

Schadevoorziening bij brand- en bouwveiligheid



seo economisch onderzoek

Amsterdam, september 2013

In opdracht van WODC

Schadevoorziening bij brand- en bouwveiligheid

Een evenwichtig systeem?

Bert Hof en Nicole Rosenboom

A decorative horizontal line art graphic consisting of multiple overlapping, jagged, and irregular lines in a light gray color, spanning the width of the page.

seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2013-52

ISBN 978-90-6733-713-7

Hoofdpunten¹

Het stelsel van schadevoorziening binnen de brand- en bouwveiligheid betreft de verdeling van aansprakelijkheid voor schade over burgers, bedrijven en de overheid, de mogelijkheden voor verzekering en de prikkels voor het tegengaan van schade. Hoofdvragen van dit onderzoek waren wie er opdraait voor de schade van bouwongevallen en van brand en welke prikkels er van de schadeverdeling uitgaan: prikkels om schade te voorkomen, de gevolgen van schade te beperken en om schade af te dekken. Meer specifiek was de vraag of er verbeteringen zijn aan te geven in het huidige stelsel.

Schadevoorziening in Nederland

De analyses in dit rapport leveren geen beeld op van vele of grote belemmeringen voor een evenwichtige schadevoorziening. Hier volgen dan ook geen revolutionaire verbetermogelijkheden uit.

Bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven

De analyse wijst op een mogelijk te lage verspreiding en verzekerde som van bedrijfsschadeverzekeringen en van aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven. Bij aansprakelijkheidsverzekeringen zou een beperking in het aanbod (beperkte aangeboden verzekerde som) een rol kunnen spelen.

Een vraag is of bedrijven zich voldoende bewust zijn van de risico's op faillissement door bedrijfsschade en door aansprakelijkheid voor schade aan derden. Als dit niet het geval is, zou betere informatievoorziening dit bewustzijn kunnen vergroten. Een rol voor de overheid lijkt daarbij eerder weggelegd voor aansprakelijkheidsverzekeringen dan voor bedrijfsschadeverzekeringen. Dit vanwege het feit dat beslissingen met betrekking tot aansprakelijkheidsverzekeringen consequenties kunnen hebben voor derden.

Een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven is een vérgaand overheidsinstrument. Eventuele invoering hiervan vereist een diepgaande analyse naar het wel of niet vóórkomen van aanbodbeperkingen op de verzekeringsmarkt. Een verplichting lost eventuele aanbodbeperkingen namelijk niet op en zal dan ook niet effectief kunnen zijn.

De baten van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering hangen samen met de mate waarin bedrijven voor zichzelf en vanwege de consequenties voor derden suboptimale beslissingen nemen. Hoe verder weg huidige beslissingen van een (maatschappelijk) optimum liggen, hoe groter de baten van een verplichting kunnen zijn. De kosten van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering hangen samen met de mate waarin zonder verplichting al sprake is van optimale besluitvorming en de mate waarin de verplichting hiermee rekening houdt. Een verplichting legt verzekeringsafwegingen deels bij de overheid neer. Hoe minder een verplichting aansluit bij suboptimale besluitvorming en hoe meer een verplichting optimale besluitvorming

¹ Voor een uitgebreide samenvatting van dit rapport verwijzen we naar Hoofdstuk 7.

verstoort, des te kleiner de netto baten en des te groter het risico op een maatschappelijk *suboptimaal* overheidsingrijpen.

Preventie

Verzekeringen beïnvloeden wie er opdraait voor de schade van bouwongevallen en van brand. Een stap daarvóór betreft de mate waarin deze schade optreedt. Dit hangt af van preventief gedrag en daarmee van de (gepercipieerde) kosten en baten van preventie. Deze worden beïnvloed door wetten en regels met betrekking tot brand- en bouwveiligheid, de controle op de naleving daarvan en de consequenties bij niet-naleving. Een volledige analyse vereist zicht op de mate waarin huidige preventiebeslissingen en wetten en regels en de controle op naleving daarvan in overeenstemming zijn met het individuele en maatschappelijke optimum. Dit rapport vindt geen aanwijzingen voor averechtse prikkels met betrekking tot preventie, maar sluit ook niet uit dat er sprake is van ontbrekende prikkels, bijvoorbeeld in de vorm van (te weinig stimulering van) brandpreventie bij particulieren of (te beperkte) controle op de naleving van wetten en regels door bedrijven.

Beschikbaarheid van gegevens

De te trekken conclusies in dit rapport worden beperkt door afwezigheid van gegevens. Sommige bevindingen in dit rapport zijn daarom noodzakelijkerwijs niet definitief geformuleerd.

Om een indruk te krijgen van het belang van schade door brand en door bouwongevallen zijn gegevens nodig over de omvang en frequentie van deze schade over de jaren heen. Om de mate van verzekerdheid beter te kunnen duiden zijn hardere gegevens nodig over de penetratiegraad van en de verzekerde som bij bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven. Om meer te kunnen zeggen over de relatie tussen premie en risicoreductie zijn uitgebreidere gegevens nodig over premiehoogte en eigen risico in combinatie met de mate van risico. Verdergaande uitspraken over de mate waarin de huidige preventie maatschappelijk optimaal is, vereisen meer gegevens over preventief gedrag en de kosten en opbrengsten van additionele preventieve maatregelen. De mate waarin bedrijven de baten van bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen onderschatten, vereist ondermeer informatie over de frequentie van schadegevallen, de omvang van schadegevallen, de te betalen premies, het eigen risico en de solvabiliteit van bedrijven. In hoeverre preventie en verzekeringen suboptimaal zijn, hangt ondermeer af van de mate van externe effecten (effecten op derden), waarvoor specifiek de omvang van (rest-)schade voor derden bekend zou moeten zijn. Uit theoretische analyses volgt vaak dat prikkels afhankelijk zijn van specifieke markten, omstandigheden en voorkeuren. Gevolgtrekkingen over de (door-)werking van prikkels worden bemoeilijkt door gebrek aan data hierover.

Suggesties voor nader onderzoek

Naast data-onderzoek (zie hierboven), hebben we de volgende suggesties voor vervolgonderzoek.

Aanbod van verzekeringen

Nader onderzoek zou zich kunnen richten op de vraag of zich feitelijk aanbodbeperkingen voordoen bij aansprakelijkheidsverzekeringen voor bedrijven. Zouden bedrijven een hogere verzekerde som willen kiezen, maar is dat nu niet mogelijk? Als er inderdaad sprake is van een beperking, is de vervolgvraag wat de oorzaak daarvan is (een gebrek aan capaciteit in de verzekeringsmarkt?) en hoe de beperking kan worden weggenomen.

Vraag naar verzekeringen

Onderzoek zou kunnen ingaan op de risico-inschatting van bedrijven en de mate waarin deze overeenkomt met het werkelijk optreden van schadegevallen, met bijzondere aandacht voor het risico op faillissement doordat een bedrijf bij schade stilligt, en voor het risico op schadevergoeding aan derden vanwege aansprakelijkheid. Hoe meer de risico-inschatting afwijkt van de werkelijkheid, hoe groter het mogelijke belang van het stimuleren van risicobewustzijn. Daarnaast zou kwantitatief onderzoek naar de mate waarin derden met schade blijven zitten - doordat bedrijven zich onvoldoende verzekeren - meer licht kunnen werpen op de vraag of een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven een maatschappelijke verbetering inhoudt.

Preventie

Een wereld zonder incidenten is fictie. Maar sluit het huidige gedrag van particulieren en bedrijven om incidenten te voorkómen en sluiten de maatregelen om de gevolgen van incidenten te beperken in voldoende mate aan bij wat maatschappelijk optimaal is? Dit vereist onderzoek naar het huidige gedrag en de huidige maatregelen, de kosten van preventief gedrag en de baten in de vorm van afgenomen schades. Dit kan meer licht werpen op het nut en disnut van additionele wet- en regelgeving, meer controle op naleving, grotere consequenties bij niet-naleving, informatievoorziening en het stimuleren van preventieve maatregelen.

Summary

This report concerns the distribution of liability for damages between citizens, businesses and the government, opportunities for insurance, and incentives for the prevention of damage within the realm of fire and building safety. The main questions of this study were: which parties pay for the damage of construction and fire accidents, and what incentives does the distribution of damages give: incentives to prevent damage, incentives to minimize the consequences of damage, and incentives to cover for damages. More specifically, the question was whether the current system can be improved upon.

Damage provision in the Netherlands

The analyses in this report do not suggest that there are many or large obstacles to a balanced provision of damages. Therefore, no revolutionary improvements are suggested.

Damage and liability insurance for companies

The analysis indicates a possible low spread and insured sum for damage (i.e. first party) and liability (i.e. third party) insurance for companies. A limitation on the supply side of liability insurance (a limited insured sum offered) may play a role here.

A question is whether companies are sufficiently aware of the risks of bankruptcy by business interruption and because of liability for damage to third parties. If this is not the case, improved provision of information may increase awareness. A role for the government in this respect would seem to be more appropriate regarding liability insurance than for damage insurance. This is due to the fact that decisions with regard to liability can have consequences for third parties.

A mandatory liability insurance for businesses would be a far-reaching government instrument. Possible introduction of this would first require a thorough analysis of whether or not supply constraints occur in the insurance market. An obligation would not resolve any existing supply constraints and would in that case not be effective.

Benefits of compulsory liability insurance are related to the extent to which companies take suboptimal liability insurance decisions for themselves and because of the consequences for third parties. The further away current decisions are from a (social) optimum, the greater the benefits of an obligation can be. The other way around, the costs of compulsory liability insurance are (positively) related to the extent to which decisions are already optimal and (negatively) to the extent to which this taken into account in the design of the obligation.

Prevention

Insurance affects the parties responsible for paying for the damage of construction and fire accidents. One step before that is the extent to which the damage occurs. This depends on preventive behavior and hence of the (perceived) costs and benefits of prevention. These are affected by laws and regulations relating to fire and building safety, the monitoring of compliance and the consequences of non-compliance. A complete analysis requires insight into the extent to

which current prevention decisions and laws and regulations and monitoring of compliance are in accordance with the individual and social optimum. This report finds no evidence of wrong incentives related to prevention, but also does not rule out that there may be a lack of incentives, for example in the form of (lack of stimulation) of private fire prevention measures or (too little) monitoring of compliance with laws and regulations by companies.

Availability of data

Drawing up conclusions in this report is limited by a lack of data. Some findings in this report are therefore necessarily formulated conditionally.

Estimating the importance of damage caused by fire and by construction accidents requires data on the frequency and extent of such damages over the years. To better indicate the degree of insurance requires more comprehensive data on the penetration rate and the insured sum for damage and liability insurance for companies. To say more about the relationship between insurance premium and risk reduction, more data is needed on premium levels and policy excess in combination with the degree of risk. Further statements about the extent to which the current prevention is socially optimal require more information about preventive behavior and the costs and benefits of additional preventive measures. The extent to which companies underestimate the benefits of damage insurance and liability insurance requires information on the frequency of damages, the extent of claims, the insurance premiums, the deductibles and the solvency of companies. To what extent prevention and insurance are sub-optimal depends amongst others on the degree of external effects (effects on others), for which it is necessary to know the specific volume of (residual) damage. Theoretical analyses often state that incentives depend on specific markets, circumstances and preferences. Inferences about the effect of incentives are hampered by lack of data on these subjects.

Suggestions for further research

In addition to data generation (see above), we have the following suggestions for further research.

Supply side of insurance

Further research could focus on whether there are actually supply constraints encountered in liability insurance of companies. Would companies want to choose a higher insured sum, without that being provided by the market? If there is indeed a limit, the next question is what the reason for that limit is (a lack of capacity in the insurance market?) and how that restriction can be removed.

Demand side of insurance

Research could address the risk assessment of companies and the extent to which it corresponds to the actual occurrence of damage, with particular attention to the risk of bankruptcy because a company is out-of-business during damage events, and because of the risk of liability for damages to third parties. The more the risk assessment differs from reality, the greater the potential importance of promoting risk awareness. In addition, quantitative assessment of the extent to which third parties are left with damage - because companies lack insurance - may shed more light on whether a mandatory liability insurance can be a social improvement.

Prevention

A world without incidents is a fiction. But are the current behavior of individuals and businesses in order to prevent incidents and the measures to reduce the consequences of incidents sufficiently close to what is socially optimal? This requires research into the current behavior and current measures, the cost of preventive behavior and the benefits in terms of reduced damage. This may shed more light on the usefulness of additional laws and regulations, more monitoring of compliance, increased punishment for non-compliance, provision of information, and encouraging preventive measures.

Inhoudsopgave

Hoofdpunten	i
Summary	v
1 Inleiding	1
2 Schade en verdeling van de schadelast	5
2.1 Schade door brand	6
2.2 De Wts en onverplichte nadeelcompensatie.....	7
2.3 Van aansprakelijkheid naar verdeling van de schadelast.....	10
2.4 Samenvatting.....	23
3 Verzekeringen	27
3.1 Inleiding: verzekeringsrecht en typen verzekeringen	27
3.2 First-party verzekeringen	29
3.3 Third-party verzekeringen.....	42
3.4 Tot slot.....	46
4 Prikkels en beperkingen	47
4.1 Een economische blik.....	47
4.2 Belemmeringen via het aanbod van verzekeringen?.....	49
4.3 Belemmeringen bij preventie- en verzekeringsbeslissingen?.....	66
4.4 Belemmeringen door afwenteling en averechtse prikkels?	79
4.5 Overzicht: mogelijke knelpunten.....	87
5 Verbeteringen	89
5.1 Bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven	89
5.2 Preventie	91
5.3 DNR: aansprakelijkheid van adviseurs	91
5.4 Verplichtstellen van verzekeren?	93
6 Conclusies	97
7 Samenvatting	101
Literatuur en jurisprudentie	111
Bijlage A Geïnterviewde partijen	119
Bijlage B Begeleidingscommissie	121
Bijlage C Begrippenlijst	123

1 Inleiding

In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-II is – net als dat van het kabinet Rutte-I – opgenomen dat veiligheid een kerntaak van de overheid is. In de reactie op het WRR-rapport *Evenwichtskunst* (2011) stelde het toenmalige kabinet dat dit niet wil zeggen dat de overheid als enige partij de prijs voor veiligheid en de rekening voor schade moet betalen. Dit is aanleiding geweest voor het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie om het huidige stelsel van schadevoorziening binnen de brand- en bouwveiligheid in kaart te laten brengen. Het betreft de verdeling van aansprakelijkheid voor schade over burgers, bedrijven en de overheid, de mogelijkheden voor verzekering en de prikkels voor het tegengaan van schade.

Hoofdvraag van dit rapport is wie er opdraait voor de schade van bouwongevallen en van brand. Te onderscheiden partijen zijn hierbij de overheid (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) en niet-overheidspartijen (bedrijven, particulieren, verzekeraars). Een ander onderscheid is dat naar ‘veroorzaker’, ‘benadeelde’ en ‘derde’ (bijvoorbeeld de overheid). Van belang is welke prikkels er van de schadeverdeling uitgaan: prikkels om schade te voorkomen, de gevolgen van schade te beperken en om schade af te dekken (bijvoorbeeld middels verzekeringen). Een achterliggende vraag is voor welke (ongedekte) schade de overheid opdraait en of dat in relatie tot de andere partijen een evenwichtige verdeling inhoudt.

Behalve naar partijen maakt dit rapport onderscheid naar typen schades. Het rapport beperkt zich tot schades door brand en schades door bouwongevallen. Bij brand volgen we de beschrijving van de Vereniging Nederlandse Assurantie Beurs (VNAB): “Een door verbranding veroorzaakt en met vlammen gepaard gaand vuur buiten een haard dat in staat is zich uit eigen kracht voort te planten.”² Bij bouwongevallen beperken we ons tot gebouwen: schade tijdens de bouw (schade aan het gebouw, arbeidsongevallen, schade aan andere (on)roerende zaken of aan andere personen) en schade na oplevering (schade aan het gebouw, schade aan andere (on)roerende zaken of aan personen).

Dit rapport richt zich bovendien op schade die niet onder de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) valt. De Wts is in 1998 ingegaan en kan bij koninklijk besluit van toepassing worden verklaard in geval van een ramp. Volgens de wet is er sprake van een ramp wanneer er een overstroming door zoet water heeft plaatsgevonden, of een aardbeving is geweest of een ramp van ten minste vergelijkbare orde als een overstroming door zoet water of een aardbeving, die voldoet aan de beschrijving van artikel 1 van de Wet veiligheidsregio’s³. In de praktijk wordt per geval gezien of de Wts van toepassing wordt verklaard of niet.

² VNAB (2006a), blz. 6. De omschrijving vervolgt: “Derhalve is onder andere geen brand: - zengen, schroeien, smelten, verkolen, broeien; - doorbranden van elektrische apparaten en motoren; - oververhitten, doorbranden, doorbreken van ovens en ketels.”

³ Te weten: Ramp: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

In sommige gevallen is het zinvol om een onderscheid te maken naar in principe ex ante calculeerbare schade ('risico's') en niet-calculeerbare schade ('onzekerheden'). Schade kan verder worden ingedeeld in schade in het publieke domein en schade in het particuliere domein en ook in schade aan (kapitaal-)goederen, infrastructuur, gebouwen, milieu en omgeving, en personen (inclusief gemaakte kosten).

Onderzoeksmethode, interviews en begeleidingscommissie

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van *desk research* en het houden van interviews. Desk research bestond uit het bestuderen van wetenschappelijke literatuur, het inventariseren van verzekeringen, de analyse van dekking en verzekeringsvoorwaarden en het waar relevant bestuderen van literatuur over andere landen en aanpalende terreinen. We merken hier alvast op dat het trekken van conclusies is bemoeilijkt door gebrek aan relevante gegevens.

De geïnterviewde partijen (14 personen bij 8 instituten) betreffen wetenschappers, advocaten, Rijksambtenaren, verzekeraars, risico-adviseurs, schadespecialisten en beursmakelaars (zie Bijlage A). We zijn de geïnterviewde partijen erkentelijk voor hun bijdragen. Doel van de interviews was enerzijds om leemten in de data op te vullen, anderzijds ter ondersteuning van de gedachtevorming tijdens dit onderzoek. Op diverse plekken in dit rapport komen de indrukken uit de interviews terug.

Dit rapport heeft bovendien geprofiteerd van de kritische blik en waardevolle suggesties van een begeleidingscommissie (zie Bijlage B). Uiteraard zijn de bevindingen in dit rapport voor rekening van de auteurs.

Onderzoeksvragen en leeswijzer

De onderzoeksvragen van dit rapport zijn ingedeeld in:

- de huidige verdeling van aansprakelijkheid;
- de huidige verzekeringen die worden aangeboden;
- de werking en doorwerking van prikkels in het huidige systeem;
- veranderingen en verbeteringen in het huidige stelsel, waaronder mogelijke verplichtstelling van (aansprakelijkheids-)verzekeringen en vergelijkingen met het buitenland en met andere terreinen;
- op basis van het voorgaande: beleidsconclusies.

Hoofdstuk 2 sluit aan bij de onderzoeksvraag *huidige verdeling van aansprakelijkheid* en beschrijft in welke gevallen welke partij voor de schade opdraait die veroorzaakt is door brand en door bouwongevallen. Hoofdstuk 3 sluit aan bij de onderzoeksvraag *huidige verzekeringen* en behandelt het aanbod van verzekeringen op het gebied van brand en op het gebied van bouwongelukken en brengt in kaart welk deel van de betreffende partijen verzekerd is.

