

Bijlage 1

Samenstelling Commissie

Commissie Bescherming en Ontwikkeling Buitendijks gebied in kustplaatsen

De commissie bestond uit de volgende leden:

- de heer P.J.M. Poelmann, gedeputeerde Noord-Holland (voorzitter);
- de heer P. van Erkelens, dijkgraaf Wetterskip Fryslân;
- de heer J. Wiene, burgemeester van Katwijk;
- de heer M.E.P. Dierikx, directeur-generaal Water van Verkeer en Waterstaat;
- de heer J. Holsboer, voormalig lid Raad van Bestuur ING-Groep.

De commissie is op 14 september en 6 oktober 2005 bijeen gekomen.

Ambtelijke werkgroep

De ambtelijke ondersteuning van de commissie werd verzorgd door:

- mevrouw A.A.A. Stokman, senior projectleider, provincie Noord-Holland;
- mevrouw J.C. Scholtes, beleidsmedewerker, Unie van Waterschappen;
- de heer J.G. Kreuger, directeur, gemeente Katwijk;
- de heer J.S. Hoorstra, senior beleidsmedewerker, ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- de heer D.A. Bloemendaal, secretaris schadeverzekering en mr. M.N.J. Heeneman, beleidsmedewerker, Verbond van Verzekeraars.

Bijlage 2

Datum 22 juni 2005

Onderwerp Commissie Bescherming en Ontwikkeling Buitendijks gebied in Kustplaatsen

Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG



Oreef 3, Haarlem

Postbus 123
2000 MD Haarlem

Tel. (023) 514 40 04
Fax (023) 514 41 12

Internet
www.noord-holland.nl

E-mail
poelmannp@noord-holland.nl

Geachte mevrouw Schultz,

In het Bestuurlijk Overleg Kust (BOK) van 26 mei jl. heeft u mij verzocht het initiatief te nemen voor het samenstellen van een kleine bestuurlijke commissie om een advies voor te bereiden over de problematiek van buitendijkse risico's in kustplaatsen. In deze brief doe ik u een voorstel voor de aanpak en samenstelling van die commissie.

Voorgeschiedenis

In het Bestuurlijk Overleg Kust (BOK) van oktober 2003 is de wens geuit om gezamenlijk de volgende vraag te beantwoorden:

Welke rol vervullen de verschillende overheden bij de beheersing van buitendijkse risico's van schade door kustafslag en wateroverlast in kustplaatsen?

Het daarop geformeerde, breed samengestelde projectteam heeft sindsdien goed werk verricht. De feitelijke situatie is helder en uitvoerig beschreven (Basisinformatie) en de mogelijke oplossingen uitgaande van diverse beleidsinstrumenten zijn in kaart gebracht in het document Hoofdrichtingen. Door alle overheden – rijk, provincies, waterschappen en gemeenten – werd onderstreept dat op dit onderwerp gezamenlijke afspraken noodzakelijk zijn. In het BOK bleek er overeenstemming over de oplossingsrichting en een aantal uitgangspunten, maar het geheel aan afspraken is nog niet gemaakt. Met de instelling van een kleine bestuurlijke commissie kunnen de laatste knelpunten worden opgelost.

Opdracht

Mijn voorstel is om met de Commissie Bescherming en Ontwikkeling Buitendijks gebied in Kustplaatsen een advies op te stellen aan het BOK, waarin op hoofdlijnen een antwoord wordt gegeven op de volgende zes vragen:

1. Mag de bescherming buitendijks door autonome ontwikkelingen zoals zeespiegelstijging kleiner worden? Mag binnendijks gebied buitendijks komen?
2. Is het wenselijk onderscheid te maken tussen oude en nieuwe situaties?
3. Welke overheid betaalt de aanleg en het onderhoud van fysieke maatregelen ter realisering van het (gedifferentieerde) basisbeschermingsniveau?
4. Is het wenselijk om de huidige beperkingen in de reserveringszone op te heffen?
5. Hoe kunnen we zowel de feitelijke situatie als de overeengekomen afspraken aan burgers communiceren?
6. Wat zijn de (on)mogelijkheden met betrekking tot het verzekeren van overstromingsrisico's in buitendijkse gebieden?

