt voor herstel van de geleden schade maar reduceert ook toekomstige schade. In veel gevallen zal dat leiden tot een hogere waarde en/of een hogere functionaliteit. De grotere mate van waterbestendigheid brengt immers een functionele verbetering mee. De economische betekenis die het herstelde opstal voor de verzekerde heeft, verschilt van die welke het opstal in de staat voor de schade voor hem had. Zo bezien lijkt sprake te zijn van een voordeel voor de verzekerde, gelegen boven herstel naar oude staat (en functie).

Daarmee lijkt waterrobuust herstel in beginsel in strijd met het indemniteitsbeginsel te zijn, althans voor het deel dat geen herstel of vergoeding van de schade betreft maar een tegemoetkoming (al dan niet in natura) om terugkerende waterschade te verkleinen. Dat geldt zeker bij een strikte invulling van het indemniteitsbeginsel. Met name bij *substantiële* verbeteringen die een behoorlijke waarde vertegenwoordigen zou dan sprake kunnen zijn van een duidelijk voordeligere positie in de zin van artikel 7:960 BW.

Tegelijkertijd is er ook een voordeel voor de verzekeraar, en eveneens voor de maatschappij. Er is immers sprake van een toekomstige risicoreductie. Daar zit een schadebeperkend effect voor de verzekeraar in, in de zin van een lagere toekomstige schadelast voor de verzekeraar. Dat economische voordeel is ook in het belang van alle verzekerden in dezelfde risicogroep, waarover de schadelast wordt verspreid en wat in de premie terugkomt. Uiteraard is ook een maatschappelijk belang gediend met minder schade. In gebieden waar waterschade een potentieel (groot) gevaar vormt waarbij de kans op het zich opnieuw voordoen van waterschade groot is, zoals in riviergebieden, zou waterrobuust herstel daarom ook kunnen worden beschouwd als een preventieve noodzaak – waarmee alle partijen gediend zijn en waarmee voor alle partijen het (aanzienlijke) toekomstige risico op schade wordt beperkt – en minder als een voordeel voor (alleen) de verzekerde. Waterrobuust herstel heeft dan het karakter van een herstelmaatregel (huidige schade) en preventieve maatregel (voorkomen/beperken van vergelijkbare schades).

Indien verzekeraars in clausules in overeenkomsten mogelijkheden zouden opnemen voor robuust herstel en daarbij *specifiek* vastleggen om welke herstelmaatregelen het gaat en/of welke herstelvergoeding (zodat hier geen discussie over ontstaat) en dat deze maatregelen en/of vergoeding zien op preventie van toekomstige schade, lijkt dat minder snel in strijd met het indemniteitsbeginsel. Ook zou een en ander in een gedragscode van het Verbond van Verzekeraars

kunnen worden opgenomen, waarbij zou kunnen worden aangegeven dat waterrobuust herstel niet als een voordeel voor verzekerde wordt gezien door verzekeraars als het *noodzakelijk* is voor toekomstige risicopreventie en risicobeheersing.