Daarna volgen de analytische hoofdstukken. Hoofdstuk 4 is hiervan de kern. Dit hoofdstuk sluit aan bij de onderzoeksvraag *werking en doorwerking van prikkels* en onderzoekt of er aanwijzingen zijn dat de huidige schadevoorziening bij brand en bij bouwongelukken met averechtse prikkels of andere belemmeringen gepaard gaat. Hoofdstuk 5 sluit aan bij de onderzoeksvraag *veranderingen in het huidige stelsel* en kijkt welke verbeteringen er mogelijk zijn op basis van de in Hoofdstuk 4 gevonden belemmeringen, waar relevant op basis van hoe andere landen omgaan met de

schadevoorziening en op basis van inzichten op aanpalende terreinen. Hoofdstuk 6 geeft de conclusies van dit onderzoek, in de vorm van mogelijke verbeteringen in het stelsel voor schadevoorziening bij bouwongelukken en bij branden, van ontbrekende gegevens en van suggesties voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 7 vat samen middels beantwoording van bovengenoemde onderzoeksvragen. Een begrippenlijst is opgenomen in Bijlage C.

2 Schade en verdeling van de schadelast

Dit hoofdstuk beschrijft in welke gevallen welke partij voor de schade opdraait die veroorzaakt is door brand en door bouwongevallen. Welke prikkels hiermee samenhangen is het specifieke onderwerp van hoofdstuk 4. Relevant daarvoor is ook het aanbod van verzekeringen, dat in hoofdstuk 3 aan bod komt.

De vraag wie wanneer schade draagt kan in beginsel op twee manieren worden aangevlogen. Eén manier is om uit te gaan van de totale schade door brand en door bouwongevallen en vervolgens vast te stellen welk deel in de praktijk wordt gedragen door de verschillende partijen. Deze ‘kwantitatieve’ benadering is evenwel een onderzoek op zich en vereist naar verwachting meer informatie dan daadwerkelijk beschikbaar is. Om een indruk te geven van de materie geeft paragraaf 2.1 bij wijze van inleiding beschikbare cijfers over brand.⁴

De ‘wie draagt wanneer schade’-vraag kan ook worden beantwoord door uit te gaan van het juridische kader met betrekking tot aansprakelijkheid en de plicht tot schadevergoeding. Paragraaf 2.3 beschrijft dit kader en combineert dat met verhaalbaarheid, verzekeraarbaarheid en verzekerbaarheid. Hieruit volgt in welke gevallen welke partij de schade draagt.

Overheden kunnen ook zonder aansprakelijkheid of plicht tot schadevergoeding overgaan tot compensatie. Meer in het algemeen draagt de overheid schade in het geval van⁵:

- schade aan publieke goederen, indien en voor zover deze niet wordt verhaald;
- kosten als onderdeel van de uitvoering van de publieke taak, indien en voor zover deze niet worden verhaald (inzet politie, brandweer, ambulance; overige hulp bij incidenten);
- aansprakelijkheid in verband met de verantwoordelijkheid bij vergunningverlening, onderhoud, handhaving en toezicht;
- een beroep op de sociale zekerheid als stelsel van niet-oorzaakgebonden voorzieningen;
- van toepassing verklaren van de Wts; en
- onverplichte nadeelcompensatie van particuliere schade, via veelal specifieke of unieke regelingen, meestal bij massaschade.

Voordat het juridische kader met betrekking tot aansprakelijkheid wordt beschreven, behandelt paragraaf 2.2 de Wts en de onverplichte nadeelcompensatie door de overheid in relatie tot brand en bouwongelukken. Als de overheid de Wts van toepassing verklaart of onverplichte nadeelcompensatie toepast, vergoedt die overheid schade zonder dat zij daar zelf aansprakelijk voor is. De sociale zekerheid als algemeen vangnet bespreken we slechts zijdelings in dit rapport, wanneer de relatie met specifiek brand of bouwongevallen direct te leggen is. De overige situaties waarin de overheid de schade draagt – onverhaalbare schade aan publieke goederen, kosten van

⁴ Voor bouwongevallen zijn vergelijkbare cijfers niet beschikbaar. Wel is het aantal schademeldingen onder de Constructie all risk (CAR) verzekeringen die op de beurs zijn afgesloten bekend. Het aantal schademeldingen voor zaakschade was respectievelijk 1.820, 1.474 en 1.395 in 2010, 2011 en 2012. Voor bedrijfsonderbreking was dit respectievelijk 527, 546 en 545. (VNAB, 2012)

⁵ O.a. WRR (2011).

de uitvoering van de publieke taak en de plicht tot schadevergoeding – worden behandeld als onderdeel van paragraaf 2.3 over aansprakelijkheid en verdeling van de schadelast.

Paragraaf 2.4 vat de inzichten van dit hoofdstuk samen.

2.1 Schade door brand

Cijfers met betrekking tot brand en brandschade zijn slechts beperkt en onvolledig beschikbaar. Schade betreft bijvoorbeeld in de regel verzekerde schade. Het navolgende strekt dan ook alleen ter algemene illustratie.

Jaarlijks zijn er volgens CBS-cijfers ruim 40.000 branden⁶. Dit aantal neemt volgens deze cijfers af sinds 2007. In 2010 en 2011 was een kleine meerderheid van alle branden zonder schade. De directe financiële schade door brand van de ruim 18.000 branden met schade in 2011 was ruim € 763 miljoen⁷. Hierbij kwamen 63 mensen om het leven en raakten 882 mensen gewond (inclusief brandweerpersoneel).

Van de ruim 18.000 branden met schade in 2011 hadden 91 branden schade van meer dan een miljoen euro⁸. Het gaat bij deze grote branden om een gemiddeld geraamd schadebedrag van bijna € 3,8 miljoen in 2011. Dit betreft verzekerde schade. Het aantal schommelt per jaar, maar lijkt sinds 2007 een dalende trend weer te geven. Het totale schadebedrag van deze grote branden was in 2011 € 345 miljoen. Hiermee nemen de grote branden bijna de helft van het totale schadebedrag van alle branden voor hun rekening.⁹

Wat betreft de locatie van branden met schade vinden de meeste buiten plaats, namelijk meer dan 10.000 in 2011. Het totale schadebedrag dat gemoeid is met deze buitenbranden is echter lager dan dat van binnenbranden¹⁰. De totale schade door binnenbranden is € 662 miljoen, ten opzichte van € 86 miljoen aan buitenbranden, beide in 2011. Bij binnenbranden werd de meeste schade aangericht bij bedrijfs- en overheidseigendommen zoals kantoorgebouwen, onderwijsgebouwen en in de industrie en de landbouw. In 2011 bedroeg dit bijna € 580 miljoen¹¹. Binnenbranden in woongebouwen veroorzaakten meer dan € 82 miljoen aan schade.

Tabel 2-1 vat een en ander samen.

⁶ CBS (2012).

⁷ De cijfers over 2011 van CBS zijn voorlopig. Het genoemde bedrag is exclusief de kosten die gemeenten hebben aan de brandweer.

⁸ Nivre (2012).

⁹ Deze verhouding is slechts illustratief, vanwege het vergelijken van verschillende databronnen (schade door grote branden: Nivre (2012); totale schadebedrag branden: CBS (2012)).

¹⁰ Bij de buitenbranden valt op dat de schade aan natuurgebieden (berm, bos, heide) in 2011 veel hoger is dan in voorgaande jaren (CBS, 2012).

¹¹ Het schadebedrag geeft de directe financiële schade door branden weer. Wij gaan er vanuit dat dit zowel opstal als inboedel betreft.

Tabel 2-1 Branden en brandschades

	2007	2008	2009	2010	2011*
Totaal branden ¹² (x 1.000)	47	45	47	42	41
Waarvan branden zonder schade (x 1.000)	20	18	23	23	22
Waarvan branden met schade (x 1.000)	27	27	24	19	18
Schadebedrag alle branden (x 1.000.000 €)	864	1.007	887	649	764
Doden a.g.v. branden (incl. brandweerlieden)	68	97	57	65	63
Gewonden a.g.v. branden (idem)	843	874	1.018	955	882
Aantal branden met schade > 1 miljoen € **	108	96	105	100	91
Schadebedrag branden met schade > 1 miljoen € (x 1.000.000) **	446	456	369	385	345
Gemiddelde schade branden > 1 miljoen € (x 1.000.000) **	4	5	4	4	4
Binnenbranden met schade (x 1.000)	9	10	8	7	7
Schadebedrag binnenbranden (x 1.000.000 €)	778	907	791	564	662
Waarvan branden in woongebouwen	103	138	88	78	83
Waarvan bedrijfs- en overheidseigendom ¹³	676	769	703	372 ¹⁴	579
Buitenbranden met schade (x 1.000)	17	16	14	11	10
Schadebedrag ¹⁵ (x 1.000.000 €)	81	91	84	75	86
Waarvan schepen recreatievaart	2	5	2	3	3
Waarvan bedrijfseigendom ¹⁶	21	20	24	20	30
Waarvan schadebedrag natuur	5	5	5	4	11

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS (2012) tenzij anders aangegeven. * Voorlopige cijfers.

** Nivre (2012).

2.2 De Wts en onverplichte nadeelcompensatie

Als de overheid de Wts van toepassing verklaart of onverplichte nadeelcompensatie toepast, dan verstrekt de overheid een tegemoetkoming in of vergoedt de overheid schade zonder dat zij daar zelf aansprakelijk voor is. Paragraaf 2.2.1 behandelt de Wts en paragraaf 2.2.2 de onverplichte nadeelcompensatie. Paragraaf 2.2.3 geeft een samenvatting.

2.2.1 De overheid en de Wts

De Wts is in 1998 ingesteld om tot een structurele wettelijke oplossing te komen voor de onverzekerbare schade waar getroffen en van een ramp zich mee geconfronteerd zien.¹⁷ Indien de wet van toepassing is of bij koninklijk besluit van toepassing wordt verklaard, komt de Rijksoverheid getroffen (deels) tegemoet in de schade. De beschrijving van een ramp waarop de Wts van toepassing is, dan wel kan worden verklaard, is niet strak omlijnd (zie hoofdstuk 1). Per geval wordt bezien of de Wts van toepassing is of van toepassing moet worden verklaard.

¹² Sommatie van binnenbranden, buitenbranden en schoorsteenbranden.

¹³ Betreft gevangenissen, politiecellen, logiesgebouwen, kantoorgebouwen, onderwijsgebouwen, gebouwen in de gezondheidszorg, in de industrie, in de landbouw, in de veeteelt, stationsgebouwen, bijeenkomstgebouwen en overige gebouwen.

¹⁴ In 2010 was schade aan stationsgebouwen onbekend. Schade bedrijven en particulieren telt daarom niet op tot totale schade binnenbranden.

¹⁵ Inclusief auto's, papier-/vuilcontainers en afval op afgesloten terreinen.

¹⁶ Betreft schepen, beroepsvaart, spoorwegmaterieel, openluchtinstallaties chemie, overige nijverheid/industrie en andere niet eerder genoemde locaties.

¹⁷ WRR (2011)

De Wts is tot nu toe vijf keer toegepast: 1) bij de overstroming van de Maas in januari 2011¹⁸, 2) bij de dijkdoorbraak bij Wilnis op 26 augustus 2003¹⁹, 3) bij de overstroming van de Maas in januari 2003²⁰, 4) bij de regenval van 27 en 28 oktober 1998²¹ en 5) bij de regenval van 13 en 14 september 1998²².

De Wts is *niet* van toepassing indien er een partij is die aansprakelijk kan worden gehouden voor de geleden schade (artikel 4.3 sub b), zodat de schade *in beginsel* kan worden verhaald op de veroorzaker²³. Dit was bij de Nieuwjaarsbrand in Volendam in 2000 reden om de Wts niet van toepassing te verklaren²⁴. Bij de vuurwerkramp in Enschede, eveneens in 2000, kon de schade in beginsel worden verhaald op de vuurwerkfabriek SE Fireworks. Daarnaast was het ontbreken van personenschade als tegemoetkomingcategorie in de Wts cruciaal om een tegemoetkoming voor de getroffen niet door middel van de Wts te laten plaatsvinden. De Wts is ook *niet* van toepassing als de schade in beginsel verzekeraar is voor gedupeerden (artikel 4.3 sub a).²⁵

Gezien de voorwaarden die de Wts stelt aan verzekeraar en het verhalen van schade op derden, is het de vraag of de Wts van toepassing zou kunnen worden verklaard op rampen als gevolg van bouwongevallen en branden. Dit is voor het huidige onderzoek van belang, omdat rampen als gevolg van bouwongevallen en branden waarop de Wts van toepassing is, buiten het onderzoeksbereik vallen. Bij bouwongevallen en bij branden is er vaak een partij die aansprakelijk kan worden gesteld en is schade in hoge mate verzekeraar (zie verderop en hoofdstuk 3). Bij een externe oorzaak zoals een aardbeving, overstroming of blikseminslag kan er in het algemeen geen partij aansprakelijk worden gesteld.²⁶ Vervolgens is de vraag welke schade door verzekeringen wordt uitgesloten. De externe oorzaken waarop de Wts van toepassing is, dan wel kan worden verklaard, vertonen overlap met de bij first-party verzekeringen uitgesloten dekking. Dit is echter geen één op één relatie aangezien een verzekeraar ook andere elementen dan natuurelementen kan uitsluiten (denk aan burgeroorlog of andere molestcategorieën). Tegelijkertijd is het mogelijk dat er schade ontstaat waarop de Wts niet van toepassing zal worden verklaard en die ook niet verzekeraar is. Hoofdstuk 3 gaat verder in op het aanbod van verzekeringen met daarbij de gedekte elementen.

Voor de meeste schade door brand en door bouwongevallen zal gelden dat de Wts niet van toepassing zal worden verklaard, zodat de meeste branden en bouwongevallen binnen het bereik van dit onderzoek vallen.

¹⁸ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011).

¹⁹ Besluit van 18 september 2003, houdende de van toepassingverklaring van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en ongevallen op de schade en kosten tengevolge van de dijkdoorbraak op 26 augustus 2003 in Wilnis.

²⁰ Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas januari 2003.

²¹ Regeling tegemoetkoming schade bij tweede extreem zware regenval 1998.

²² Regeling tegemoetkoming schade bij extreem zware regenval 1998.

²³ Faure en Hartlief (2002).

²⁴ PwC (2004).

²⁵ De vraag of de *veroorzaker* zich in beginsel had kunnen verzekeren, via een aansprakelijkheidsverzekering, is hier niet relevant, aangezien bij aanwezigheid van een veroorzaker de Wts niet van toepassing wordt verklaard.

²⁶ Een uitzondering is wellicht de aardbevingen in Groningen als gevolg van de gasboringen. Of de NAM hiervoor aansprakelijk is, valt buiten de scope van dit onderzoek.

2.2.2 De overheid en onverplichte nadeelcompensatie

Onverplichte nadeelcompensatie kan behalve door de rijksoverheid ook door lagere overheden, zoals gemeenten worden verstrekt. Daarnaast kan het compensatiebudget van de overheid worden aangevuld met liefdadigheidsgelden, zoals bij de vuurwerkramp in Enschede het geval was.

Zoals hierboven toegelicht is de Wts niet van toepassing verklaard bij de brand in Volendam en bij de vuurwerkramp in Enschede aangezien de schade in beginsel verhaald kon worden op de café-eigenaar respectievelijk SE Fireworks. Daarnaast was van cruciaal belang, zoals eerder aangegeven, het ontbreken van personenschade als tegemoetkomingcategorie in de Wts. De overheid is in beide gevallen wél overgegaan tot compensatie van schade via onverplichte nadeelcompensatie. Zo is in Volendam € 18 miljoen verschaft aan gedupeerden. Dit was voornamelijk ten behoeve van personenschade. Hier vielen onder meer begrafeniskosten van de overledenen onder. Deze kosten zijn in beginsel verzekerbare via een uitvaartverzekering. Een deel van de gecompenseerde schade als gevolg van de vuurwerkramp in Enschede was verzekerbare door middel van een inboedel- en opstalverzekering. De verzekerde som van de aansprakelijkheidsverzekering van vuurwerkfabriek SE Fireworks was met € 1,13 miljoen feitelijk veel te laag om de totale schade te dekken. De overheid heeft naar schatting € 117 miljoen aan onverplichte nadeelcompensatie uitgekeerd. Daarnaast was er € 270 miljoen schade aan sanering en wederopbouw.²⁷

Er valt geen algemene conclusie te trekken over het wel of niet vergoeden van in beginsel verzekerbare en/of verhaalbare schade via onverplichte nadeelcompensatie, aangezien dit veelal ad hoc regelingen zijn waarbij per situatie wordt bekeken welke schade wel en niet wordt gecompenseerd. Onverplichte nadeelcompensatie door de overheid is in ieder geval wél relevant voor het onderhavige onderzoek. Onverplichte nadeelcompensatie is in ieder geval driemaal toegepast bij een brand: de Nieuwjaarsbrand in Volendam, de Schipholbrand in 2005 en de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk in 2011. Ook de vuurwerkramp in Enschede kan onder een brand geschaard worden. Voor zover bekend is er nog nooit overgegaan tot onverplichte nadeelcompensatie na een bouwongeval. De kans dat een brand ‘rampzalige’ gevolgen heeft, en er hiermee druk komt op de overheid om maatregelen te treffen, is groter dan bij een bouwongeval.

Vanwege het ad hoc gehalte verschillen de regelingen bij onverplichte nadeelcompensatie sterk in termen van type gedekte schade (materiële schade, letselschade en vergoeding van gemaakte kosten) en de hoogte van de compensatie. Wel geldt in het algemeen dat het om een deelcompensatie gaat en niet een volledige schadevergoeding²⁸. De WRR (2011) stelt dat de overheid zich in de keuze om tot compensatie over te gaan laat beïnvloeden door politieke ideeën over de rol van de overheid, solidariteit, moraal en fatsoen, door meer politiek-strategische overwegingen in termen van kiezersgunst en door druk vanuit de publieke opinie.

²⁷ WRR (2011).

²⁸ Zie tabel 4.1 in WRR (2011), waaruit blijkt dat de totale schade vele male hoger is dan hetgeen aan onverplichte nadeelcompensatie is uitgekeerd.

2.2.3 Overzicht Wts en onverplichte nadeelcompensatie

Op basis van bovenstaande resulteert het overzicht van Tabel 2-2. Op schade waarvoor in beginsel een aansprakelijke partij kan worden aangewezen en/of waartegen slachtoffers zich redelijkerwijs kunnen verzekeren, zal de Wts niet worden toegepast. Voor onverplichte nadeelcompensatie zijn de eisen minder streng.

Tabel 2-2 Mogelijke toepassing van de Wts en van onverplichte nadeelcompensatie

	Wts mogelijk van toepassing?	Onverplichte nadeelcompensatie mogelijk?
Dader kan aansprakelijk worden gesteld	Nee	Ja
Aansprakelijke dader is verzekerd	Nee	Ja
Aansprakelijke dader heeft onvoldoende verzekeringsdekking/som	Nee	Onduidelijk.
Aansprakelijke dader heeft onvoldoende kapitaal (schade is onverhaalbaar)	Nee	Onduidelijk.
Schade is in beginsel verzekeraar door gedupeerde	Nee	Ja

Bron: SEO Economisch Onderzoek

2.3 Van aansprakelijkheid naar verdeling van de schadelast

Uitgangspunt van deze paragraaf is dat er schade is ontstaan door brand of door een bouwongeval. Dit betekent dat er een partij is die schade ondergaat. De te beantwoorden vraag is wie er voor die schade opdraait. Dit kan de partij zijn die de schade ondergaat, of een andere partij die een plicht tot schadevergoeding heeft, al dan niet via een verzekeraar, of een overheid die geen plicht tot schadevergoeding heeft.