Ik zal het advies tot de kustplaatsen beperken. Echter, aangezien de problematiek met betrekking tot buitendijkse risico's en ontwikkelingen niet alleen aan de kust, maar bijvoorbeeld ook aan het IJsselmeer speelt, streef ik ernaar het advies zodanig te formuleren dat het ook een bijdrage levert aan deze beleidsvorming.

Planning

Rekening houdend met de aanstaande zomervakantie streef ik ernaar het advies eind oktober gereed te hebben. Daarbij ga ik ervan uit dat er geen substantieel aanvullend onderzoek nodig is. Omdat het BOK nu gepland staat voor 27 oktober, zal ik u in september laten weten of het advies tijdig gereed zal zijn voor behandeling, of dat het wellicht handig is het BOK te verzetten naar eind november.

Samenstelling Commissie Buitendijkse Risico's in Kustplaatsen

Omdat zowel rijk als provincies, waterschappen en gemeenten verantwoordelijkheid nemen voor de mogelijke oplossingen met betrekking tot buitendijkse risico's, heeft elk een afvaardiging in de commissie. Daarnaast heb ik een vertegenwoordiger van het verzekeringswezen uitgenodigd. Een deel van de oplossing voor het probleem ligt immers in

het kunnen verzekeren van het risico op materiële schade.

De samenstelling van de commissie wordt daarmee als volgt:

- de heer P.J.M. Poelmann, gedeputeerde Noord-Holland (voorzitter);
- de heer M.E.P. Dierikx, directeur-generaal Water van Verkeer en Waterstaat;
- de heer P. van Erkelens, dijkgraaf Wetterskip Fryslân;
- de heer J. Wienen, burgemeester van Katwijk;
- de heer J. Holsboer, voormalig lid Raad van Bestuur ING-Groep.

De commissie wordt ambtelijk ondersteund door een werkgroep met vertegenwoordigers van de overheden en het verzekeringswezen.

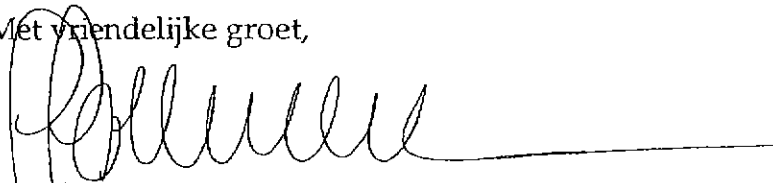
Faciliteiten en middelen

Ter ondersteuning van de commissie verzoek ik u zorg te dragen voor de noodzakelijke ondersteunende middelen, waarbij een bedrag van € 10.000,- à € 15.000,- niet overschreden zal worden. Daarnaast ga ik ervan uit dat de bij uw ministerie gebruikelijke regeling voor bezoldiging van commissieleden van toepassing is.

Ik vertrouw erop dat u kunt instemmen met de aanpak en samenstelling van de commissie. Ik verzoek u dit schriftelijk aan mij alsmede aan de overige commissieleden te bevestigen.

Rest mij nog mijn dank uit te spreken voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik zal mij volledig inzetten voor een goed en gedragen resultaat.

Met vriendelijke groet,



P.J.M. Poelmann
gedeputeerde Water en Landschap
provincie Noord-Holland

Over de volgende zaken zijn alle partijen het eens:

- **Samenwerking en heldere rolverdeling.**
 Ongeacht welke partij de trekkersrol vervult, werken alle partijen samen aan de totstandkoming van afspraken voor buitendijkse gebieden in kustplaatsen. Hierbij moet zowel het veiligheidsprobleem als de ontwikkeling van kustplaatsen worden geadresseerd. De totstandkoming van een heldere rolverdeling is noodzakelijk.
- **Handhaving van de basiskustlijn.**
 De handhaving van de basiskustlijn door Rijkswaterstaat is onomstreden. Ondanks deze zandsuppleties wordt de bescherming van de buitendijkse gebieden gaandeweg minder.
- **Betere communicatie.**
 De overheid moet zichtbaar, herkenbaar en aanspreekbaar zijn voor de beschermingssituatie in buitendijks gebied. De overheden moeten naar de burgers communiceren over mogelijke risico's (kansen en gevolgen) in buitendijkse gebieden van kustplaatsen; daarmee invulling gevend aan de bestaande formele regelgeving. Bovendien is betere afstemming tussen de verschillende overheden noodzakelijk.
- **Een publiek gegarandeerd basisbeschermingsniveau.**
 Er is behoefte aan een basisniveau aan bescherming (uitgedrukt in de kans op aanzienlijke schade door afslag en overstroming), dat gedifferentieerd wordt per kustplaats: maatwerk, dus. Een dergelijk basisniveau wordt volgens een uniforme methodiek bepaald op basis van fysieke en economische omstandigheden en kenmerken van het gebied: gelijke omstandigheden betekent eenzelfde basisbeschermingsniveau. De overheid garandeert het basisniveau.
- **Decentrale publiek-private financiering bij hogere bescherming.**
 Indien initiatiefnemers bij nieuwe (private) initiatieven buitendijks een hoger beschermingsniveau dan het basisniveau willen, dan moeten zij dat zelf betalen (rood voor blauw/groen).
- **Bevordering verzekeraarbaarheid.**
 In aanvulling op fysieke bescherming biedt de overheid ook financiële bescherming door verzekeraarbaarheid van buitendijkse schade actief te bevorderen, in plaats van benutting van de financiële bronnen voor de uitvoering van de Wet Tegemoetkoming Schade (WTS).
- **Ontwikkeling van de kust conform de Nota Ruimte**
 Ruimtelijke en economische ontwikkelingen moeten mogelijk blijven in buitendijkse gebieden van kustplaatsen: de kustplaatsen mogen niet op slot. Binnen de bestaande rode contouren (komt grotendeels overeen met bestaand aaneengesloten verstedelijkt gebied) moet rekening worden gehouden met bouwrestricties (ja, mits). Risicobewust bouwen is altijd aan te raden. Voor nieuwe (woon)locaties buiten de huidige contouren is de Nota Ruimte van toepassing waarbij kustfundament en zandige kust, de ecologische hoofdstructuur, de Vogel- en Habitatrictlijnen en de vrije, open horizon belangrijke ijkpunten zijn (nee, tenzij).

Er zijn nog enkele discussiepunten over.

1. Mag de bescherming buitendijks kleiner worden? Mag binnendijks gebied door ontwikkelingen zoals zeespiegelstijging buitendijks komen? De vraag over het feitelijk beschermingsniveau heeft vooral een politiek/bestuurlijk karakter. Door natuurlijke omstandigheden neemt de kans op schade door overstroming of afslag feitelijk toe: wil je dat toelaten? Bovendien heeft deze gevolgen voor de wijze van normeren. De vraag over verschuiving van de grens van binnen/buitendijks heeft ook een juridische dimensie: aanpassing van de legger is immers een overheidsbesluit met rechtsgevolgen.
2. Is het wenselijk onderscheid te maken tussen oude en nieuwe situaties? Hier wordt zowel het verschil tussen huidige bebouwing binnen rode contouren en nieuw te ontwikkelen gebieden bedoeld als het verschil tussen nu reeds buitendijkse gevestigde burgers en ondernemers en toekomstige, beter geïnformeerden. Vraag hierbij is ook op welke wijze een eventueel onderscheid vorm kan krijgen.
3. Welke overheid betaalt de aanleg en het onderhoud van fysieke maatregelen ter realisering van het (gedifferentieerde) basisbeschermingsniveau?
Dat de bepaling van het beschermingsniveau maatwerk is, betekent niet noodzakelijkerwijs dat decentrale overheden dat niveau ook garanderen en de kosten daarvoor dragen. Voorwaarde om die niveaus te kunnen bepalen zijn overigens (1) de toepassing van een uniforme methodieken (2) goede kennis van feitelijke kansen op schade in het buitendijks gebied..
4. Is het wenselijk om de huidige beperkingen in de reserveringszone op te heffen?
Waterschappen reserveren ruimte aan de landzijde van de waterkering met het oog op eventuele toekomstige versterking van die waterkering. Daar waar structureel op de lange termijn gekozen wordt voor zeewaarts verdedigen, zou die reservering kunnen vervallen. De toekomstige keuzevrijheid wordt daarmee kleiner. De ontwikkelingsruimte van kustplaatsen wordt groter. Voor de duidelijkheid: we hebben het hier niet over de kernzone of de stabiliteitszone.