Verder lijkt waterrobuust herstel niet direct in strijd met de achtergronden van het indemniteitsbeginsel. Het moreel risico speelt hier niet. Het gevaar dat de verzekerde zich zou kunnen verrijken met de verzekering(suitkering) en daarom mogelijk bewust of opzettelijk het gedekte schade-evenement – bijvoorbeeld – brand – veroorzaakt, is hier niet aanwezig. Verzekerden kunnen niet zelf de waterschade door overstromingen (van bijvoorbeeld rivieren) veroorzaken. Dat is een natuurlijk fenomeen, waarop verzekerden in beginsel geen doorslaggevende invloed kunnen hebben. De algemene strekking van het beginsel, namelijk te voorkomen dat de verzekerde belang krijgt bij de schade, is hier dus niet aan de orde. Niet alleen fraude speelt daarom niet, maar om dezelfde reden is ook de invloed op preventie van schade door de verzekerde afwezig of althans beperkt. Tevens wordt het schadevergoedingskarakter niet aangetast. Er is geen sprake van een vast, van te voren afgesproken bedrag. Het betreft nog steeds een schadevergoeding. Het bedrag aan schadevergoeding wordt niet vastgesteld op het ogenblik van het sluiten van het contract. Dat geldt ook voor de tegemoetkoming voor de verbetering, ofschoon het hier meer wringt. Het is geen vast, van te voren afgesproken bedrag, maar in feite is hier ook geen sprake van schadevergoeding. Op grond van de afwijkingen in de rechtspraak heeft Wansink aangegeven dat bij het indemniteitsbeginsel sprake is van een sluipend proces van erosie. Ook is in de literatuur aangegeven dat het indemniteitsbeginsel “minder dwingend” is geworden.<sup>66</sup> Er is ook wel gesteld dat partijen aan de hand van een vaststellingsovereenkomst het indemniteitsbeginsel kunnen doorbreken. Met een bijzondere clause over waterrobuust herstel zou dat mogelijk kunnen worden bereikt. Waterrobuust herstel zou kunnen passen bij de soepelere invulling van het indemniteitsbeginsel. Daarbij kan worden gewezen op het Magnus-arrest van de Hoge Raad in dit verband, waarin werd overwogen:

*“Uit het indemniteitsbeginsel vloeit voort dat de verzekerde geen vergoeding zal ontvangen waardoor hij in een duidelijk voordeliger positie zou geraken. Zulks brengt evenwel niet mede dat de verzekerde door terugbetaling is gehouden wanneer hij, nadat de schadevergoeding bij overeenkomst is vastgesteld, door het ontvangen van een voordeel in een duidelijk voordeliger positie komt te verkeren (hetgeen het Hof overigens in het midden heeft gelaten). Dat zou niet stroken met de aard van de vaststellingsovereenkomst, die partijen bindt ook voor zover zij afwijkt van de rechtstoestand die zonder deze overeenkomst tussen hen zou hebben bestaan.”<sup>67</sup>*

Hier wordt bedoeld op een door partijen zelf, of een door partijen aangewezen experts/deskundigen, vastgesteld schadebedrag (schadetaxatie). Als dat in een vaststellingsovereenkomst hoger is opgenomen, dan kan dat in beginsel niet worden aangetast. Bij waterrobuust herstel gaat het niet (alleen) om een hoger schadebedrag maar ook een andere wijze van herstel (of eigenlijk een combinatie van een herstelmaatregel en preventieve maatregel). Echter, als dat in een vaststellingsovereenkomst of schaderegelingsclausule wordt vastgelegd zou dat op minder bezwaren kunnen stuiten, ofschoon dan niet duidelijk of het stand houdt bij een beroep op strijd met het indemniteitsbeginsel.

---

<sup>66</sup> C. De Groot, Het indemniteitsbeginsel in de rechtspraak van de Hoge Raad: een grens aan de contractvrijheid in het verzekeringsrecht?, in: T. Hartlief & C.J.M. Stolker (red.), Contractvrijheid, Deventer: Kluwer 1999, p. 216-217.

<sup>67</sup> HR 5 april 1991, NJ 1992/244.

Dit laatste raakt wel aan het knelpunt, namelijk dat bij waterrobuust herstel doorgaans niet alleen sprake is van herstel in de oude functie (waardoor de concrete schade van de verzekerde wordt weggenomen) maar vaak ook van een verbetering (en een tegemoetkoming in de kosten daarvoor). Dergelijke verbeteringen zullen vaak worden gezien als algemene voorzorgsmaatregelen die men ook in de situatie zonder verzekering en schade kan of moet nemen. In gevallen waarin de waterrobuuste herstelmaatregelen nodig zijn met het oog op de bewoonbaarheid van een pand in een bepaald gebied en/of het algemeen belang (bijvoorbeeld klimaatadaptatie) dat vergt (en dat in normen zoals het Bouwbesluit of Arbonormen is vastgelegd of terug te vinden), zou mogelijk wel gesteld kunnen worden dat de functie met deze maatregel behouden blijft, zodat er geen duidelijk voordeel is in de zin van art. 7:960 BW. Dan dient het wel te gaan om situaties waarin zonder de specifieke maatregel de bewoonbaarheid zou worden aangetast of zelf onmogelijk zou zijn, zodat er een acute noodzaak is voor waterrobuust herstel.