De vraag die hieraan voorafgaat, is wanneer iemand aansprakelijk kan worden gesteld voor ontstane schade en hoe het proces tot vaststelling van aansprakelijkheid er uit ziet. Subparagraaf 2.3.1 geeft daarom een beschrijving van het juridische kader waarbinnen de aansprakelijkheid is geregeld, inclusief aansprakelijkheid en plicht tot schadevergoeding van de overheid.

Nadat duidelijk is welke partij aansprakelijk is, kan de gedupeerde proberen de schade te verhalen op de dader. De kans van slagen hierop hangt af van de verzekerde som en het eigen vermogen van de aansprakelijke partij. Dit is het onderwerp van subparagraaf 2.3.2.

Hoofdstuk 3 gaat in op de in Nederland aangeboden verzekeringen, de uitgesloten risico's of schadevormen en de mate waarin particulieren en bedrijven zijn verzekerd worden besproken in hoofdstuk 3.

2.3.1 Juridisch kader: aansprakelijkheid

Voor zowel brand als bouwongevallen is van belang hoe de aansprakelijkheid in het Burgerlijk Wetboek is beschreven. Voor bouwongevallen specifiek gelden aanvullende regels, vastgelegd in onder meer het Bouwbesluit, de Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV) en De Nieuwe Regeling.

Aansprakelijkheid volgend uit het Burgerlijk Wetboek

Aansprakelijkheid kan volgen uit het niet-nakomen van een overeenkomst, de zogenaamde contractuele aansprakelijkheid of uit andere bronnen dan een overeenkomst, de zogenaamde wettelijke aansprakelijkheid. Bij wettelijke aansprakelijkheid wordt onderscheid gemaakt tussen aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad en uit rechtmatige daad. In dit onderzoek ligt de nadruk op wettelijke aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad.²⁹

Bij aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad is artikel 6:162 BW van belang, waarin is vastgelegd dat degene die een onrechtmatige daad pleegt welke hem kan worden toegerekend, verplicht is om de schade te vergoeden.³⁰ Met andere woorden, artikel 6:162 BW vereist dat de daad die schade heeft veroorzaakt, onrechtmatig is.³¹ Voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad moet aan vijf eisen zijn voldaan:

- onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW, lid 2),
- toerekenbaarheid van de daad aan de dader (artikel 6:162 BW, lid 3),
- schade (artikel 6:162 BW, lid 1),
- causaal verband tussen dader en schade (artikel 6:162 BW, lid 1), en
- relativiteit (artikel 6:162 BW, lid 1 en artikel 6:163 BW).

Box 2-1 geeft deze eisen zoals beschreven in BW 6:162 en 6:163 weer.

Box 2-1 De vijf eisen voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad, BW 6

Artikel 162

1. Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.
2. Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.
3. Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn

²⁹ Contractuele aansprakelijkheid heeft geen betrekking op brand of bouwongevallen, maar ziet toe op situaties waarin partijen een overeenkomst sluiten die door één van deze partijen niet wordt nagekomen. Aansprakelijkheid uit rechtmatige daad bestaat uit onverschuldigde betaling, ongerechtvaardigde verkrijging en zaakwaarneming. Alleen deze laatste categorie raakt aan brand en bouwongevallen. Echter bepaalt artikel 6:200 BW dat de belanghebbende de zaakwaarnemer schade moet vergoeden die deze als gevolg van de waarneming heeft geleden. Dit betreft geen vergoeding van de schade *als gevolg van brand of bouwongeval* maar als *gevolg van het waarnemen* en daarbinnen het treffen van maatregelen om schade te voorkomen. Daarom blijft ook deze categorie buiten de scope van het onderzoek.

³⁰ Een uitgebreide beschrijving van het onrechtmatigedaadprincipe valt buiten de *scope* van dit onderzoek. Hiervoor wordt verwezen naar Verheij (2005; Onrechtmatige daad, Kluwer, 20 sep. 2005) en Asser/Hartkamp & Sieburgh 2011 (6-IV*).

³¹ Asser/Hartkamp & Sieburgh 2011 (6-IV*)

schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.

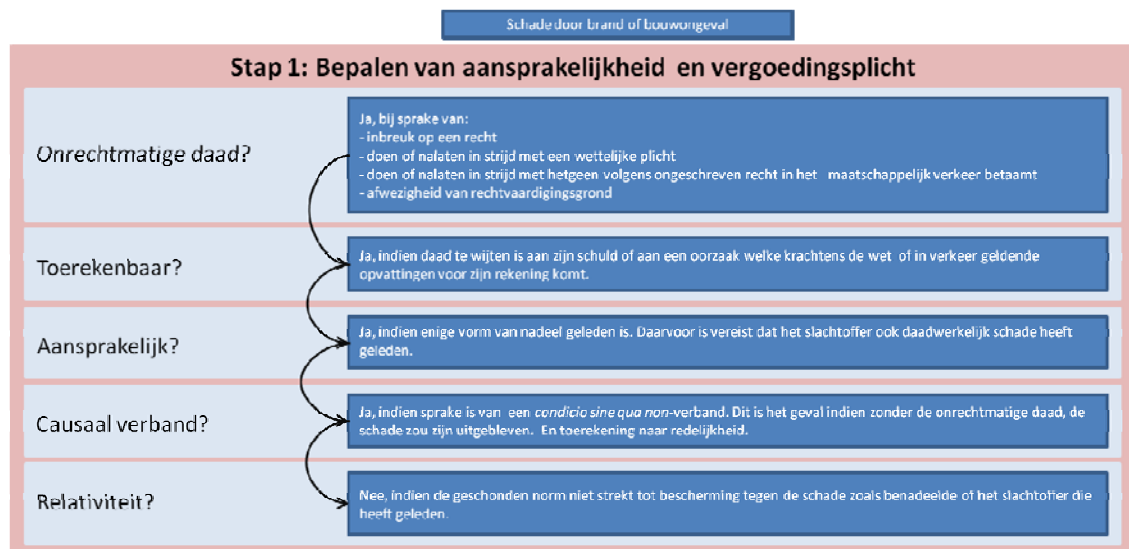
Artikel 163

Geen verplichting tot schadevergoeding bestaat, wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden.

Bron: Burgerlijk Wetboek 6. Onderstreping door SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 2.1 vat de vaststelling van aansprakelijkheid en vergoedingsplicht grafisch weer; subparagraaf 2.3.2 voegt daar de daadwerkelijke verdeling van de schadelast aan toe.

Figuur 2.1 Het bepalen van de aansprakelijkheid grafisch weergegeven



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Onrechtmatige daad

De wetteksten uit Box 2-1 zijn in de rechtspraak verder uitgewerkt. Zo is bij de vaststelling van een onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW, lid 2) van belang dat het doen of nalaten een schending is van een maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm. De volgende categorieën van gedragingen kunnen maatschappelijk onzorgvuldig zijn: gevaarzetting, hinder, beroepsfouten, onrechtmatige publicaties en oneerlijke concurrentie. Deze laatste twee categorieën zijn voor brand en bouwongevallen minder relevant en zullen daarom niet verder besproken worden.

Gevaarzetting betekent “het in het leven roepen van een gevaar voor personen of zaken of het achterwege laten van voorzorgsmaatregelen met betrekking tot een dergelijk gevaar”³². Het Kelderluik-arrest is een *landmark*-zaak voor de invulling van dit begrip. De Hoge Raad achtte de volgende vier omstandigheden van belang in het beoordelen van de omstandigheden:

- de mate van waarschijnlijkheid waarmee de niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid kan worden verwacht;
- de grootte van de kans dat daaruit ongevallen ontstaan;
- de ernst die de gevolgen daarvan kunnen hebben (aard van de schade); en

³² Jansen (2009), blz. 34.

- de mate van bezwaarlijkheid van het nemen van voorzorgsmaatregelen, bijvoorbeeld een waarschuwing.³³

De vraag of hinder een onrechtmatige daad oplevert, kan op basis van twee arresten worden beantwoord. De Hoge Raad concludeerde in het Bijenspat-arrest dat dit afhangt van de volgende factoren³⁴:

- de aard, ernst en duur van de hinder en de daardoor toegebrachte schade,
- of er voldoende maatregelen zijn genomen om de hinder te beperken, en
- de door de hinder veroorzaakte schade in verband met de verdere omstandigheden van het geval.

Een aantal jaren daarvoor was in het ‘kraaien en roeken-arrest’ reeds vastgesteld dat een vergunning niet zonder meer een vrijbrief is voor het veroorzaken van hinder. Hoewel iemand in beginsel niet onrechtmatig handelt wanneer deze zich aan de vergunning houdt waarin die belangen zijn afgewogen of afgewogen hadden behoren te zijn, kan er in sommige gevallen toch sprake zijn van een onrechtmatige daad.³⁵

Zoals blijkt uit artikel 6:162 BW, lid 2 is er geen sprake van een onrechtmatige daad indien er een rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Er is een rechtvaardigingsgrond in geval van overmacht, noodweer, een ambtelijk bevel en een wettelijk voorschrift.³⁶

Toerekenbaarheid van de daad aan de dader

Na het vaststellen van een onrechtmatige daad dient deze daad aan de veroorzaker toegerekend te worden alvorens de aansprakelijkheid kan worden vastgesteld. Zoals lid 3 van artikel 6:162 BW voorschrijft kan een “onrechtmatige daad aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt”. Hiermee zijn er drie bronnen van toerekenbaarheid. Voor de eerste, schuld van de dader, moet verwijtbaarheid aanwezig zijn. Dit betreft echter geen moreel verwijt maar een juridisch verwijt. Bij het vaststellen van de toerekenbaarheid zijn zaken zoals de ervaring van de dader, diens capaciteiten, kennis en kunde van belang. Mede op basis hiervan kan worden bepaald of de onrechtmatige daad achterwege had kunnen en moeten blijven.³⁷ Oftewel, had de dader anders moeten handelen en wat werd in deze omstandigheden van iemand verwacht?

Een onrechtmatige daad krachtens de wet kan op basis van diverse wetsartikelen uit het zesde Burgerlijk Wetboek worden toegerekend. Artikelen 6:169 tot en met 6:173 en artikelen 6:179 en 6:180 geven aansprakelijkheid in diverse omstandigheden weer. Daarnaast is toerekenbaarheid niet uitgesloten voor daders met een geestelijke stoornis (artikel 6:165 BW).³⁸

³³ HR 5 november 1965, LJN AB7079.

³⁴ HR 18 september 1998, NJ 1999 (Luykx – Bastiaansen).

³⁵ HR 10 maart 1972, NJ 1972, 278, (Vermeulen/Lekkerkerker).

³⁶ Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV* 2011/88 e.v.

³⁷ Sieburgh (2000).

³⁸ Voor daders jonger dan 14 jaar is juist wettelijk vastgelegd dat toerekening niet plaatsvindt (artikel 6:164 BW), maar aan de ouders.

Tot slot, een onrechtmatige daad krachtens een in het verkeer geldende opvatting kan plaatsvinden indien een daad “een risico in het leven roept dat uitsteekt boven het algemene risico dat met het leven samenhangt en dat mensen wederzijds van elkaar kunnen verwachten”³⁹. Bij in het verkeer geldende opvattingen speelt mee of één of meerdere van de betrokken partijen zich heeft verzekerd of dat veroorzakers dat in vergelijkbare omstandigheden doen. Bijvoorbeeld indien de veroorzaker van de schade zich via een aansprakelijkheidsverzekering heeft verzekerd. De aanwezigheid van een verzekering mag echter niet de uiteindelijke grond zijn waarop aansprakelijkheid wordt aangenomen, het mag wel als factor meewegen bij de vaststelling van de verkeersopvattingen.⁴⁰

Schade

Aansprakelijk kan alleen worden vastgesteld als er enige vorm van nadeel is geleden. Het slachtoffer moet daarom daadwerkelijk schade hebben geleden.

Causaal verband

Voor een causaal verband tussen de onrechtmatige daad en de schade moet twee stappen worden doorlopen.⁴¹ Allereerst wordt door middel van het *condicio sine qua non*-vereiste bepaald of de aansprakelijkheidsgrond de oorzaak is voor het ontstaan van de schade. Deze Latijnse spreuk geldt indien zonder de gebeurtenis (de onrechtmatige daad) de schade zou zijn uitgebleven. In artikel 6:162 is dit causale verband weergegeven in de bewoording *dientengevolge* uit lid 1. Hieruit volgt ook dat bij vaststelling van het causale verband de dader verplicht is de schade te vergoeden.⁴²

Als twee stap is de toerekening naar redelijkheid. Zoals vastgelegd in artikel 6:98 BW wordt slechts de schade vergoed “*die in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid van de schuldenaar berust, dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend*” (onderstreping door SEO).⁴³

Er zijn ter invulling van de aard van de aansprakelijkheid en van de schade (zie onderstreepte zinsnede) verschillende omstandigheden aangewezen.⁴⁴ In het kader van dit onderzoek is het hebben van een verzekering door de aansprakelijke partij of door het slachtoffer van de onrechtmatige daad, interessant. Hoewel terughoudendheid geboden is, wijzen diverse bronnen op het eerder vaststellen van een causaal verband indien er de schadeveroorzaker een verzekering heeft afgesloten.⁴⁵

³⁹ Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV* 2011/121 e.v.

⁴⁰ Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV* 2011/31 e.v.

⁴¹ Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013/50.

⁴² Verheij, blz. 27 en 28.

⁴³ Van dit wetsartikel kan bij overeenkomst worden afgeweken. Dit wordt in de praktijk in de algemene voorwaarden van de bouw ook gedaan. (Instituut voor Bouwrecht, 2013)

⁴⁴ Zie Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013/63 e.v. voor een overzicht van alle categorieën en deelregels die hier voor gelden.

⁴⁵ Hartlief en Tjittes (1999).

Relativiteit

De laatste eis voor aansprakelijkheid op grond van een onrechtmatige daad is het relativiteitsvereiste. Artikel 6:163 schrijft voor dat wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de geleden schade, de dader geen schadevergoeding hoeft te betalen. Dit houdt in dat een onrechtmatige daad met als gevolg schade voor een gedupeerde, niet altijd leidt tot een verplichting tot schadevergoeding. Bij het relativiteitsvereiste moet worden gekeken naar het doel en de strekking van de geschonden norm. “[A]n de hand waarvan moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en welke wijzen van ontstaan van schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt”.⁴⁶

Aansprakelijkheid van de opstalhouder

Onder dezelfde titel van het zesde Burgerlijk Wetboek als het onrechtmatigedaadsrecht wordt de aansprakelijkheid van de opstalhouder geregeld. Artikel 6:174 BW, lid 1 schrijft voor dat de bezitter van de opstal die niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, aansprakelijk is (zie Box 2-2). Met andere woorden, als de opstal gebrekkig is. Voor de beoordeling hiervan is relevant welke activiteiten in of op de opstal worden verricht. Zo oordeelde het Hof in 2000 dat een loods niet voldeed aan de eisen die hieraan gesteld werden omdat er brandbaar isolatiemateriaal was gebruikt terwijl er brandgevaarlijke werkzaamheden in de loods werden uitgevoerd.⁴⁷

In lid 1 van artikel 6:174 is een tenzij-clausule opgenomen. Hierbij wordt gekeken of de opstalhouder aansprakelijk zou zijn geweest op grond van een onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 BW in het hypothetische geval dat de opstalhouder het gevaar op het tijdstip van ontstaan ervan zou hebben gekend. De clausule houdt daarom in dat de opstalhouder niet aansprakelijk is op grond van artikel 6:174 BW, indien hij op grond van artikel 6:162 BW niet aansprakelijk zou zijn in de beschreven hypothetische situatie.⁴⁸ De opstalhouder draagt verder geen risico-aansprakelijkheid indien deze kan aantonen dat het gebrek aan de opstal dusdanig kort voor het ongeluk is ontstaan. Vanwege deze korte tijdsperiode zou het nemen van maatregelen niet meer mogelijk zijn geweest. Ook niet als het gevaar bij de opstalhouder bekend zou zijn op het tijdstip van het ontstaan ervan.⁴⁹

In lid 4 van artikel 6:174 BW wordt de definitie van opstal gegeven, te weten: gebouwen en werken, die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken. De aansprakelijkheid betreft zowel personen- als zaakschade.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de aansprakelijkheid voor schade door bouwwerken bewust bij de opstalhouder is neergelegd. Dit vanwege de lange levensduur van bouwwerken. Wanneer na verloop van tijd na oplevering van het gebouw schade ontstaat door de gebrekkige toestand van het gebouw, is het voor de gedupeerde moeilijk, zo niet ondoenlijk om te

⁴⁶ HR 7 mei 2004 nr. 281 met noot Hijma, S&S 2004 nr. 129, LJN: AO6012, r.o. 3.4.1.

⁴⁷ HR 20 oktober 2000 (Foekens/Naim), J@ 2000-172, NJ 2000, 700, VR 2001, 149.

⁴⁸ Van Hoey Smith en Weterings (2010).

⁴⁹ Parl. Gesch. Boek 6, p. 756. Onrechtmatige daad (Oldenhuis), art. 6:174, aant. 55-65 en 101-106 en van Dam.

achterhalen wie aansprakelijk is voor de gebrekkige toestand. Dit kan namelijk zowel de bouwer zijn (door een bouwfout) of de opstalhouder (door onderhoudsverzuim). Daarom kan de gedupeerde zich op grond van artikel 6:174 BW tot de opstalhouder wenden voor schadevergoeding.⁵⁰

Bovenstaande wetsartikel is relevant voor de aansprakelijkheid bij bouwwerken (en dus bouwongevallen), maar heeft ook betrekking op schadezaken als gevolg van brand. Voor een succesvolle vordering van brandschade dient er een gebrek aan het pand dat de schade heeft veroorzaakt te zijn, dat brandgevaarlijkheid meebrengt.⁵¹

Box 2-2 Wettelijke aansprakelijkheid van de opstalhouder

Artikel 6:174 BW

1. De bezitter van een opstal die niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, en daardoor gevaar voor personen of zaken oplevert, is, wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt, aansprakelijk, tenzij aansprakelijkheid op grond van de vorige afdeling [art. 6:162 BW - 6:168 BW] zou hebben ontbroken indien hij dit gevaar op het tijdstip van het ontstaan ervan zou hebben gekend.
4. Onder opstal in dit artikel worden verstaan gebouwen en werken, die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken.