Naar aanleiding van de discussie in het BOK worden de volgende vragen meegenomen in het advies:

5. Hoe kunnen we zowel de feitelijke situatie als de overeengekomen afspraken aan burgers communiceren?
Deze vraag is op verzoek van de staatssecretaris aan de discussiepunten toegevoegd, mede met het oog op de gewenste vergroting van het risicobewustzijn bij burgers en ondernemers.
6. Wat zijn de (on)mogelijkheden met betrekking tot het verzekeren van overstromingsrisico's in buitendijkse gebieden?
In welke mate is verzekeren (op afzienbare termijn) een reële optie? Dit heeft een relatie met vraag 2: wordt van bestaande bewoners en ondernemers in dezelfde mate verwacht dat zij zich op eigen kosten verzekeren als bij nieuwe ontwikkelingen?



Aan
de heer P.J.M. Poelmann
Provincie Noord-Holland
Postbus 123
2000 MD HAARLEM

Contactpersoon	Doorkiesnumme
-	-
Datum	Bijlage(n)
8 juli 2005	-
Ons kenmerk	Uw brief van
DGW/2005 BI/1026	22 juni 2005
Onderwerp	
Commissie Bescherming en Ontwikkeling Buitendijks Gebied in Kustplaatsen	

Geachte heer Poelmann,

Graag zeg ik u dank voor uw voorstel voor de inrichting van een kleine bestuurlijke adviescommissie inzake buitendijks gebied in kustplaatsen. Ik stem in met de voorgestelde werkopdracht, aanpak en samenstelling. Ook de overige leden van de Commissie zullen een bevestiging ontvangen. Bovendien zal de gewenste ondersteuning worden geboden.

Ik wens de Commissie Bescherming en Ontwikkeling Buitendijks Gebied in Kustplaatsen veel succes met haar opdracht en ik kijk zeer uit naar het advies dat wij in het Bestuurlijk Overleg Kust in het najaar van 2005 zullen bespreken.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw drs M.H. Schultz van Haegen

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171
Fax 070 - 351 7895

Bijlage 4

De onmogelijkheid van het verzekeren van het overstromingsrisico

Het overstromingsrisico wordt door Nederlandse verzekeraars beschouwd als een technisch onverzekerbaar risico. Sedert de overstroming in 1953 gold voor verzekeraars tot de jaren '80 een bindend besluit, dat het onmogelijk maakte voor dergelijke risico's een verzekering aan te bieden. Dit verbod is opgeheven, maar dit heeft niet geleid tot verzekeringsoplossingen in de Nederlandse markt. Onlangs is binnen het Verbond nog onderzocht hoe de leden staan tegenover verzekerbaarheid van het overstromingsrisico. Conclusie is dat verzekeraars in de praktijk hiertoe geen mogelijkheden zien.

De reden hiervoor is dat het overstromingsrisico kan worden gecategoriseerd als een zogenaamd "Low Probability, High Consequences" risico, waarbij een geringe kans bestaat op een enorme schade. Deze enorme consequenties bestaat eruit dat bij overstroming sprake is van een enorme cumulatie van risico's. In studies is de (materiële) schade als gevolg van het doorbreken van primaire waterkeringen geschat op € 300 miljard. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaat in deze uit van een schade van 60 procent van het BNP, nu bij een overstroming 60 procent van de economische waardeconcentratie onder water zou kunnen komen te staan. De schade als gevolg van het overstromen van rivieren is in deze zelfde studies geschat op € 100 miljard.