Dit valt ook terug te zien in het kader van de cyberverzekering. De kosten van herstel zijn door bijna iedere cyberverzekeraar begrensd tot 'verbeteringen'. Daar waar het herstel een verbetering oplevert ten opzichte van de situatie vóór het cyberincident, zijn de kosten dus niet gedekt. Als verbeteringen kunnen bijvoorbeeld worden gezien: updates en upgrades van systemen, en het verwijderen van fouten of kwetsbaarheden in softwareprogramma's. Brouwer heeft zich – mijns inziens terecht – afgevraagd of het vergoeden van herstelkosten, inclusief verbeteringen aan bijvoorbeeld het netwerk of de software, wel in strijd komt met het indemniteitsbeginsel.<sup>68</sup> Het belang van de verzekerde bij de herstelwerkzaamheden is volgens haar dan niet zozeer gelegen in compensatie voor het verlies van het systeem (vermogensbelang), maar in het herstel van de functie van het getroffen systeem (de functiewaarde/gebruikersbelang). Herstel van de functie van computersystemen vereist dikwijls een bijwerking van de beveiliging of een andere 'verbetering' van het systeem. Dat ligt enigszins anders bij opstellen. Verbeteringen zullen op zich vaak niet acuut nodig met het oog op de functie van de zaak (zoals bij een onveilig computersysteem) en niet het natuurlijke en onlosmakelijke gevolg zijn van herstel, tenzij gezegd kan worden dat dit wel noodzakelijk is met het oog op de woonfunctie gezien de geografische omstandigheden.

Overigens heeft in de zaken die tot op heden in de rechtspraak terecht zijn gekomen, een verzekeraar zich steeds op het standpunt gesteld dat hij niet het volle bedrag van de gevorderde uitkering behoeft te betalen omdat het vermogen van de verzekerde door het ontvangen hiervan zou toenemen. Dat zou bij waterrobuust herstel vermoedelijk anders liggen omdat deze wijze van herstel ook in het voordeel van de verzekeraar is en dat ook wordt vastgelegd in de verzekeringsovereenkomst. Er is dan geen reden om een discussie te starten of de vergoeding voor een waterrobuuste herstelmaatregel de verzekerde in een duidelijk voordeligere positie brengt. Wel is het dan van belang dat de dekking dermate duidelijk en specifiek wordt omschreven dat helder is wat er wel en niet onder valt en discussies in dit verband worden voorkomen. Dat valt echter niet uit te sluiten.

Bovendien geldt ook dan, dat als door de strekking of de uitvoering van de verzekeringsovereenkomst de verzekerde in een duidelijk voordeliger positie zal geraken, de overeenkomst of die clausule nietig krachtens art. 3:40 lid 2 BW (strijd met een dwingende wetsbepaling). Wat dat betreft maakt het dus niet zo veel uit dat zowel de verzekerde als de verzekeraar voordeel hebben bij een hogere vergoeding. Echter, Wansink heeft erop gewezen dat verzekering een maatschappelijke functie heeft. Dat heeft de mogelijkheid om een beroep te doen op de beginselen van goede zeden en openbare orde verengd. Dat geldt mijns inziens ook voor het

---

<sup>68</sup> N. Brouwer, *De cyberverzekering vanuit civielrechtelijk perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, nr. III.3.6.

indemniteitsbeginsel, zeker wanneer een en ander expliciet en duidelijk in de verzekeringsovereenkomst is vastgelegd. De vraag is wel of het voldoende is.