Aansprakelijkheid van de overheid

Hierboven is het algemene aansprakelijkheidsrecht op grond van een onrechtmatige daad behandeld. In beginsel is dit recht ook van toepassing op de overheid indien deze schade veroorzaakt. De meeste rechtszaken waarbij overheidsaansprakelijkheid in het geding is, zijn op grond van artikel 6:162 BW tot en met 6:169 BW.⁵² In het geval van brand en bouwongevallen kan de overheid aansprakelijk worden gesteld voor het houden van onvoldoende toezicht of handhaving, of fouten in de vergunningsverlening en gebrek aan onderhoud.⁵³ De overheid kan daarmee aansprakelijk worden gesteld in haar rol als toezichthouder. Hierbij zijn twee soorten aansprakelijkheid te onderscheiden; algemeen toezichtsfalen en concreet toezichtsfalen. Algemeen toezichtsfalen houdt in dat de toezichthouder niet op de hoogte was van de aanwezigheid van de onrechtmatigheid. De vraag die de rechter dan zal moeten beantwoorden is of de toezichthouder hiervan op de hoogte had moeten zijn en als gevolg daarvan de naleving intensiever had moeten handhaven. De rechter toetst over het algemeen marginaal of de wijze waarop de toezichthouder diens schaarse middelen inzet redelijk was. De vordering van gedupeerden wordt meestal niet toegewezen omdat de overheid beleidsvrijheid heeft in het verdelen van haar budget over de diverse toezichtstaken. Concreet toezichtsfalen treedt op indien de toezichthouder wel op de hoogte was van de onrechtmatigheid. De vraag voor de rechter is in

⁵⁰ Verheij (2005).

⁵¹ Dit blijkt uit de jurisprudentie. Er is brand ontstaan en het pand ernaast heeft hierdoor schade geleden. Verzekeringsmaatschappijen van het naastgelegen pand willen na brand de schade verhalen bij de eigenaar van het pand waar de brand is ontstaan. Dit mislukt aangezien het niet is komen vast te staan dat het brandgevaar het gevolg is geweest van gebrekkigheid van het pand (6:174). Hof van Justitie v.d. Ned. Antillen en Aruba, LJN: BD9812.

⁵² Van Roosmalen (2007).

⁵³ WRR (2011).

dit geval of de toezichthouder onrechtmatig heeft gehandeld door niet handhavend op te treden jegens de partij die de onrechtmatige daad uitvoerde.⁵⁴

Gedupeerden van de vuurwerkramp in Enschede en de Schipholbrand hebben de overheid aansprakelijk gesteld voor de geleden schade. Zo voerden slachtoffers van de vuurwerkramp overheidsaansprakelijkheid aan op grond van de artikelen 6:162, 6:170 en 6:101 BW.⁵⁵ Beide vorderingen waren zonder succes. Rechters lijken terughoudend te zijn met het aannemen van civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid bij aantastingen van de fysieke veiligheid (zie ook WRR, 2011).

Bouwongevallen: aansprakelijkheid bij aanneming van werk

Titel 12 van het zevende Burgerlijk Wetboek ziet toe op de aanneming van werk. Dit is met name relevant voor bouwongevallen. Titel 12 geeft het juridische kader weer voor de verdeling van aansprakelijkheid tussen de opdrachtgever en de aannemer. Het belangrijkste artikel hierbij is artikel 7:758 BW (zie Box 2-3). Hierin is vastgelegd dat na oplevering van het bouwwerk de aannemer ontslagen is van aansprakelijkheid behoudens aansprakelijkheid voor verborgen gebreken.⁵⁶ Dit laatste volgt uit lid 3 waarin gebreken die de opdrachtgever redelijkerwijs had moeten ontdekken, worden uitgesloten van de aansprakelijkheid van de aannemer. Dit zijn immers geen verborgen gebreken.

Box 2-3 Wettelijke aansprakelijkheid bij aanneming van werk

Artikel 7:758 BW

2. Na oplevering is het werk voor risico van de opdrachtgever. Derhalve blijft hij de prijs verschuldigd, ongeacht tenietgaan of achteruitgang van het werk door een oorzaak die niet aan de aannemer kan worden toegerekend.
3. De aannemer is ontslagen van de aansprakelijkheid voor gebreken die de opdrachtgever op het tijdstip van oplevering redelijkerwijs had moeten ontdekken.

Artikel 7:762 BW

De aansprakelijkheid van de aannemer voor hem bekende verborgen gebreken die hij heeft verzwegen, kan niet worden uitgesloten of beperkt, noch kan zij aan kortere verjaringstermijnen worden onderworpen dan die voorzien in artikel 761. Verzwijging door degenen die de aannemer met de leiding over de uitvoering van het werk heeft belast, wordt gelijkgesteld met verzwijging door de aannemer.

Indien er verborgen gebreken in het bouwwerk aanwezig zijn, kan de aansprakelijkheid van de aannemer voor hem bekende verborgen gebreken die hij heeft verzwegen, niet worden uitgesloten of beperkt (artikel 7:762 BW) (zie Box 2-3). Dit artikel 7:762 BW is van de besproken

⁵⁴ Publiekrecht en Politiek (2010).

⁵⁵ Gerechtshof 's-Gravenhage, 24 augustus 2010 LJN: BN4316.

⁵⁶ Hierbij wijkt de aansprakelijkheid bij aanneming van werk af van productaansprakelijkheid zoals vastgelegd in artikel 6:185 BW. Het recht op schadevergoeding op grond van de productaansprakelijkheid verloopt 10 jaar nadat de producent het product in het verkeer heeft gebracht (6:191, lid 2 BW). De productaansprakelijkheid geldt alleen voor roerende goederen. Een gebouw of werk dat duurzaam met de grond verenigd is (dit is het geval indien het naar aard en inrichting bestemd is om duurzaam ter plaatse te blijven), wordt aangemerkt als onroerend goed (HR 31 oktober 1997, NJ 1998, 97 r.o. 3.3a en conclusie).

artikelen het enige van dwingend recht. Van de andere besproken artikelen kan daarom in onderlinge contracten worden afgeweken.⁵⁷

De invullen van het begrip ‘verborgen gebreken’ is afhankelijk van de deskundigheid van degene die het bouwwerk keurt. Wettelijk gezien is het moment van keuring beperkt tot het moment van oplevering (artikel 7:758, lid 1 BW). De Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen (UAV-GC 2005) kent daarentegen twee momenten met ieder een ander criterium. Voorafgaand aan de oplevering is sprake van een verborgen gebrek indien het gebrek niet daadwerkelijk is opgemerkt door de opdrachtgever. Op het moment van oplevering is het criterium dat de opdrachtgever het gebrek redelijkerwijs niet had moeten ontdekken (zie Box 2-4).

De Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken 2012 (UAV 2012) hanteert twee momenten met hetzelfde criterium. Namelijk, dat “*ondanks nauwlettend toezicht tijdens de uitvoering dan wel bij de opnemings van het werk als bedoeld in § 9, tweede lid, door de directie redelijkerwijs niet onderkend had kunnen worden*”.⁵⁸

Box 2-4 Aansprakelijkheid volgens uit UAV-GC 2005

§ 28 Aansprakelijkheid voor gebreken na de feitelijke datum van oplevering

1. Na de feitelijke datum van oplevering is de Opdrachtnemer niet meer aansprakelijk voor gebreken in het Werk of in enig onderdeel daarvan, tenzij:
 - a. die gebreken te wijten zijn aan zijn schuld, of krachtens wet, rechtshandeling of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komen, en bovendien
 - b. de Opdrachtgever voorafgaande aan de oplevering die gebreken niet heeft opgemerkt, en bovendien
 - c. de Opdrachtgever die gebreken op het tijdstip van de feitelijke datum van oplevering redelijkerwijs niet had moeten ontdekken.

Bron: UAV-GC 2005, hoofdstuk 10

De aannemer is niet aansprakelijk voor ondeugdelijke uitvoering als deze te wijten is aan gebreken of ongeschiktheid van zaken afkomstig van de opdrachtgever. Hieronder vallen zowel ongeschiktheid van de grond waarop het werk wordt uitgevoerd als fouten of gebreken in door de opdrachtgever verstrekte plannen, tekeningen, berekeningen, bestekken of uitvoeringsvoorschriften (artikel 7:760 BW, lid 2 en 3). Dit artikel zorgt er voor dat als de aannemer door de opdrachtgever verplicht wordt om door de opdrachtgever verstrekte materialen te gebruiken, de aannemer er ook minder voor in hoeft te staan dat het beoogde resultaat wordt bereikt.⁵⁹

De rechtsvordering op basis van aansprakelijkheid van de aannemer verjaart in ieder geval 20 jaar na de oplevering van het bouwwerk (artikel 7:761 BW).

De aansprakelijkheid van de aannemer geldt voor de deugdelijke nakoming van de overeenkomst tot het bouwen van een object. Dit houdt in dat als de aannemer een deel van het bouwproces

⁵⁷ Van Velten (2009).

⁵⁸ Besluit vaststelling Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken 2012 (UAV 2012), § 12. Aansprakelijkheid van de aannemer na de oplevering, artikel 2, lid b.

⁵⁹ Van Velten (2009).

uitbestedt, hij onverminderd aansprakelijk blijft voor de gehele overeenkomst (artikel 7:751 BW).

Door middel van artikel 7:759, lid 1 BW heeft de wetgever voor de aannemer een manier gecreëerd om zelf de gebreken in het opgeleverde werk weg te nemen om zo het betalen van schadevergoeding te voorkomen.⁶⁰

Bouwongevallen: aansprakelijkheid van werknemer in dienst van bouwonderneming

Indien bij een bouwongeval schade wordt toegebracht aan een derde door één van de werknemers van de aannemer, is de aannemer in beginsel aansprakelijk (zie Box 2-5). Voor het vaststellen van de aansprakelijkheid is het wel noodzakelijk dat er sprake was van een toerekenbare onrechtmatige daad door de werknemer. Een gedupeerde derde kan zowel de werknemer als de werkgever aansprakelijk stellen. De werknemer op grond van artikel 6:162 BW en de werkgever op grond van 6:170 BW. Lid 3 van dit laatste artikel legt vast dat indien beide aansprakelijk worden gesteld, de werkgever de uiteindelijk betalende partij is. Hiertoe is de werkgever echter niet verplicht als de werknemer met opzet of bewust roekeloos heeft gehandeld.

Box 2-5 Wettelijke aansprakelijkheid van werknemer in dienst van bouwonderneming

Artikel 6:170 BW

1. Voor schade, aan een derde toegebracht door een fout van een ondergeschikte, is degene in wiens dienst de ondergeschikte zijn taak vervult aansprakelijk, indien de kans op de fout door de opdracht tot het verrichten van deze taak is vergroot en degene in wiens dienst hij stond, uit hoofde van hun desbetreffende rechtsbetrekking zeggenschap had over de gedragingen waarin de fout was gelegen.
3. Zijn de ondergeschikte en degene in wiens dienst hij stond, beiden voor de schade aansprakelijk, dan behoeft de ondergeschikte in hun onderlinge verhouding niet in de schadevergoeding bij te dragen, tenzij de schade een gevolg is van zijn opzet of bewuste roekeloosheid. Uit de omstandigheden van het geval, mede gelet op de aard van hun verhouding, kan anders voortvloeien dan in de vorige zin is bepaald.

Bouwongevallen: de Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV)

Naast de wettelijke regelingen uit het Burgerlijk Wetboek heeft de bouwsector te maken met de Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV). De meest recente UAV's zijn de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken (UAV 2012) en de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor geïntegreerde contractvormen (UAV-GC 2005). Deze voorwaarden regelen de contractverhoudingen tussen opdrachtgever en aannemer. Deze kunnen van toepassing worden verklaard in een contract tussen opdrachtgever en aannemer. De voorwaarden zijn tot stand gekomen in samenwerking van bouwsector en overheid.

⁶⁰ Van Velten (2009). Artikel 7:759, lid 1 BW: Indien het werk na oplevering gebreken vertoont waarvoor de aannemer aansprakelijk is, moet de opdrachtgever, tenzij zulks in verband met de omstandigheden niet van hem kan worden gevergd, aan de aannemer de gelegenheid geven de gebreken binnen een redelijke termijn weg te nemen, onverminderd de aansprakelijkheid van de aannemer voor schade ten gevolge van de gebrekkige oplevering.

De UAV-GC 2005 kan worden toegepast in opdrachten waarin ontwerp en uitvoering zijn geïntegreerd. Bij geïntegreerde contractvormen zijn meerdere bouwprocesfuncties in één hand gebundeld. De bouwprocesfuncties die worden onderscheiden, zijn initiatiefneming, ontwerp, uitvoering en meerjarig onderhoud. De UAV-GC 2005 is toepasbaar op zowel grond, weg en wegenbouwprojecten (GWW) als burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U) (bouw van woningen, kantoren en dergelijke).⁶¹ Rijkswaterstaat en ProRail maken gebruik van deze voorwaarden.

Zoals eerder beschreven geldt ook in de UAV (zowel de UAV-GC als UAV 2012) dat de aansprakelijkheid van de aannemer eindigt bij oplevering van het bouwwerk, schade door verborgen gebreken daargelaten. De UAV-GC 2005 kent een verjaringstermijn van vijf jaar, of 10 jaar indien het bouwwerk geheel of gedeeltelijk dreigt in te storten, of het ongeschikt is geraakt of dreigt te geraken voor de bestemming.⁶² De schade door een verborgen gebrek is beperkt tot 10% van de vastgelegde prijs, waarbij de maximaal aan de opdrachtgever te vergoeden schade 1.500.000 euro is.⁶³ De UAV 2012 hanteert dezelfde verjaringstermijnen, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de ernst van het gebrek. In tegenstelling tot de UAV-GC 2005 lijkt de UAV 2012 de hoogte van de schadevergoeding niet te beperken.⁶⁴

Bouwongevallen: de Nieuwe Regeling

Bij schadevergoeding bij een bouwongeval is ook De Nieuwe Regeling (2011) van belang. Dit beslaat de algemene branchevoorwaarden voor ontwerpen, adviseren en organiseren voor de gebouwde omgeving voor opdrachtgever en opdrachtnemer. Opdrachtgevers en architecten kunnen ervoor kiezen om DNR te laten gelden op een betreffende opdracht. Het legt de rechtsverhouding tussen opdrachtgever en de architect, adviseur en ingenieur vast.⁶⁵ Zo blijkt uit artikel 14 dat de adviseur alleen aansprakelijk is voor directe schade. Dit betekent dat hij niet aansprakelijk is voor bedrijfsschade, productieverlies, omzet en/of winstderving en waardederving van producten. Per opdracht kan gekozen worden welk maximum aan schadevergoeding geldt. De standaardoptie is één miljoen euro maar er kan ook gekozen worden voor een bedrag gelijk aan driemaal de advieskosten met een maximum van € 2,5 miljoen. Als de opdrachtgever een consument is, geldt dat de schadevergoeding niet lager mag zijn dan € 75.000 euro (artikel 15, DNR). Vijf jaar na oplevering vervalt de aansprakelijkheid van de adviseur.

Bouwbesluit

Het huidige Bouwbesluit 2012 heeft de versie uit 2003 vervangen. In dit besluit zijn voorschriften opgenomen over het (ver)bouwen, gebruiken en slopen van gebouwen en andere bouwwerken. De eisen uit het bouwbesluit hebben een rechtstreekse werking.⁶⁶ Dit houdt in dat bij niet-naleving een dwangsom of een last onder dwangsom kan worden opgelegd. De gemeente is de handhavende partij van het Bouwbesluit. Het doel van het Besluit is dat gebouwen brandveilig worden gebruikt. Zo moeten alle brandbeveiligingsinstallaties voorzien zijn van een inspectiecertificaat. Ook zijn er eisen gesteld aan vluchtroutes en moet er een brandwerende

⁶¹ UAV-GC 2005

⁶² UAV-GC 2005, § 28, artikel 2.

⁶³ UAV-GC 2005, § 28, artikel 3.

⁶⁴ UAV 2012: § 12, artikel 4.

⁶⁵ NLIngenieurs (2011a)

⁶⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012).

scheiding zijn tussen een subbrandcompartiment en een beschermde vluchtroute.⁶⁷ Door aan deze eisen te voldoen kan het aantal slachtoffers bij brandongevallen worden verlaagd. Voor de meer risicovolle vormen van gebruik is een omgevingsvergunning brandveilig gebruik of een gebruiksmelding nodig. Een gebouw moet voldoen aan de normen uit het Bouwbesluit uit het bouwjaar.

Het Bouwbesluit is niet geschreven ter voorkoming van materiële schade, maar ter voorkoming van letselschade en schade aan de burens. Voor verzekeraars zijn de eisen in het Bouwbesluit veelal pas het startpunt, zij kunnen hiernaast strengere eisen stellen bij afsluiting van de polis aan een gebouw. Het niet uitkeren bij brand als niet is voldaan aan de eisen van het besluit is mogelijk als de verzekeraar dit als vereiste in de polis heeft opgenomen. Daarnaast moet er sprake zijn van causaliteit en proportionaliteit tussen de schade en het niet naleven van de eisen. Verzekeraars kunnen echter ook dekking bieden, ongeacht het wel of niet naleven van de eisen uit het Bouwbesluit.

2.3.2 Verdeling van de schadelast

Met bovenstaande is uiteengezet hoe aansprakelijkheid en vergoedingsplicht worden vastgesteld. Dit beantwoordt evenwel nog niet volledig de vraag wie een gegeven schadelast draagt.

Het aansprakelijkheidsrecht verplicht tot schadevergoeding als voldaan is aan alle vijf eisen zoals in subparagraaf 2.3.1 besproken. Bouwspecifieke regelgeving kan ook resulteren in de verplichting tot schadevergoeding aan gedupeerden. Echter, indien er *geen aansprakelijke partij* wordt gevonden, zal de benadeelde aanspraak maken op een afgesloten first-party verzekering voor de gevolgen van brand of van bouwongevallen (zie hoofdstuk 3). Zo vergoedt de eigen inboedel- of opstalverzekering schade aan de woning, ongeacht of deze door een andere partij is veroorzaakt. Zonder zo'n verzekering, of met een tekortschietende verzekerde som, blijft een benadeelde particulier of bedrijf evenwel zitten met schade, tenzij de overheid inspringt.

Als er *wel* een partij is die aansprakelijk kan worden gehouden, is de tweede stap het bepalen van wie de schade moet betalen. Hiervoor zijn twee elementen van belang, de aanwezige verzekeringsdekking en –som, en de solvabiliteit van de aansprakelijke partij. Zowel bedrijven als particulieren kunnen een aansprakelijkheidsverzekering (een third-party verzekering, zie hoofdstuk 3) afsluiten. Als de schade lager is dan de gedekte som van de door de aansprakelijke partij afgesloten verzekering, is de schade *verhaalbaar*. De verzekeraar zal dan, uitsluitingen daargelaten, de schade uitkeren aan de gedupeerden. De schadelast wordt dan gedragen door de verzekeraar. Als de aansprakelijke partij geen aansprakelijkheidsverzekering heeft afgesloten, of als de verzekerde som lager is dan de veroorzaakte schade, hangt het van de hoogte van diens *solvabiliteit* af of de schade op hem of haar verhaalbaar is. Als het eigen vermogen van de aansprakelijke partij, inclusief een eventuele verzekerde som, lager is dan de schade, is de schade (deels) *onverhaalbaar*. De benadeelde zal dan aanspraak maken op een afgesloten first-party verzekering. Is er geen verzekering afgesloten, of is verzekerde som onvoldoende, dan zal de benadeelde met (een deel van) de schade blijven zitten, tenzij de overheid bijspringt.

⁶⁷ Infopunt veiligheid (2012).

Uit de gehouden interviews blijkt dat het in de praktijk regelmatig voor komt dat de verhaalbaarheid zijn grens vindt bij de verzekerde som van de verzekering van de aansprakelijke partij. In dat geval wordt er gezocht naar een andere partij die aansprakelijk kan worden gesteld, of de gedupeerde blijft in beginsel (d.w.z. zonder afdoende first-party verzekering) met een deel van de schade zitten⁶⁸.