Wil een risico voor verzekerbaarheid in aanmerking komen, dan moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Bij het overstromingsrisico wordt bij verzekering binnen de Nederlandse markt aan een aantal voorwaarden niet voldaan.

1. *Inschatting*

Dit is het kunnen kwantificeren van enerzijds de waarschijnlijkheid dat een gebeurtenis zich voordoet en anderzijds de hoogte van de hieruit voortvloeiende schade. Dit laatste wordt ook wel Possible Maximum Loss (PML) genoemd.

2. *Willekeurigheid*

Het moment waarop de gebeurtenis zich voordoet mag niet voorspelbaar zijn en de gebeurtenis zelf dient los te staan van de wil van de verzekerde.

3. *Gemeenschappelijkheid*

Een groot aantal personen of risico's dat blootstaat aan hetzelfde gevaar dienen gezamenlijk een risicogemeenschap te vormen, waarbinnen het risico wordt gedeeld en gespreid.

4. *Economische haalbaarheid*

Ten aanzien van een verzekerbaar risico moeten verzekeraars in staat zijn een premie te vragen dat past bij het betreffende risico (de risicopremie). De uiteindelijke commerciële premie zal voor zowel de verzekeraar vanuit bedrijfseconomisch perspectief als voor verzekerde vanuit zijn standpunt acceptabel moeten zijn.

Bij het risico op overstromingen wordt aan de eerste, derde en vierde voorwaarde niet voldaan. Ten aanzien van de inschatting blijkt uit een analyse van eerdere gebeurtenissen een wijde variatie ten aanzien van de verdeling van de schade, waardoor de zwaarte en de frequentie van toekomstige overstromingen niet kan worden ingeschat. Anders dan bij

bijvoorbeeld het brandrisico, waarbij aan de hand van schadestatistieken kan worden ingeschat hoe vaak en met welke schade als gevolg een object afbrand, speelt bij het overstromingsrisico mee dat sprake zal zijn van accumulatie van risico's. Mondiaal opererende herverzekeraars hebben aangegeven geen dekking te willen verlenen voor een risico van een dergelijke omvang. Voor wat betreft de gemeenschappelijkheid zal sprake zijn van antiselectie, waarbij alleen diegenen die in het risicogebied voor overstromingen wonen, een verzekering zullen willen afsluiten, en de rest niet. Gelet op de omvang van het risico en de accumulatie van schaden kunnen de risico's onvoldoende verspreid en gedeeld worden. Een risicopremie tenslotte kan niet worden berekend omdat zwaarte en frequentie van toekomstige overstromingen onvoldoende kan worden ingeschat. Dit geldt zowel voor objecten binnendijs als buitendijs.

Hierbij dient nog het volgende te worden opgemerkt. De Nederlandse Bank, die toezicht houdt op verzekeraars, stelt zware eisen aan de solvabiliteit van verzekeraars uit oogpunt van continuïteit van de bedrijfstak en het bieden van bescherming van het publiek tegen verzekeraars die hun verplichtingen jegens verzekerden niet meer kunnen nakomen. Het verzekeren van het overstromingsrisico zou deze continuïteit in gevaar brengen. Bovendien is gebleken na de terroristische aanslag op 11 september 2001 dat een scherpe daling plaatsvond in de financiële markten. De aandelenkoersen van verzekeraars daalden, hetgeen ertoe leidde dat de capaciteit om nieuw kapitaal tegen goede voorwaarden aan te trekken sterk verminderde.

Het afwentelen van risico op overstromingen in zowel kustgebieden als daarachter is uitsluitend mogelijk te maken door middel van alternatieve constructies, waarbij de overheid de hoofdrol zou moeten spelen. Verzekeraars zijn bereid hun kennis en expertise ter beschikking te stellen om tot een oplossing te komen, maar zien geen rol weggelegd in de uitvoering ervan. Binnen de Adviescommissie Water worden de diverse alternatieven onderzocht.

Verbond van Verzekeraars
Den Haag, 17 oktober 2005