Een eventuele strijd met het indemniteitsbeginsel kan worden weggenomen door de waardevermeerdering (deels) bij de verzekerde weg te leggen. Dat gebeurt in het aansprakelijkheidsrecht bij het herstel van een gebouw wel door een nieuw-voor-oud aftrek bij de schadevergoeding. Ofschoon dat in het verzekeringsrecht geen gemeengoed is, heeft de Hoge Raad op de mogelijkheid gewezen in het kader van de zogenaamde bereddingsplicht.<sup>69</sup> Hier zou dat kunnen door de kosten voor de verbetering bij de verzekerde in rekening te brengen. Dat kan ook vooraf. Bij de herbouwwaarde- en nieuwwaarde regelingen in verzekeringsovereenkomsten wordt het “voordeel” ten opzichte van dagwaarde en marktwaarde ook verrekend in de premie. Dat zou bij waterrobuust herstel kunnen in de vorm van een aanvullende dekking (met een enigszins hogere premie). Daarbij kan worden gedacht aan een percentage van het schadebedrag met een maximum als aanvullende dekking, bijvoorbeeld 10% extra uitkering voor maatregelen die meer waterrobuust zijn (hogere stopcontacten, andere vloer etc.) met een maximum van €25.000. Sommige verzekeraars doen dat nu al bij duurzaam schadeherstel. Wel geldt dan mijns inziens nog steeds dat dit mogelijk wordt gezien als een dekking voor verbeteringen en dat dit niet is toegestaan. Als het gaat om een beperkt percentage zal dat wellicht door een rechter niet worden gezien als een duidelijk voordeligere positie, te meer als er een premie voor is betaald.

Indien een verzekerde zijn opstal uit zichzelf – los van een schadeval – waterbestendiger maakt, ligt het in ieder geval eenvoudiger. De verzekeraar kan in het algemeen kortingen op de premie geven als het schaderisico is afgenomen. Deze lijn zou hier kunnen worden doorgetrokken. Als verzekerde kiest voor waterrobuuste maatregelen, dan krijgt hij daarvoor een premieverlaging. Dit kan dan eventueel worden gekoppeld aan een verplichting in de verzekeringsovereenkomst om bepaalde preventieve maatregelen te nemen (net zoals een alarm bij een motorrijtuigenverzekering of een sprinklerinstallatie bij een zakelijke brandverzekering). Het voordeel van deze weg is, dat de vergoeding wordt losgekoppeld van een concrete schade en daarmee van het indemniteitsbeginsel. Als het indemniteitsbeginsel werkelijk een belemmering vormt, dan zou deze route kunnen worden verkend.

---

<sup>69</sup> HR 22 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:588.

## A.2 Lijst van geïnterviewden

### Interviews

Respondent	Organisatie
Thijs Endendijk	VU Amsterdam
Thomas Hartmann	TU Dortmund
Willemijn van Doorn-Hoekveld	Deltares
Jérôme Bongers	Interpolis
Wim van Esch	Achmea/N.V. Hagelunie
Gijs Kloek	Achmea
Robert Mul	NN-RE
Luuk van der Scheer	Verbond van Verzekeraars
Vylon Ooms	Verbond van Verzekeraars
Alexander Küsel (schriftelijk)	GDV
Canan Kormaz en Evelien Scharphof	VRO
Patricia Coomans	J&V
Mariska van de Sanden en Gerard Baak	ACM
Judith-Anne Leunissen	Gemeente Valkenburg
Daan Prevoo	Gemeente Valkenburg
Gerben Overmars	Triada Woningcorporatie

### Expertsessies

Juristen	Organisatie
Yuri Bastiaanse	Achmea
Aernout Baarsma	NN
Arthur van den Hurk	ASR
Luuk van der Scheer	Verbond van Verzekeraars

Schade-experts	Organisatie
Frank van der Lugt	Keijzer & vd Lugt
Angela Wessels	CED
Earle van den Beld	Kakeswaal
Jeffrey Middelveld	Lengkeek

Financieel experts	Organisatie
Gijs Kloek	Achmea
Max Tesselaar	VU Amsterdam