Samenvattend. Bij gebrek aan een aansprakelijke partij maakt een benadeelde particulier of bedrijf aanspraak op een afgesloten first-party verzekering, of blijft met schade zitten tenzij de overheid ingrijpt. Indien er een aansprakelijke partij is met een voldoende verzekerde som op een aansprakelijkheidsverzekering, betaalt de verzekeraar van de aansprakelijke partij. Bij geen verzekering of onvoldoende verzekerde som maar voldoende eigen vermogen betaalt de aansprakelijke partij (deels) de schade. En tot slot, bij niet-verhaalbare schade (door geen of te lage verzekeringsdekking en -som en te laag eigen vermogen van de aansprakelijke partij) maakt een benadeelde particulier of bedrijf aanspraak op een afgesloten first-party verzekering, of blijft met schade zitten, tenzij de overheid ingrijpt.

Deze stap toegevoegd aan de vaststelling van aansprakelijkheid is grafisch weergegeven in Figuur 3.2.

⁶⁸ Een voorbeeld is de gemeente Hoorn m.b.t. de instorting van de Toneeltoren. Deze stortte begin 2001 in terwijl de bouwwerkzaamheden nog bezig waren. De gemeente stelde bouwbedrijf Heddes aansprakelijk voor de schade, die begroot werd op € 10 miljoen. Uiteindelijk heeft de gemeente € 4,6 miljoen ontvangen uit de boedel van het failliete Heddes. Eerder was aan de gemeente al € 1,9 miljoen uitgekeerd. Het bleef daarom over met een restschade van € 3,5 miljoen euro. Deze openbare berichtgeving daargelaten is het onduidelijk met hoeveel restschade de verschillende partijen – burgers, bedrijven en de overheid – blijven zitten.

Figuur 2.2 Het bepalen van de aansprakelijkheid en van welke partij de schade uiteindelijk draagt



Bron: SEO Economisch Onderzoek

2.4 Samenvatting

Tabel 2-3 geeft het overzicht voor het bepalen van aansprakelijkheid en van wie de schadelast draagt, voor bouwongevallen en voor brandschade, met de overheid, een bedrijf of particulier en de verzekeraar als partijen. De schade van brand en bouwongevallen is daarbij ingedeeld in schade in het publieke en in het private domein. Onder publieke schade valt schade aan overheidsgebouwen, parken etcetera, maar ook (publieke) milieuschade. Met private schade wordt schade aan eigendommen van bedrijven en particulieren bedoeld.

Voor de vraag welke partij aansprakelijk is, zijn de vijf eisen uit paragraaf 2.3.1 van belang. Dit geldt zowel voor de overheid als voor bedrijven en particulieren. Waarbij wel moet worden opgemerkt dat de rechterlijke macht terughoudend blijkt met het vaststellen van overheidsaansprakelijkheid.

Er ontbreekt een aansprakelijke partij bij schade door een externe oorzaak zoals overstromingen en aardbevingen⁶⁹ en indien de oorzaak van de schade onbekend is. Dit wordt door de WRR het attributieprobleem genoemd.⁷⁰

Dan de vraag wie uiteindelijk de schade draagt. In geval van publieke schade van zowel brand als bouwongevallen draagt de overheid (zowel Rijksoverheid als lagere overheden) de restschade⁷¹. Dit is het deel van de schade dat niet verhaalbaar is op een aansprakelijke partij (vanwege het ontbreken van een aansprakelijke partij, of vanwege geen of onvoldoende verzekeringsdekking en -som & onvoldoende solvabiliteit van een aansprakelijke partij). Indien de schade wel kan worden verhaald bij een aansprakelijke partij draagt, in geval van een afgesloten verzekering, de third-party verzekeraar van deze aansprakelijke partij de schade. Bij geen of een te lage verzekerde dekking en -som dient het niet-verzekerde deel van de schade uit het eigen vermogen van de aansprakelijke partij te worden betaald.

In geval van private schade betaalt de overheid alleen schade indien zij aansprakelijk wordt gesteld (maar zie hierboven) en indien zij de Wts van toepassing verklaard of overgaat tot onverplichte nadeelcompensatie. Op bouwongevallen en op brand zal in de regel de Wts niet van toepassing worden verklaard. Ook is, voor zover bekend, nog nooit onverplichte nadeelcompensatie bij bouwongevallen uitgekeerd. Indien de overheid niet (een deel van de) schade betaalt, komt de private schade voor rekening van de aansprakelijke partij (als die er is), d.w.z. de partij die schadevergoedingsplichtig is. Deze aansprakelijke partij draagt de schade echter alleen als hij hiervoor voldoende is verzekerd (via third party verzekering) of als het eigen kapitaal toereikend is. Is dit niet het geval, dan is de schade (deels) onverhaalbaar. Bij onverhaalbare schade kan de benadeelde, indien afgesloten, zich beroepen op zijn eigen first-party verzekering of draagt anders zelf de (rest)schade.

Niet in het schema van Tabel 2-3 vermeld zijn de kosten die vanuit de publieke taak door overheden worden gemaakt in geval van brand en van bouwongevallen. Deze kosten, waaronder die voor de brandweer, komen voor rekening van de overheid (en worden niet verhaald).

Uit het voorgaande blijkt dat voor het beantwoorden van de vraag welke partijen de schadelast daadwerkelijk dragen (de verzekeraar, de aansprakelijke partij, de benadeelde, de overheid), het van wezenlijk belang is of er een verzekering is afgesloten, welke elementen hierdoor gedekt worden en wat de hoogte van de verzekerde som is. Dit zal worden besproken in hoofdstuk 3.

⁶⁹ Tenzij bijvoorbeeld de overheid in gebreke blijft, zoals bijvoorbeeld bij dijkbescherming. Rechters lijken evenwel terughoudend te zijn met het aannemen van civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid bij aantastingen van de fysieke veiligheid.

⁷⁰ WRR (2011).

⁷¹ De Rijksoverheid is in beginsel niet verzekerd. Zie bijvoorbeeld de Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006, m.n. Bijlage 2.

Tabel 2-3 De verdeling van de schadelast bij brand en bij bouwongevallen over de overheid, bedrijven/particulieren en verzekeraars

Schadevorm	Wanneer is de aansprakelijke partij:		Wanneer is er geen aansprakelijke partij?	Wanneer draagt wie schade?:						
	De overheid?	Een bedrijf of particulier?		De overheid?	Een niet-benadeeld bedrijf of particulier?	De verzeke-raar (first-party en third-party)?	Een benadeeld bedrijf of particulier?			
Bouwongeval met publieke schade	Als overheid voldoet aan de 5 eisen voor aansprakelijkheid, zie paragraaf 2.3.1	Als bedrijf of particulier voldoet aan de 5 eisen voor aansprakelijkheid, zie paragraaf 2.3.1	In geval van externe oorzaak zoals overstroming, aardbeving of blikseminslag of in geval van onbekende oorzaak	Bij aansprakelijkheid of bij (deels) onverhaalbare schade				n.v.t.		
Bouwongeval met private schade				Bij aansprakelijkheid of indien Wts van toepassing wordt verklaard of onverplichte nadeelcompensatie wordt uitgekeerd				Bij aansprakelijkheid en geen (voldoende) verzekering, maar wel voldoende eigen kapitaal	Bij verzekerde schade, tot aan de verzekerde som	Bij (deels) onverhaalbare schade & geen of onvoldoende first-party verzekering ⁷²
Brand met publieke schade				Bij aansprakelijkheid of bij (deels) onverhaalbare schade						n.v.t.
Brand met private schade				Bij aansprakelijkheid of indien Wts van toepassing wordt verklaard of onverplichte nadeelcompensatie wordt uitgekeerd						Bij (deels) onverhaalbare schade & geen of onvoldoende first-party verzekering ⁷³

Bron: SEO Economisch Onderzoek

⁷² Indien de overheid via Wts of onverplichte nadeelcompensatie aan het slachtoffer uitkeert, wordt dit deel van de schade door de overheid gedragen.

⁷³ Indien de overheid via Wts of onverplichte nadeelcompensatie aan het slachtoffer uitkeert, wordt dit deel van de schade door de overheid gedragen.

3 Verzekeringen

Hoofdstuk 2 ging uit van een situatie waarin schade ontstaat door een brand of door een bouwongeval. Indien er een aansprakelijke partij is, kan de benadeelde proberen de schade op deze partij te verhalen. De schadeveroorzaker kan zich verzekeren tegen deze aansprakelijkheid, zogenoemde *third-party* verzekeringen. Oftewel, tegen de financiële gevolgen van het veroorzaken van schade aan een derde. Is er echter geen aansprakelijke derde, dan draagt het slachtoffer in beginsel zijn of haar eigen schade.⁷⁴ Om dit risico af te dekken, kunnen zogenoemde *first-party* verzekeringen worden afgesloten. Dit hoofdstuk beschrijft het aanbod van deze beide type verzekeringen voor zover relevant voor schade veroorzaakt door brand en door bouwongevallen. Ook brengt dit hoofdstuk in kaart in welke mate particulieren, bedrijven en overheden van deze verzekering gebruikmaken.

Zowel bij het aanbod als bij de dekkingsgraad wordt indien mogelijk de ontwikkeling over de tijd geschetst. Bij het aanbod van verzekeringen passeren de volgende vragen de revue:

- is er sprake van een vrijwillige of een verplichte verzekering? Is er sprake van koppeling van verzekering (meerdere risico's in één verzekering)?
- welke elementen worden uitgesloten van verzekeringen en welke risico's worden door verzekeringen gedekt? Welke schade blijft ongedekt?
- hoe wordt de hoogte van de premie vastgesteld? Is er sprake van premiedifferentiatie? Is deze gerelateerd aan risico?
- is er sprake van een eigen risico?

Paragraaf 3.1 geeft ter inleiding een kort overzicht van de typen verzekeringen die dekking bieden tegen schade door brand en door bouwongevallen. Paragraaf 3.2 behandelt vervolgens de *first-party* verzekeringen en paragraaf 3.3 de *third-party* verzekeringen. Paragraaf 3.4 sluit af. Verzekeringen tegen ziekte, arbeidsongeschiktheid en de kosten van uitvaart worden niet besproken vanwege de te indirecte relatie met het thema brand en bouwongevallen. Verzekering door (lagere) overheden komt aan bod in het analytische hoofdstuk 4.

3.1 Inleiding: verzekeringsrecht en typen verzekeringen

Verzekeringsrecht

Boek 7 van het Burgerlijk Recht geeft het wettelijk kader van het verzekeringsrecht weer. Dit recht bestaat deels uit dwingend recht en semi-dwingend recht⁷⁵. Van dwingend recht mag niet worden afgeweken in onderlinge contracten⁷⁶. Van semi-dwingend recht mag men in beginsel

⁷⁴ Dit beginsel gaat niet op indien een overheid tegemoetkomt in de schade, door toepassing van de Wts (geen onderdeel van dit onderzoek) of door onverplichte nadeelcompensatie. Zie hoofdstuk 2.

⁷⁵ Artikel 7:943 BW geeft weer welke artikelen van die afdeling van Boek 7 dwingend of semi-dwingend recht zijn.

⁷⁶ Zie artikel 7:943, lid 1 BW en 7:963, lid 1 BW.

afwijken, zolang het niet ten nadele is van de verzekeringnemer, de verzekerde of een benadeelde derde⁷⁷, of ten nadele van de verzekeringnemer of de verzekerde voor zover deze niet in uitoefening van een beroep of bedrijf handelt.^{78, 79} Regelend recht wijkt voor regelingen die de belanghebbenden zelf met elkaar hebben afgesproken.

Artikel 7:925, lid 1 BW geeft de definitie van een verzekeringsovereenkomst:

“Verzekering is een overeenkomst waarbij de ene partij, de verzekeraar, zich tegen het genot van premie jegens haar wederpartij, de verzekeringnemer, verbindt tot het doen van een of meer uitkeringen, en bij het sluiten der overeenkomst voor partijen geen zekerheid bestaat, dat, wanneer of tot welk bedrag enige uitkering moet worden gedaan, of ook hoe lang de overeengekomen premiebetaling zal duren.”

Een verzekering geldt voor een afgesproken periode en kent een opzeggingstermijn. Artikel 7:940, lid 3 geeft verzekeraars echter wat ruimte om de verzekering tussentijds op te zeggen (zie Box 3-1).

Box 3-1 Tussentijds opzeggen van verzekering door verzekeraar

De laatste volzin van artikel 7:940 lid 3 BW geeft de voorwaarden voor het tussentijds opzeggen van de verzekering door de verzekeraar weer. *“De verzekeraar kan slechts tussentijds opzeggen op in de overeenkomst vermelde gronden welke van dien aard zijn dat gebondenheid aan de overeenkomst niet meer van de verzekeraar kan worden gevergd.”*

Juridische literatuur beschrijft dat het schadeverloop tijdens de looptijd van de verzekering de verzekeraar aanleiding kan zijn om de verzekering tussentijds op te zeggen.⁸⁰ Onduidelijk is hoe het schadeverloop dan moet zijn om als reden tot opzegging te kwalificeren.

De verzekeraar heeft in ieder geval altijd de keus om een minder ingrijpende oplossing voor te stellen. Bijvoorbeeld het instellen van een eigen risico per gebeurtenis.

Een tussentijdse opzegging door de verzekeraar heeft een negatief effect op de verzekerde. Deze zal namelijk, om dezelfde redenen als tot de opzegging hebben geleid, moeilijkheden hebben om een nieuwe verzekeraar te vinden.⁸¹ In theorie zal de verzekerde daarom, uit angst voor een tussentijdse opzegging door de verzekeraar, schadegebeurtenissen zoveel mogelijk proberen te voorkomen. Het is echter de vraag of verzekerden deze opzegmogelijkheid van de verzekeraar als reëel ervaren. Het instellen van een eigen risico per gebeurtenis zal eerder tot preventieve maatregelen leiden.

Typen verzekeringen en markten

First-party verzekeringen dekken eigen schade. Hieronder valt schade aan de eigen woning of kantoorgebouw, maar ook schade doordat een bedrijf stil ligt als gevolg van bijvoorbeeld een brand. Third-party verzekeringen dekken schade veroorzaakt aan derden. Binnen beide categorieën wordt onderscheid gemaakt naar verzekeringen voor particulieren en voor bedrijven. Verzekeringen voor particulieren worden bekeken via het aanbod op de zogenaamde ‘provinciale’

⁷⁷ Zie artikel 7:943, lid 2 BW en 7:963 BW.

⁷⁸ Zie artikel 7:943, lid 3 BW en 7:963 BW.

⁷⁹ VNAB (2005)

⁸⁰ Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons (2012) 7-IX* 286.

⁸¹ Raad van Toezicht op het Schadeverzekeringsbedrijf RvT I-94/38.

verzekeringsmarkt. De bedrijfsverzekeringen worden weergegeven op basis van het aanbod op de co-assurantiebeurs. Er is overlap tussen beide markten in de zin dat MKB-ers zowel op de provinciale markt als op de co-assurantiemarkt een verzekering kunnen afsluiten. Hier is geen omzetgrens voor te geven. De keuze voor de co-assurantiebeurs is vaak gebaseerd op een hoger risico of hogere gewenste verzekerde som of uitgebreide dekking.

Herverzekering vindt zowel op de provinciale als de co-assurantiemarkt plaats. Op de co-assurantiemarkt wordt het risico horizontaal gespreid door het te verdelen over een aantal verzekeraars. Daarna wordt het verticaal gespreid door herverzekering.

De beschrijving van het aanbod van particuliere verzekeringen is grotendeels gebaseerd op openbare gegevens van het Verbond van Verzekeraars en polisvoorwaarden van verzekeraars. Een en ander is aangevuld met indrukken uit de afgenomen interviews.

Bij het aanbod van bedrijfsverzekeringen op basis van de co-assurantiemarkt is er geen zicht op alle afgesloten verzekeringen en alle voorwaarden van de polissen. De verzekeringmakelaars stellen veelal de polisvoorwaarden op, zodat kan worden aangesloten bij de modelpolissen die de Vereniging Nederlandse Assurantie Beurs (VNAB) publiceert. Deze modelpolissen geven, ondanks maatwerk op de co-assurantiebeurs, naar verwachting een goed beeld van de basis van de relevante polissen.

3.2 First-party verzekeringen

De belangrijkste first-party verzekeringen voor particulieren die kunnen worden afgesloten om schadelast als gevolg van (onder andere) brand of bouwongevallen te voorkomen zijn de opstalverzekering (en daarop aansluitend de glasverzekering) en de inboedelverzekering (en daarop aansluitend de kostbaarhedenverzekering). Voor bedrijven zijn er de opstal- en inventarisverzekering en de bedrijfsschadeverzekering.

Door middel van het afsluiten van een schadeverzekering ontvangen verzekerden een schadevergoeding, ongeacht of er een aansprakelijke persoon is. Indien de verzekerde som lager is dan de geleden schade en er een aansprakelijke persoon is, ontstaat er een rangordeprobleem tussen de verzekeraar en de verzekerde. De wettelijke bepaling hierover is echter in het voordeel van de verzekerde (zie Box 3-2).

Subparagraaf 3.2.1 beschrijft het aanbod, de voorwaarden en de vraag naar particuliere first-party verzekeringen. Subparagraaf 3.2.2 beschrijft hetzelfde voor de first-party verzekeringen voor bedrijven.

Box 3-2 Rangordeprobleem tussen verzekeraar en verzekerde bij schadeverzekering

Als een verzekerde zich heeft verzekerd via een schadeverzekering keert, in geval van schade die onder deze verzekering valt, de verzekeraar uit. Naast de vergoeding door de verzekeraar kan de verzekerde een vordering tot schadevergoeding hebben op de aansprakelijke derde. Deze vordering gaat, bij uitkering door de verzekeraar, over op de verzekeraar (artikel 7:962, lid 1 BW). De verzekeraar kan de uitgekeerde schade dan gaan verhalen op de aansprakelijke derde.

Als de uitkering van de verzekeraar echter niet voldoende is om de gehele schade te dekken (bijvoorbeeld door onderverzekering), kan de verzekerde de restschade alsnog vorderen bij de aansprakelijke derde. De situatie die dan ontstaat is dan zowel de verzekeraar als de verzekerde een vordering bij de aansprakelijke derde hebben. Dit kan tot een rangordeprobleem leiden indien de aansprakelijke derde niet voldoende verzekeringsdekking en -som en/of eigen vermogen heeft om beide vorderingen te voldoen. Artikel 7:962 lid 2 BW bepaalt in dat geval dat de verzekeraar zijn vordering niet ten nadelen van de verzekerde mag uitoefenen. Oftewel, in het geval van onverhaalbare vorderingen op de aansprakelijke derde, heeft de verzekerde voorrang. Dit verkleint de kans dat een slachtoffer met restschade blijft zitten. (Asser, Wansink, 2012⁸²)

3.2.1 Particulieren

Aanbod van verzekeringen

Opstalverzekering en glasverzekering

Een *opstalverzekering* (ook wel: brand- of gevarenverzekering) is een woonhuisverzekering die de schade aan het eigen huis en alles dat daarbij hoort dekt (de opstal, inclusief bijvoorbeeld bijgebouwen, schuren en schuttingen) als gevolg van bijvoorbeeld brand, storm, diefstal, neerslag/lekkage, bliksem, vorst, een explosie of een neerstortend vliegtuig^{83,84}. Het gaat hier om plotseling en onverwacht optredende gebeurtenissen. Met opzet door de verzekerde veroorzaakte schade wordt niet vergoed (zie Box 3-3). Een opstalverzekering wordt vaak afgesloten op basis van de herbouwwaarde van het huis. Bij het optreden van schade kan de verzekeraar een bedrag uitbetalen als schadevergoeding of een gespecialiseerd bedrijf opdracht geven de schade te laten herstellen.

Box 3-3 Schade veroorzaakt met opzet of door roekeloosheid

Artikel 7:952 BW stelt dat “De verzekeraar vergoedt geen schade aan de verzekerde die de schade met opzet of door roekeloosheid heeft veroorzaakt.” Als verzekeraar ook voorwaardelijk opzet wil uitsluiten, moet dat in de polis worden vastgelegd.

Niet alleen schade aan de opstal is verzekerd, maar de verzekeraar vergoedt ook eventuele schoonmaakkosten, opruimingskosten en bereddingskosten als gevolg van een schadegebeurtenis. De vergoeding van bereddingskosten is wettelijk vastgelegd in artikel 7:957 BW. Hier staat tegenover dat de verzekerde een bereddingsplicht heeft (zie Box 3-4).

Box 3-4 Bereddingsplicht

De Box 3-4dingsplicht, vastgelegd in artikel 7:957 BW is relevant voor het beperken van de schade. Lid 1 van dat artikel verplicht de verzekerde ertoe om, zodra deze van de verwezenlijking van het risico of het ophanden zijn daarvan op de hoogte is, of behoort te zijn, naar mate hij daartoe in de gelegenheid is, binnen redelijke grenzen alle maatregelen te nemen, die tot voorkoming of vermindering van de schade kunnen leiden.

In lid 2 is vervolgens neergelegd dat de verzekeraar de kosten van de in lid 1 bedoelde

⁸² Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/587

⁸³ Verbond van Verzekeraars (2011a) & Van Hoef (2007).

⁸⁴ In die zin is er sprake van koppeling van verzekering.

maatregelen en de schade aan zaken die daarbij worden ingezet, vergoedt.

De Hoge Raad heeft in het *Amercentrale*-arrest toegelicht dat met dit artikel het volgende wordt bewerkstelligt. Het artikel zorgt er voor dat een verzekerde niet simpelweg vertrouwt op het bestaan van een verzekering tegen de gevolgen van een evenement maar juist maatregelen treft om de gevolgen van het evenement te beperken of te voorkomen. Lid 2 zorgt er dan vervolgens voor dat de kosten die de verzekerde hiervoor maakt of de schade aan zaken die bij deze poging worden ingezet, door de verzekeraar vergoedt worden. Dit is zelfs het geval als de maatregelen uiteindelijk tevergeefs blijken te zijn.⁸⁵

Deze bereddingsplicht geldt ook voor aansprakelijkheidsverzekeringen.⁸⁶ De vergoeding is ook verschuldigd bij overschrijding van de verzekerde som, tenzij in de polisvoorwaarden anders is bedongen (7:959, lid 1 BW). Bij particuliere verzekeringen is de vergoeding boven de verzekerde som echter dwingend voorgeschreven tot minimaal eenmaal die som (7:963, lid 6 BW).⁸⁷

De gevolgen van het niet nakomen van de bereddingsplicht liggen vast in lid 3 van artikel 7:957 BW. Bij niet nakoming kan de verzekeraar de uitkering verminderen met de schade die hij daardoor lijdt.

Een opstalverzekering is niet wettelijk verplicht, maar het afsluiten van een hypotheek voor een woonhuis vereist vaak het afsluiten van een opstalverzekering (het woonhuis is immers onderpand voor de hypotheekverstrekker). Bij een Vereniging van Eigenaren is het gebruikelijk dat deze vereniging het hele gebouw verzekert; een individuele eigenaar heeft dan niet de keuze uit wel of niet verzekeren.

Polisvoorwaarden verschillen per verzekeraar en in de regel kan er worden gekozen uit een standaarddekking of uitgebreidere dekking. De meest uitgebreide dekking – ‘all risk’ – bevat een ‘ieder plotseling en onvoorzien onheil’-clausule. Schade veroorzaakt door catastrofes is evenwel uitgesloten, zoals oorlogssituaties/molest, atoomkernreacties of (grotere) overstromingen⁸⁸. Schade door terrorisme kan verzekerd zijn tot een limiet (van maximaal € 75.000.000 per verzekeringnemer per verzekerde locatie per jaar). De Nederlandse verzekeraars (d.i. bijna alle) hebben hiervoor een fonds opgericht dat kan uitkeren. Een verzekeraar neemt de schade van de verzekerde op en dient deze in bij de in 2003 opgerichte Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden (NHT)⁸⁹.

Glas (ruiten) kan verzekerd zijn als onderdeel van een opstalverzekering of inboedelverzekering, maar er bestaan ook separate *glasverzekeringen*⁹⁰. Deze dekken tegen glasbreuk, maar niet tegen

⁸⁵ HR 13 juni 1975, NJ 1975/509 (*Amercentrale*).

⁸⁶ Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/533.

⁸⁷ VNAB (2005).

⁸⁸ Een uitzondering is de recent geïntroduceerde Catastrofeverzekering van Nederland, die verzekert tegen schade als gevolg van overstroming, aardbeving, terroristische aanslag en bommen uit de Tweede Wereldoorlog. De maximale dekking is echter 75.000 euro. De Consumentenbond stelt hierover: “Het is een dapper initiatief, waar tot nu toe niemand zich aan gewaagd heeft. Voor wie de verzekering echt nodig heeft, is de premie echter ontzettend hoog.” (Nederlandse, 2013)

⁸⁹ Er is € 1 miljard per jaar beschikbaar voor schadevergoeding als gevolg van een terreurdaad. Komen de schadeclaims van alle benadeelden boven dat bedrag uit, dan krijgen deze een lagere uitkering op basis van een percentage dat voor iedereen gelijk is. (Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschade, 2013).

⁹⁰ Van Hoef (2007).

schade bij verbouwingswerkzaamheden, verplaatsing of bewerking van het glas of een gebrek van het glas zelf.

De meeste verzekeraars keren *evenredig* uit met de verzekerde som bij onderverzekering: een verzekering in evenredigheid⁹¹. Zie voor een voorbeeld bij de brandverzekering voor bedrijven verderop en de wettelijke grondslag Box 3-5. Bij een verzekering in eerste risico vergoedt de verzekeraar schade daarentegen tot maximaal het verzekerde bedrag.

Box 3-5 Verzekering naar evenredigheid

Artikel 7:958, lid 5 BW stelt dat indien het bedrag van de verzekerde som lager is dan de waarde die aan de schadeberekening ten grondslag ligt, wordt de vergoeding [...] verminderd naar evenredigheid van hetgeen dat bedrag lager is dan de waarde.

Inboedelverzekering en kostbaarhedenverzekering

Een *inboedelverzekering* (verwarrend genoeg ook wel ‘brandverzekering’ genoemd) dekt de schade aan de spullen in een huis (de inboedel) als gevolg van bijvoorbeeld brand, storm, diefstal, neerslag, bliksem, vorst of een explosie. Dezelfde schade-oorzaken dus als bij een opstalverzekering. Soms herstelt een bedrijf in opdracht van de verzekeraar ter plekke de schade. Ook hier is schade die de verzekerde met opzet heeft veroorzaakt niet gedekt. Een *kostbaarhedenverzekering* is een separate verzekering voor waardevolle spullen zoals sieraden, antiek en kunstvoorwerpen, waarvoor een inboedelverzekering vaak een beperkte dekking biedt. Bij inboedelverzekeringen kunnen dekkingen verschillen, juist ook bij kostbare zaken, en verder naar schade-oorzaken en naar verzekering tegen nieuwwaarde of tegen dagwaarde. Behalve de inboedel vergoedt de verzekeraar schoonmaakkosten, opruimingskosten en reddingskosten. Een inboedelverzekering is niet verplicht. Soms is het mogelijk de verzekering uit te breiden met een buitenshuisdekking.

Net als bij de opstalverzekering is er geen dekking tegen schade veroorzaakt door catastrofes (zoals oorlogssituaties, atoomkernreacties of overstromingen), behoudens middels de reeds bij de opstalverzekering genoemde catastrofeverzekering (welke dekking biedt bij overstroming, aardbeving, terroristische aanslag en bommen uit de Tweede Wereldoorlog).

Bij de standaard inboedelverzekering keren de meeste verzekeraars evenredig uit met de verzekerde som bij onderverzekering⁹². Een *premier risque* verzekering kan deze onderverzekering voorkomen.

Aan- of verbouwverzekering

Een aanbouwverzekering verzekert tegen schade aan de eigen woning (zoals instorting, verzakking, scheuring) door eigen verbouwingswerkzaamheden, of bij meerdere aannemers en installateurs^{93,94}. Binnen deze verzekering bestaat de mogelijkheid tot dekking tegen het aansprakelijkheidsrisico aan omliggende gebouwen of aan personen (third party). Bij oplevering

⁹¹ Van Hoef (2007).

⁹² Van Hoef (2007).

⁹³ Van Hoef (2007).

⁹⁴ Bij één aannemer is er voor die aannemer de mogelijkheid een constructie-all-riskverzekering te sluiten. Zie paragraaf 3.3.2.

eindigt de verzekeringsdekking, tenzij deze verlengd wordt met een garantietermijn. Een aanbouwverzekering is een vrijwillige verzekering.

Vraag naar verzekeringen

Het Verbond van Verzekeraars schat de penetratiegraad van particuliere verzekeringen in het ‘productcluster’ “*inboedel*” in 2010 op 96%^{95,96}. Bij alleenstaanden onder de 35 jaar ligt dit op 86%. De penetratiegraad in het productcluster “*opstal*” in 2010 is geschat op 59%^{97,98}. Bij de kengetallen staat niet vermeld wat er precies in de teller en in de noemer zit. Op die manier is het verschil in deze cijfers tussen inboedel en opstal moeilijk te interpreteren. Vrijwel iedereen heeft immers een inboedel, maar alleen huis- of appartementseigenaren hebben een opstal. Uit deze cijfers valt dan ook niet direct af te leiden dat een inboedelverzekering wijder verspreid is dan een opstalverzekering. De penetratiegraad bij opstal (59% in 2010) kan worden gecorrigeerd door rekening te houden met het aandeel dat huis- of appartementseigenaar is. Dit aandeel ligt volgens CBS rond de 60%, waardoor naar verwachting de penetratiegraad bij opstal – net als bij inboedel – tegen de 100% aanligt. Separate cijfers voor glasverzekering, kostbaarhedenverzekering of aanbouwverzekering staan niet vermeld.

Tabel 3-1 Kengetallen inboedel en opstal, anders dan penetratiegraad

	2011
Inboedel, aantal polissen (mln.)	5,9
Opstal, aantal polissen (mln.)	3,6
Bruto geboekte premie schadeverzekering inboedel en opstal (€ mrd)	3,5
Inboedel, gemiddelde premie per polis, € p.j.	120
Opstal, gemiddelde premie per polis, € p.j.	212
Schadefrequentie inboedel (%) (aantal schaden per 100 polissen)	6
Schadefrequentie opstal (%) (aantal schaden per 100 polissen)	9
Gemiddelde schadeomvang inboedel	1.240
Gemiddelde schadeomvang opstal	1.500

Bron: Verbond van Verzekeraars (2012).

Tabel 3-1 geeft ter illustratie enige andere cijfers uit Verzekerd van cijfers, betreffende het jaar 2011. Tabel 3-2 en Tabel 3-3 vullen aan met gegevens van Nibud.

⁹⁵ Verbond van Verzekeraars (2012a).

⁹⁶ De gemiddelde inboedelverzekering had in 2007 een verzekerde som van € 49.000. Over het algemeen geldt dat de verzekerde som in stedelijke gebieden lager ligt dan buiten de steden (Van den Berg et al., 2009). Wellicht is dit te verklaren door het hogere aandeel huurwoningen in de grote steden ten opzichte van de rest van de Nederland.

⁹⁷ Tot 35 en na 65 jaar (leeftijd van de hoofdkostwinner) ligt dit lager (rond de 45%), daartussen hoger (rond de 68%). Dit hangt waarschijnlijk (mede) samen met het minder voorkomen van koopwoningen (zie hoofdstekst). Hoe hoger het inkomen (netto gezinsinkomen per maand), hoe hoger de penetratiegraad van de opstalverzekeringen. Ook hier ligt een relatie met koopwoningen voor de hand. Meerpersoonsgezinnen scoren hoger dan het gemiddelde (met kinderen tot 18 jaar: 77%), eenpersoonshuishoudens lager (onder de 35 jaar beduidend: 17%).

⁹⁸ Voor opstalverzekeringen was de gemiddelde verzekerde som € 184.000 in 2007. (Van den Berg et al., 2009)

Tabel 3-2 Premies inboedelverzekering bij verschillende kenmerken

	Inboedelwaarde (€)	Gemiddelde premie, € p.m.	Laagste premie, € p.m.	Hoogste premie, € p.m.
Goedkope regio				
alleenstaande	42.000	10,-	5,-	14,-
meerpersoonshuishouden	59.000	12,-	6,-	19,-
Dure regio				
alleenstaande	42.000	15,-	11,-	20,-
meerpersoonshuishouden	59.000	19,-	11,-	29,-

Bron: Berekeningen Nibud, (2013). Betreft een 'extra uitgebreide inboedelverzekering', huurwoning, zonder eigen risico, premie inclusief 21% assurantiebelasting, exclusief poliskosten.

Tabel 3-3 Premies opstalverzekering, per € 1.000,- verzekerd bedrag

	Gemiddelde premie, € p.m.	Laagste premie, € p.m.	Hoogste premie, € p.m.
Goedkope regio			
excl. glas	0,78	0,46	1,16
incl. glas	0,93	0,58	1,23
Dure regio			
excl. glas	1,02	0,57	1,43
incl. glas	1,18	0,70	1,43

Bron: Berekeningen Nibud (2013). De premie is per € 1.000,- verzekerd bedrag, zonder eigen risico, inclusief 21% assurantiebelasting, exclusief poliskosten.

Premiedifferentiatie en risico

Opstalverzekering

Voor de opstalverzekering geldt soms een verplicht eigen risico, zoals bij stormschade en er is soms de mogelijkheid tot een vrijwillig eigen risico met premiekorting. De hoogte van de premie hangt – naast de herbouwwaarde van de woning, de gewenste dekking en een eventuele garantie tegen onderverzekering – verder onder andere af van de aard van het risico (bouwaard, bijvoorbeeld rieten dak of stenen dakpannen), het woongebied (vanwege bijvoorbeeld verschillen in inbraakrisico's), eventuele preventiemaatregelen zoals een rookmelder en het schadeverleden van de verzekerde⁹⁹.

Inboedelverzekering en kostbaarhedenverzekering

Naast de waarde van de inboedel, de gekozen dekking en een eventuele garantie tegen onderverzekering, wordt de premie voor de inboedelverzekering onder meer bepaald door het woongebied, het type woning, eventuele preventiemaatregelen zoals een alarm, een goed slot op de deur, een rookmelder of een politiekeurmerk veilig wonen, en het schadeverleden van de verzekerde. Bij de kostbaarhedenverzekering hangt de premie – naast het verzekerde bedrag – onder andere af van de zaak waar het om gaat en de beveiliging¹⁰⁰.

Inboedelverzekeringen kennen vaak een verplicht eigen risico (bijvoorbeeld met betrekking tot woningen in steden) en soms de mogelijkheid tot een vrijwillig eigen risico met premiekorting.

⁹⁹ Verbond van Verzekeraars (2011a).

¹⁰⁰ Van Hoef (2007).

Aan- of verbouwverzekering

Naast de bouwsom is de premie afhankelijk van onder meer de aard van de werkzaamheden (wel/niet heien, ...).¹⁰¹

3.2.2 Bedrijven

Aanbod van verzekeringen

Bedrijven kunnen verschillende soorten first-party verzekeringen afsluiten tegen schade door brand of bouwongevallen. Alle verzekeringen betreffen niet-wettelijk-verplichte verzekeringen. Wel kan in de Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV) of in andere contracten tussen aannemer en opdrachtgever een verzekering verplicht worden gesteld, dit om schade na bouwongevallen te kunnen verzekeren (zie hoofdstuk 2).

*Brandverzekering*¹⁰²

Een brandverzekering dekt schade door brand, ontploffing, het getroffen worden door een lucht- of ruimtevaartuig, blikseminslag en overspanning/indictie¹⁰³. In verzekeringstermen worden dit de gevaren/gebeurtenissen genoemd waarvan de schade verzekerd is. De elementen die verzekerd zijn, worden de gevaarobjecten genoemd. Bij een brandverzekering zijn dit de gebouwen, bedrijfsuitrusting/inventaris en/of goederen in de gebouwen zoals vermeld op het polisblad.

De dekking van de verzekering betreft schade aan of verlies van de gevaarobjecten welke is veroorzaakt door de gevaren/gebeurtenissen. De dekking is onafhankelijk van een eventuele oorzaak door de aard of een gebrek van de verzekerde gevaarobjecten. Hieruit wordt duidelijk dat in de modelpolissen wordt afgeweken van artikel 7:951 BW waarin schadevergoeding als gevolg van eigen gebrek wordt uitgesloten (zie Box 3-6). Verder wordt schade gedekt, ongeacht waar de gevaren/gebeurtenissen hebben plaatsgevonden.

Box 3-6 Eigen gebrek

Volgens artikel 7:951 BW vergoedt de verzekeraar geen schade aan een verzekerde zaak indien die is veroorzaakt door de aard of een gebrek van die zaak. Dit is regelend recht en uit jurisprudentie blijkt dat dit uitsluitend geldt voor de stoffelijke eigenschappen van de verzekerde zaak. Daarnaast ziet het artikel alleen toe op schade of verlies die veroorzaakt is door gebrekkige of bederfelijke aard van de stof, of door voor beschadiging of vermindering licht vatbare aard (en natuur) van de stof.¹⁰⁴

Aangezien bij een aansprakelijkheidsverzekering het verzekerde belang niet de vorm heeft van een stoffelijke zaak, valt deze verzekering buiten het bereik van artikel 7:951 BW.¹⁰⁵

¹⁰¹ Van Hoef (2007).

¹⁰² VNAB (2006a).

¹⁰³ In die zin is er sprake van koppeling (meerdere risico's in één verzekering).

¹⁰⁴ HR, 22 februari 1924, NJ 1924/488 (*Gummiwaren*). Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/446

¹⁰⁵ HR 27 februari 1998, NJ 1998/764

Een aantal gevaren/gebeurtenissen is uitgesloten van de verzekering. Allereerst, molest. Hieronder valt schade veroorzaakt door onder meer gewapend conflict, burgeroorlog, opstand, oproer en mouterij. Als tweede is schade veroorzaakt door een atoomkernreactie niet verzekerd. Tot slot, schade door aardbeving, vulkanische uitbarstingen, overstromingen¹⁰⁶ en schade aan of verlies van onbewerkte edele metalen, ongezette edelgesteenten, geld en geldwaardig papier¹⁰⁷ zij standaard niet verzekerd.

Indien onvoldoende verzekerd, keert de verzekeraar schade door een gedekt gevaar/gebeurtenis boven het verzekerde bedrag tot een maximum uit voor bereddingskosten, opruimingskosten, kosten van vervoer en opslag van verzekerde gevaarobjecten, huurderwing, schade aan tuinaanleg en afmakingscourtage (d.i. het bedrag dat bij schade-uitkering door de makelaar in rekening wordt gebracht).¹⁰⁸

Artikel 7:958, lid 5 BW is opgenomen in de modelpolis voor de brandverzekering. Dit houdt in dat schadevergoeding slechts *naar evenredigheid* is verschuldigd indien het verzekerde bedrag lager is dan de waarde van het verzekerde gevaarobject op het moment van het schadevoorval. Ter illustratie, een gebouw is voor € 100.000 verzekerd, terwijl het in de praktijk € 150.000 waard is. In dit geval is er onderverzekering ter waarde van € 50.000. De verzekerde som is tweederde van de waarde. Als door brand het hele gebouw verloren gaat, wordt maximaal € 100.000 door de verzekeraar uitgekeerd. Indien er gedeeltelijke schade aan het gebouw is van bijvoorbeeld € 50.000, dan vergoedt de verzekeraar tweederde van de schade, dus ruim € 33.000¹⁰⁹. Deze onderverzekering kan deels worden opgelost met een premier risque beding. Hiermee wordt overeengekomen dat, ongeacht de vraag of er onderverzekering is, de schade volledig wordt vergoed, zolang zij onder het bedrag van de verzekerde som blijft. Aangezien artikel 7:958 lid 5 BW van regelen recht is, laat zij ruimte voor zo'n premier risque beding. Dit beding biedt uitkomst als het lastig is de juiste verzekerde som te bepalen.¹¹⁰ In geval dat een premier risque beding is overeengekomen wordt in het bovenstaande voorbeeld de € 50.000 schade volledig vergoed, aangezien deze lager is dan de verzekerde som.

Indien een eigen risico van toepassing is, wordt deze aan de top van het schadebedrag afgetrokken. Dit houdt in dat bij een verzekerde som van € 100.000, een eigen risico van € 10.000 en een schade van € 110.000, de schadevergoeding € 90.000 euro is in plaats van € 100.000 euro.

Tot slot, op grond van artikel 7:962 BW gaan de vorderingen tot schadevergoeding die een verzekerde heeft bij wijze van subrogatie op de verzekeraar over. Dit houdt in dat de verzekeraar de schadevergoeding mag vorderen van de aansprakelijke partij.

De bij het Verbond van Verzekeraars aangesloten brandverzekeraars hebben afgesproken deels afstand te doen van de vorderingsrechten bij brandschade. Dit houdt in dat brandverzekeraars slechts beperkt gebruik mogen maken van hun recht op verhaal van de uitgekeerde schade na een

¹⁰⁶ De uitsluiting geldt niet voor brand of ontploffing veroorzaakt door overstroming.

¹⁰⁷ Voor geld en geldwaardig papier bestaan wel aparte (kas-)geldverzekeringen die in combinatie met brandverzekeringen kunnen worden afgesloten.

¹⁰⁸ Indien bedrijfsuitrusting/inventaris is meeverzekerd, wordt ook geld en geldwaardig papier vergoed, voor zover in eigendom van verzekerde en voor zover deze zich bevonden in de op het polisblad vermelde gebouwen.

¹⁰⁹ Dit geldt niet voor de in de vorige alinea besproken kosten zoals bereddingskosten en opruimingskosten, welke geheel worden vergoed, d.w.z. tot het in de polisvoorwaarden overeengekomen maximum.

¹¹⁰ Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/413

brand. Reeds in 1984 is de regeling aangepast, zodat er beperkt verhaal op bedrijven gepleegd kon worden. Aanleiding hiervoor was dat bedrijven die brandgevaarlijke activiteiten uitvoerden, niet geprikkeld werden om extra brandpreventiemaatregelen te treffen.¹¹¹ De te verhalen schade is beperkt tot € 500.000 en alleen indien de aansprakelijkheid van de derde verband houdt met onzorgvuldig handelen of nalaten. Momenteel geldt de Bedrijfsregeling Brandregres 2000 (BBR 2000).¹¹² In december 2012 is door de Algemene Ledenvergadering van het Verbond van Verzekeraars afgesproken om per 1 januari 2014 de regeling voor particulieren te behouden maar voor de zakelijke markt af te schaffen. De afwezigheid van verhaal op bedrijven na een brand zou het minder noodzakelijk maken voor bedrijven om (brand)preventieve maatregelen te nemen, wat een argument was om verhaal vanaf 1 januari 2014 wel mogelijk te maken.¹¹³

*Bedrijfschadeverzekering*¹¹⁴

De bedrijfsschadeverzekering dekt zaakschade en bedrijfsschade. Wat betreft de *zaakschade* dekt deze verzekering schade veroorzaakt door dezelfde gevaren/gebeurtenissen als de brandschadeverzekering, aangevuld met schade veroorzaakt door onder meer storm, luchtdruk, water, stoom, neerslag, blusmiddel, diefstal, inbraak, vandalisme, afpersing en/of beroving, glasbreuk, rook en roet, aardverschuiving, werkstaking en meteorieten¹¹⁵. Schade aan of verlies van de gebouwen, bedrijfsuitrusting/inventaris en/of goederen in de gebouwen door één van de opgesomde gevaren/gebeurtenissen wordt als zaakschade vergoed. De *bedrijfsschade* betreft vermindering van de brutowinst (eventuele besparingen in mindering gebracht) van het op het polisblad omschreven bedrijf veroorzaakt door hierboven opgesomde gevaren/gebeurtenissen. Daarnaast is bedrijfsschade verzekerd indien deze veroorzaakt wordt door het onbereikbaar zijn van het gevaarobject en door een storing in de levering van elektriciteit, gas of water¹¹⁶, als gevolg van schade door verzekerd gevaar/gebeurtenis.

Uitgesloten gevaren/gebeurtenissen zijn dezelfde als onder de brandverzekering (zie hierboven), aangevuld met bedrijfsschade zonder relatie met de gebeurtenis, boeten en afschrijving van debiteuren. De bedrijfsschade wordt gedekt voor de periode van de schadevergoedingstermijn. Deze termijn loopt tot de dag dat de bedrijfsactiviteiten niet meer worden beïnvloed door de schadeveroorzakende gebeurtenis/gevaar (bijvoorbeeld wanneer een afgebrand kantoorpand weer is opgebouwd). Deze periode heeft een maximum duur die in de polis is opgenomen. Indien de bedrijfsactiviteiten na de gebeurtenis niet worden doorgezet, wordt de schadevergoedingstermijn beperkt tot 13 weken.¹¹⁷

Vergoedingen boven het verzekerde bedrag zijn dezelfde als onder de brandverzekering (zie hierboven), aangevuld met onder meer schade aan door verzekerde gehuurde bedrijven in geval van inbraak of vandalisme, kosten van vervangen van sloten en andere afsluitmiddelen wanneer

¹¹¹ Verbond van Verzekeraars (1999).

¹¹² De regeling heeft als naam Brandregres maar deze term is eigenlijk onjuist. 'Bij subrogatie gaat een bestaande vordering over op een nieuwe schuldeiser. Bij regres verkrijgt de nieuwe schuldeiser een zelfstandige, nieuwe, niet van de rechtsvoorganger afkomstige vordering.' (Van Zwieten, 2012)

¹¹³ Verbond van Verzekeraars (2013).

¹¹⁴ VNAB (2006b).

¹¹⁵ In die zin is ook hier sprake van koppeling (meerdere risico's in één verzekering).

¹¹⁶ Mits de bedrijfsstagnatie langer dan zes uur achtereen duurt.

¹¹⁷ Dit is niet het geval als de verzekerde op basis van wettelijke of contractuele bepalingen verplicht is tot doorbetaling van salaris en sociale lasten. In dat geval is de schadevergoedingstermijn maximaal 26 weken, tenzij de in de polis afgesproken termijn korter is.

dit het gevolg is van diefstal van sleutels en de reconstructiekosten die worden gemaakt als gevolg van schade of verlies van administratieve en financiële gegevens door een verzekerde gevaar/gebeurtenis.

Voor de verzekerde zaakschade geldt de evenredigheidsbepaling zoals toegelicht bij de brandverzekering (zie hierboven). In geval van bedrijfsschade geldt eenzelfde bepaling indien het verzekerde bedrag lager is dan de brutowinst die behaald zou zijn als de bedrijfsschade niet zou zijn ontstaan.

Constructie All Risk-verzekering

In de wet en in UAV's is vastgelegd dat de aannemer het risico en de schade draagt van wat hij bouwt, tot aan de oplevering ervan. Om dit risico af te dekken, kan de aannemer een Constructie All Risk-verzekering (CAR-verzekering) afsluiten, eventueel met een aanvullende uitloopverzekering van maximaal twee jaar na oplevering. Een CAR-verzekering kan zowel door de aannemer als door de opdrachtgever worden afgesloten en dekt de schade tijdens de bouw en tijdens een oplevertermijn van 6 of 12 maanden.

De CAR-verzekering dekt alleen schade die is ontstaan binnen de verzekeringstermijn en uiterlijk aangemeld voor het einde van de ontdekkingstermijn (12 maanden na einde verzekeringstermijn). Indien de verzekerde failliet gaat, heeft de verzekeraar het recht om de verzekering binnen twee maanden na bekendwording van faillissement te beëindigen, met een opzegtermijn van twee maanden. Indien er tijdens de opzegtermijn geen afspraken worden gemaakt over voortzetting van verzekering, is het bouwproject na deze termijn niet meer verzekerd. Dit risico kan worden afgedekt met een Bouwgarantverzekering (zie verderop).

De verzekerde is verplicht om voor eigen rekening maatregelen te nemen die volgens wettelijke bepalingen en/of voorschriften van overheidswege zijn voorgeschreven en om zich te houden aan de voorschriften die de verzekeraar stelt. De verzekeraar kan de uitkering verminderen met de schade die hij daardoor lijdt als de verzekerde zich hier niet aan houdt.

De algemene uitsluitingen van de CAR-verzekering zijn de eerder genoemde categorieën van molest, aangevuld met schade door terrorisme, kwaadwillige besmetting en preventieve maatregelen. Daarnaast vergoedt de verzekeraar geen schade die met de verzekerde met opzet, al dan niet bewuste roekeloosheid of merkelijke schuld heeft veroorzaakt. Hierbij gaat het om een lid van de directie of bedrijfsleiding of iemand die door de directie of bedrijfsleiding is belast met het algemeen toezicht op het bouwwerk.

De basisdekking kan worden aangevuld met een sectie aansprakelijkheid, schade aan spullen van opdrachtgever, aannemersmateriaal en eigendommen bouwdirectie en personeel. Bij aansprakelijkheid wordt personen- en zaakschade gedekt. Hiervoor gelden aparte uitsluitingsgronden. Bij de andere aanvullingsmogelijkheden wordt materiële beschadiging aan en/of verlies van de betreffende eigendommen verzekerd.¹¹⁸

¹¹⁸ VNAB (2009).

Trends

Bij verzekeringen voor bouwprojecten of bouwondernemingen is momenteel een trend in de vorm van het verstrekken van waarborgen en garanties. Hieronder worden er drie besproken.

Bouwgarantverzekering

Als een aannemer tijdens de bouw failliet gaat, keert de Bouwgarantverzekering voor woningen de extra afbouwkosten uit. Ook biedt deze verzekering een garantie tegen verborgen constructieve gebreken na oplevering. Hiermee wordt het object (het gebouw) verzekerd en niet het bouwtraject. Deze verzekering kan via Bouwgarant worden afgesloten door de opdrachtgever van het bouwproject. Hierbij zijn 1.700 bouwondernemingen aangesloten.¹¹⁹

Waarborgcertificaat

Stichting Waarborgfonds Koopwoningen (SWK) en verzekeraar Woningborg bieden een Garantie- en waarborgregeling aan aan bouwbedrijven die woningen bouwen. Indien het bouwbedrijf failliet gaat, wordt er een nieuw bedrijf gezocht dat de woning afbouwt. Ook staan het SWK en Woningborg garant voor eventuele gebreken na oplevering. Voor ernstige gebreken geldt een garantietermijn van 10 jaar.¹²⁰

Het is voor kopers niet mogelijk om een Garantie- en waarborgregeling af te sluiten. Inmiddels is in Nederland 85 procent van de nieuwbouw voorzien van deze certificaten. De regeling is steeds vaker een eis van hypotheekverstrekkers waardoor verwacht wordt dat het percentage in 2013 stijgt naar 90 procent.¹²¹

Verborgene Gebreken Verzekering

Sinds 2009 biedt Allianz in samenwerking met Aon de verborgen gebreken verzekering (VGV) aan. Deze verzekering biedt projectontwikkelaars en opdrachtgevers tot tien jaar na oplevering dekking voor verborgen gebreken in de constructie van een nieuw gebouw (waaronder fouten in het ontwerp, de uitvoering of het gebruikte materiaal). Deze verzekering dekt alleen schade door verborgen gebreken aan hetgeen dat geleverd is. Schade aan bijvoorbeeld de inboedel door het instorten van het gebouw dient op de aansprakelijkheidsverzekering van de aannemer verhaald worden (of wordt vergoed door een eigen inboedelverzekering of bedrijfsschadeverzekering). “De vraag om de verzekering komt uit de markt. Volgens Aon ervoeren grote projectontwikkelaars en opdrachtgevers het als bezwaarlijk dat ze te veel betrokken waren bij de waarborging van de kwaliteit van bouwprojecten. Toezicht houden hierop gaat gepaard met aansprakelijkheid bij materiële schade tot jaren na oplevering.”¹²²

Om een VGV af te kunnen sluiten, dient het ontwerp en de uitvoering eerst te worden getoetst door een erkende Technisch Inspectie Service (TIS). Deze kwaliteitscontrole is vereist om een goedkeuringscertificaat bij oplevering te kunnen afgeven waarmee de opdrachtgever de verzekering kan laten ingaan (het VGV-certificaat). Van te voren maakt de verzekeraar een

¹¹⁹ Bouwgarant (2013).

¹²⁰ Woningborg (2010) & Stichting Waarborgfonds Koopwoningen (2013).

¹²¹ Het Parool (2013).

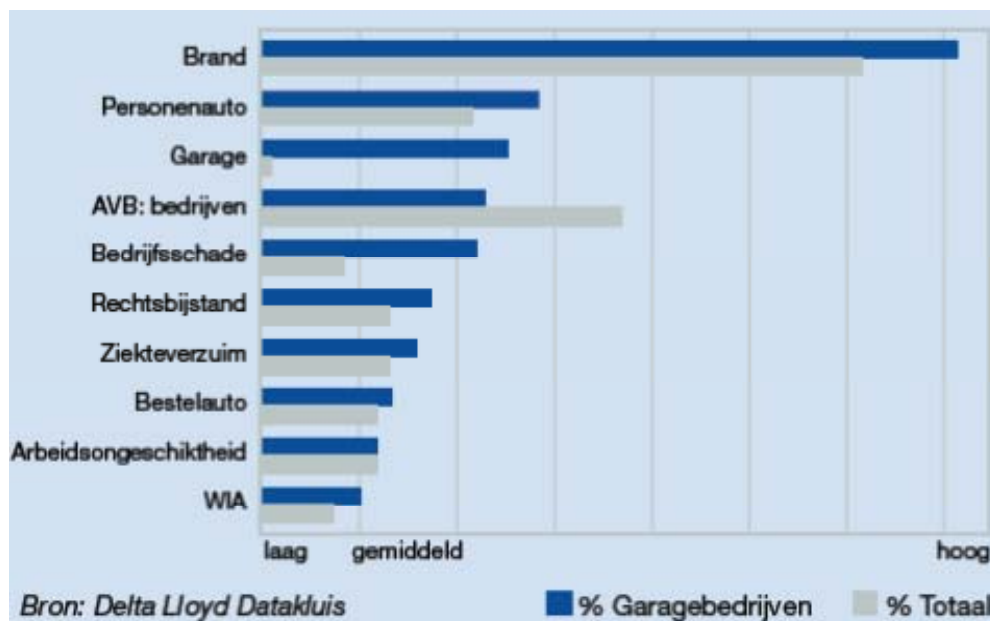
¹²² Bouwwereld (2009).

inschatting van het risico op fouten en neemt dit ook mee in de gesprekken over de premiehoogte.

Penetratiegraad verzekeringen

Op basis van openbare bronnen kan er in algemene zin iets gezegd worden over de penetratiegraad van bedrijfsverzekeringen. De beschikbare bronnen geven evenwel op zijn best slechts een beeld van één bepaalde sector. Delta Lloyd geeft in verschillende brancherapporten¹²³ voor het MKB de verzekeringsgraad voor verschillende verzekeringen weer, afgezet tegen de ‘totale zakelijke markt’ (totaal MKB). Een voorbeeld hiervan is “garagebedrijven” zoals weergegeven in Figuur 3.1. Helaas ontbreken jaartal, wijze van inschatting, de betreffende percentages enzovoorts, zodat uit deze gegevens maar moeilijk conclusies kunnen worden getrokken.

Figuur 3.1 Voorbeeld van verzekeringsgraad uit brancherapport Delta Lloyd, garagebedrijven ten opzichte van totale zakelijke markt



Bron: Delta Lloyd (2011).

GfK heeft een globaal marktonderzoek gedaan naar de penetratiegraad en hierbij onderscheid gemaakt naar zzp-ers, MKB en grootzakelijk. Schattingen zijn dat 35 procent van de zzp-ers, 55 procent van de MKB-ers en 44 procent van het grootzakelijke segment een inventaris-/goederenverzekering heeft. Dit geeft geen volledig beeld, aangezien een aanzienlijk deel van alle drie de segmenten een pakketverzekering heeft, waar ook een inventaris/goederenverzekering in zit.¹²⁴

¹²³ Te weten garagebedrijven; ICT-dienstverlening; advocaten, notarissen, accountants, administratie- en belastingkantoren; organisatieadvies-, onderzoeks- en PR-bureaus; reclamebureaus; architecten- en ingenieursbureaus; schoonmaakbedrijven; uitzendbureaus; voedingmiddelenwinkels; mode & gebruiksartikelenwinkels; doe-het-zelf winkels; markt- en straathandel; postorderbedrijven en webwinkels; hotels en pensions; restaurants, snackbars en catering; cafés; kleding en textiel; computers en randapparatuur; zorginstellingen; wegtransport & logistiek.

¹²⁴ Het Verzekeringsblad (2011).

Iets minder recent onderzoek stelt dat 96,4 procent van de bedrijven uit een steekproef is verzekerd tegen brand via goederen-/inventaris- en/of opstalverzekering.¹²⁵

Uit de gehouden interviews volgt het volgende beeld van welk deel van de bedrijven naar verwachting een verzekering tegen schade door (onder andere) brand en bouwongevallen heeft afgesloten.

Brandverzekeringen

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat voor vrijwel alle bedrijfsgebouwen een brandverzekering is afgesloten. Dat wil niet zeggen dat verzekerde bedrijven waarvan het pand afbrandt niet failliet kunnen gaan. Ook als de verzekerde som voldoende is, zal het bedrijf een periode geen activiteiten kunnen uitvoeren en hierdoor mogelijk klanten en marktaandeel verliezen. Daarnaast kan het zijn dat de verzekeraar niet op tijd uitkeert terwijl het bedrijf stil ligt en de kosten zoals salarissen doorlopen.

Bedrijfschadeverzekeringen

De penetratiegraad voor bedrijfsschadeverzekeringen is volgens de geïnterviewden lager dan brandverzekeringen. Bedrijven zouden over het algemeen optimistisch zijn over hoe snel ze weer *in business* kunnen zijn na een verzekerde gebeurtenis/gevaar zoals een brand. Dit optimisme lijkt niet ondersteund te worden door empirisch onderzoek. Sterker nog, Amerikaans onderzoek toont aan dat na een grote brand 43 procent van de bedrijven niet meer tot herstart komt.¹²⁶ Grote bedrijven hebben eerder een bedrijfsschadeverzekering dan MKB-ers. Voor deze laatste groep bedrijven zou de verzekering relatief duur zijn.

CAR-verzekeringen

De penetratiegraad van CAR-verzekeringen is volgens de geïnterviewden heel hoog. Vaak wordt in contracten overeengekomen dat zo'n verzekering wordt afgesloten. Omdat de verzekering projectspecifiek is, kan de opdrachtgever deze verzekering ook afsluiten.

Premiedifferentiatie en risico

Uit de interviews volgen verschillende manieren van premievaststelling voor *brandverzekeringen*. Hiervoor zou een bepaald percentage van het verzekerde bedrag als premie gelden. Uit eerder SEO onderzoek volgt dat dit 0,9 was. Dit houdt in dat voor iedere verzekerde euro, bedrijven gemiddeld € 0,09 premie betalen. De gemiddelde polis had een verzekerd bedrag van € 3,1 miljoen. In 2007 had meer dan 80 procent van de brandpolissen een verzekerd bedrag van maximaal € 900.000. Maar deze groep bedrijven neemt slechts vijf procent in van het totaal verzekerde bedrag door bedrijven. De polissen met een verzekerde som van meer dan € 22,7 miljoen vertegenwoordigen 1,5 procent van de polissen maar drie kwart van het totaal verzekerde bedrag.

¹²⁵ Van den Berg et al. (2009).

¹²⁶ Van den Berg et al. (2009).

Hoewel het gemiddelde premiepromillage 0,9 is, vertoont dit promillage een negatieve relatie met de omvang van het verzekerde bedrag. Hoe hoger het verzekerde bedrag, hoe lager het premiepromillage. Oftewel, voor een kleine schadeverzekering betaalt een bedrijf gemiddeld een hogere premie per verzekerde euro dan voor een grote schadeverzekering.¹²⁷

In de interviews is gesteld dat de hoogte van de premie wordt bepaald op basis van een risico-inschatting van het bouw materiaal, isolatiemateriaal, bestemming van het pand en gewildheid van het product (dit laatste met het oog op diefstal; dieven zullen mogelijk het gebouw in brand steken om hun sporen te wissen). Daarnaast is de beschikbare capaciteit op de verzekeringsmarkt van belang. Sommige verzekeraars zouden bepaalde sectoren niet willen verzekeren, bijvoorbeeld chemie. Dit verlaagt de beschikbare capaciteit en zou de premie verhogen. Tot slot is van belang hoe vaak de verzekerde schadegebeurtenis voorkomt bij het bedrijf in kwestie. Als er bijvoorbeeld meerdere keren per jaar brand uitbreekt bij hetzelfde bedrijf zal de bereidheid tot verzekeren bij de verzekeraar afnemen, en de premie hiermee toenemen.

De premie van een *CAR-verzekering* is gebaseerd op de geschatte eindwaarde van het bouwproject. Aspecten die meespelen zijn het ontwerp, het bestek, tekeningen en andere informatie verstrekt door de verzekeringnemer. De daadwerkelijke som kan afwijken van de vooraf geschatte; in dat geval vindt nacalculatie plaats. De CAR-verzekering kent een eigen risico die per polis kan worden afgesproken en van invloed is op de premie.

3.3 Third-party verzekeringen

Third-party verzekeringen bieden dekking tegen de gevolgen van wettelijke aansprakelijkheid tegenover derden. Deze verzekeringen zijn zowel voor particulieren als bedrijven beschikbaar. Bij bedrijven kan onderscheid gemaakt worden naar een bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering en een beroepsaansprakelijkheidsverzekering. Met uitzondering van specifieke beroepsgroepen (zoals advocaat en notaris) is geen van deze verzekeringen wettelijk verplicht in Nederland. Hoewel een aansprakelijkheidsverzekering verzekert tegen aan derden toegebrachte schade, betekent dit niet dat verzekerden hun aansprakelijkheid zomaar kunnen toegeven tegenover deze derden (zie Box 3-7).

Box 3-7 Het erkennen van aansprakelijkheid in geval van een aansprakelijkheidsverzekering

Iemand die een aansprakelijkheidsverzekering heeft afgesloten en in een situatie terecht komt waarin een derde schade leidt, mag niet tegen deze derde zeggen hiervoor aansprakelijk te zijn. De polisvoorwaarde van zijn verzekering verplichten de verzekerde ertoe zich te onthouden van alles wat de belangen van de verzekeraar kan schade. Uitkering van de schade aan de derde door de verzekeraar valt hieronder. Mocht de verzekerde wel aansprakelijkheid erkennen tegenover de derde, dan heeft dit geen gevolgen voor de verzekerde, zolang deze erkenning juist is (zie artikel 7:953 BW). Oftewel, hieruit lijkt te volgen dat indien een verzekerde onterecht erkent aansprakelijk te zijn (als de erkenning niet door feiten gesteund wordt), de verzekeraar een beroep mag doen op de niet-nakoming van de polisverplichtingen door de verzekerde.¹²⁸

¹²⁷ Van den Berg et al. (2009).

¹²⁸ Asser, Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/591.

3.3.1 Particulieren: aansprakelijkheidsverzekering (AVP)

Dekking en voorwaarden

Een aansprakelijkheidsverzekering dekt de financiële gevolgen van wettelijke aansprakelijkheid voor materiële schade en letselschade. Dit is inclusief schade veroorzaakt door huisdieren en door in bezitting zijnde (on)roerende zaken, zoals een huis¹²⁹. Aansprakelijkheid met betrekking tot een nog niet of niet meer bewoonde woning of in verband met exploitatie/verhuur van onroerende zaken is vaak niet gedekt. Eventuele vertegenwoordiging in een rechtszaak is gedekt, evenals bereddingskosten. De verzekering dekt niet het aansprakelijkheidsrisico dat met motorrijtuigen verband houdt¹³⁰, of schade veroorzaakt tijdens de uitoefening van een beroep. Eigen zaken zijn niet verzekerd (third-party), schade aan geleende, gehuurde of in bewaring gegeven zaken zijn niet altijd verzekerd. Schade die met opzet is veroorzaakt, wordt niet vergoed.

Bij een gezinspolis zijn minderjarige kinderen standaard meeverzekerd, meerderjarige kinderen alleen als ze thuis wonen of buitenshuis wonen in verband met studie. Inwonende ouders, schoonouders en grootouders vallen onder gezinsdekking. Letselschade die gezinsleden bij elkaar veroorzaken is wel gedekt, materiële schade van gezinsleden onderling niet. Een individuele polis is goedkoper. Logés en personeel zijn meeverzekerd.

Een aansprakelijkheidsverzekering is een vrijwillige verzekering. Er kunnen verschillende maximale verzekerde sommen worden afgesproken. Het minimum ligt veelal op € 0,5 miljoen, het maximum op € 2,5 miljoen per gebeurtenis.

Vraag naar AVP

Het Verbond van Verzekeraars schat de penetratiegraad van particuliere verzekeringen in het 'productcluster' "AVP" in 2010 op 96%¹³¹. Bij een netto gezinsinkomen per maand onder de € 1000,- ligt dit op ongeveer 80%. Voor een eenpersoonshouders onder de 35 jaar ook. In 2011 staan er 7,8 miljoen polissen uit, met een gemiddelde premie per polis van € 40,- per jaar. Nibud (2013) geeft de cijfers in Tabel 3-4.

Tabel 3-4 Premie AVP

	gemiddelde premie in € p.m.*	laagste premie in € p.m.*	hoogste premie in € p.m.*
alleenstaande	3,48	2,53	4,45
stel, met of zonder kinderen	5,45	4,24	7,50

Bron: Berekeningen Nibud (2013). * inclusief 21% assurantiebelasting, exclusief poliskosten, zonder eigen risico, maximaal € 1.000.000 per gebeurtenis

¹²⁹ Van Hoef (2007), Verbond van Verzekeraars (2011b).

¹³⁰ Hiervoor geldt een verplichte WA-verzekering.

¹³¹ Verbond van Verzekeraars (2012a).

Premiedifferentiatie en risico bij AVP

Bij een gezinsdekking is de omvang van het gezin niet van invloed op de premie. Een alleenstaandendekking is goedkoper. Het al of niet hebben van dieren (en het aantal daarvan) of huizen (inclusief vakantiehuisen) beïnvloedt de hoogte van de premie niet.¹³²

Voor de verzekering geldt soms een verplicht eigen risico en sommige verzekeraars bieden de mogelijkheid vrijwillig een eigen risico te nemen tegen premiekorting. Premies zijn soms afhankelijk van gedrag, bijvoorbeeld jagen/jaaggedrag.

3.3.2 Bedrijven

Aanbod van verzekeringen

*Aansprakelijkheidsverzekeringen*¹³³

De aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven verzekert de wettelijke aansprakelijkheid van door derden geleden schade. Hieronder valt zowel zaakschade als personenschade. Zaakschade is beschadiging, vernietiging of verlies van zaken van derden, inclusief de op geld waardeerbare gevolgen daarvan. Onder personenschade valt letsel of aantasting van de gezondheid van derden, al dan niet de dood ten gevolge hebbende, inclusief de op geld waardeerbare gevolgen daarvan. Uitkering van schade is mogelijk gelimiteerd per aanspraak of per verzekeringsjaar. Deze verzekering dekt tevens de bereddingskosten (ook boven het verzekerde bedrag). Daarnaast worden, zo nodig boven het verzekerde bedrag, de verweerskosten, de wettelijke rente en de zekerheidsstelling¹³⁴ vergoed. De aansprakelijkheidsverzekering heeft een werelddekking.¹³⁵

Uitsluitingen van de aansprakelijkheidsverzekeringen zijn opzicht¹³⁶, schade veroorzaakt met of door een motorrijtuig of (lucht)vaartuig, aansprakelijkheidsverhogende bedingen, zaakschade aan zaken die onder verantwoordelijkheid van de verzekerde zijn (op)geleverd, schade door molest, atoomkernreactie of asbest, het niet nakomen van de bereddingsplicht en opzet. De uitsluiting van opzet wijkt af van hetgeen in artikel 7:952 BW is opgenomen. Schade is niet gedekt als “die schade voor de aansprakelijk gestelde verzekerde het beoogde of zekere gevolg is van zijn handelen of nalaten. Wel gedekt is de aansprakelijkheid van verzekerde voor door zijn ondergeschikte(n) opzettelijk veroorzaakte schade, mits verzekerde ter zake van de opzettelijk veroorzaakte schade geen verwijt treft.”¹³⁷

De hoogte van het verzekerde bedrag (de maximale uitkering) ligt veelal rond de € 1.250.000 per gebeurtenis, waarbij de meeste verzekeraars de mogelijkheid bieden dit op te hogen naar € 5.000.000 per gebeurtenis.

¹³² Van Hoefft (2007), Verbond van Verzekeraars (2011b).

¹³³ VNAB (2007).

¹³⁴ In sommige landen en in sommige gevallen kan een overheid een borgstelling van de verzekerde eisen om hem of haar weer op vrije voeten te stellen. De verzekeraar kan deze (vaak hoge) borgstelling dan namens het verzekerde bedrijf voorschieten. (De premie vergelijker, 2013)

¹³⁵ Bepaalde zaken met Amerikaanse en Canadese cliënten van het verzekerde bedrijf zijn evenwel niet gedekt.

¹³⁶ Niet gedekt zijn aanspraken tot vergoeding van *zaakschade* aan zaken veroorzaakt gedurende de tijd dat *verzekerde* of iemand namens hem deze zaken daadwerkelijk vervoert, bewerkt, behandelt, bewoont, huurt, leent, gebruikt, bewaart of om welke reden dan ook onder zich heeft. (VNAB 2007, artikel 3.1)

¹³⁷ VNAB (2007), artikel 3.6.

De aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven kan worden aangevuld met werkgeversaansprakelijkheid en milieuansprakelijkheid.

Indien een rechtspersoon met een aansprakelijkheidsverzekering failliet gaat, kunnen slachtoffers via een directe actie een schadevergoeding vorderen bij de verzekeraar (zie Box 3-8).

Box 3-8 Directe actie door slachtoffer

Indien een slachtoffer schade heeft ondervonden door een verzekerde maar failliete rechtspersoon, kan het slachtoffer schadevergoeding direct bij de verzekeraar van de verzekerde vorderen. De schadevergoeding gaat alleen over vergoeding van personenschade (zie artikel 7:954 BW).

Deze bevoegdheid voor rechtstreekse vordering door het slachtoffer is echter geen eigen recht. De verzekeraar kan zich altijd beroepen op wettelijke en contractuele weren die de verzekerde dekking beperken of helemaal uitsluiten. Dit is ten nadele van het slachtoffer.¹³⁸

Beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen

Voor een aantal beroepen wordt een beroepsaansprakelijkheidsverzekering aangeboden (bijvoorbeeld juridische beroepen, marketingadviseur en communicatie-adviseur¹³⁹). Een beroepsaansprakelijkheidsverzekering voor adviseurs geeft dekking voor zuivere vermogensschade die voortvloeit uit een toerekenbare tekortkoming, vergissing, nalatigheid, onzorgvuldigheid of onjuist advies. Dit is financiële schade zoals winstderving, verlies van marktaandeel en kosten in verband met vertraging.

Wat betreft beroepsaansprakelijkheid voor schade na brand of na bouwongevallen is alleen die voor adviseurs in de bouw relevant. Bouwondernemingen zijn via de sectie aansprakelijkheid van de CAR-verzekering al verzekerd tegen deze schade.

Indien architecten werk aannemen waarop de DNR van toepassing is verklaard door de opdrachtgever, is de architect verplicht een beroepsaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. De polis moet ten minste de dekking bieden die in de raampolis van Koninklijke Maatschappij tot Bevordering der Bouwkunst, Bond van Nederlandse Architecten en NLingenieurs Branchevereniging van advies-, management- en ingenieursbureaus is opgenomen. Hierin staat onder meer dat de door de adviseur te vergoeden schade maximaal € 1.000.000 of € 2.500.000 per opdracht is.¹⁴⁰ Deze verzekering lijkt af te wijken van de beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen voor alle beroepen. Deze laatste dekt zuivere vermogensschade terwijl de architect onder DNR alleen aansprakelijk is voor directe schade.

In plaats van via een beroepsaansprakelijkheidsverzekering van de architect, kunnen ontwerprisico's gedekt worden door een Bouw Ontwerp Verzekering (bijvoorbeeld van Aon). Deze verzekering kan door de aannemer worden afgesloten en biedt dekking voor materiële schade aan het werk zelf (bijvoorbeeld instorting) met inbegrip van daaruit voortvloeiende

¹³⁸ Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX* 2012/605 en verder.

¹³⁹ Nationale Nederlanden (2013).

¹⁴⁰ NLingenieurs (2011b).

vermogensschade (zoals bedrijfsschade) maar ook niet-materiële schade. Dit laatste houdt in dat kosten moeten worden gemaakt om de schade te herstellen of te voorkomen.¹⁴¹

Vraag naar verzekeringen

Uit de interviews volgt de verwachting dat de penetratiegraad voor de aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven lager is, hoe kleiner de onderneming is. Bij grote bedrijven is deze naar verwachting hoger dan 50%. Volgens onderzoek uit 2011 heeft nog geen 40% van de ondernemers een beroepsaansprakelijkheidsverzekering.¹⁴² Meer volledige, openbare informatie ontbreekt helaas.

Premiedifferentiatie en risico

Een eigen risico is standaard bij de AVB. Bedrijven kunnen in de regel kiezen voor een lager of hoger eigen risico, wat consequenties heeft voor de premie.

Uit interviews volgt dat het aantal werknemers en/of de omzet van het bedrijf en ook wel het type bedrijf bepalend zijn voor de hoogte van de premie van aansprakelijkheidsverzekeringen. Daadwerkelijke inschatting van het risico (hoogte van risico, duur van het blootstaan aan het risico) per bedrijf zou in mindere mate een rol spelen. In beginsel is op de co-assurantiemarkt een polis maatwerk.

3.4 Tot slot

De belangrijkste vraag met betrekking tot verzekeringen op het gebied van brand en bouwongevallen is welke schade niet wordt gedekt door hetzij een first-party, hetzij een third-party verzekering. De vervolgvraag is waarom niet: wordt er geen verzekering aangeboden of kennen verzekeringen beperkte verzekerde som; of wordt wel een verzekering aangeboden, maar niet afgesloten of is er sprake van ‘onderverzekering’? En betreft het eigen schade of schade aan derden? De analyse in hoofdstuk 4 gaat hier nader op in. Het tegenovergestelde – dekking door zowel first-part als third-party verzekeringen – komt hierbij ook aan bod.

¹⁴¹ Aon (2013).

¹⁴² Profnews (2011).

4 Prikkels en beperkingen

4.1 Een economische blik

Wanneer is de verdeling van de schadelast door brand en door bouwongevallen ‘evenwichtig’? Economen denken graag in ‘marginale’ termen. De mate van preventie is optimaal op het moment dat de marginale opbrengst van preventie (de waardering van de daling van het risico als gevolg van extra preventie) gelijk is aan de marginale kosten van preventie (de kosten en de waardering van de inspanning van die extra preventie). Op dezelfde manier is de mate van verzekerd zijn optimaal op het moment dat de marginale opbrengst van verzekering (de waardering van de daling van het risico op onverwachte, grote uitgaven) gelijk is aan de marginale kosten van verzekering (de extra verzekeringspremie).

De vraag is wanneer er iets misgaat in beslissingen omtrent preventie en verzekeringen. Het probleem kan aan de aanbodkant van de markt liggen (gedrag van verzekeraars) of aan de vraagkant van de markt (gedrag van burgers en bedrijven). Problemen kunnen samenhangen met de aard van marktransacties (‘marktfalen’) of met de wijze waarop de overheid beleid voert (‘overheidsfalen’). Mogelijke oorzaken van suboptimale beslissingen met betrekking tot preventie en verzekeringen zijn in te delen in de volgende categorieën¹⁴³.

Externe effecten: kosten of baten van een beslissing komen niet of niet geheel terecht bij degene die de beslissing neemt

Externe effecten worden vaak opgehangen aan *ontbrekende markten*. Stel dat een bedrijf bij de beslissing om preventieve maatregelen te nemen geen of onvoldoende rekening houdt met de effecten op de omgeving bij een eventuele calamiteit. Dit zou kunnen in een situatie waarin de kosten van calamiteiten voor de omgeving niet of slechts onvolledig op een bedrijf (kunnen) worden verhaald. In dat geval is er sprake van een ontbrekende of onvolledige markt. De beslissing van een bedrijf kan evenwel ook zijn ingegeven door een *overheid* die een deel van de kosten op zich neemt.

Moreel risico kan worden gezien als een bijzondere vorm van mogelijke externe effecten bij verzekeringen. In dat geval gedraagt iemand zich risicovoller na het afsluiten van een verzekering, als de kosten van dat gedrag deels bij de verzekeraar terecht zullen komen.

Informatieproblemen

Optimale beslissingen – zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant – vereisen inzicht in risico’s, in kosten en in opbrengsten. Dit vergt vaak een investering (tijd, kosten) in kennis. Een vraag is of deze *transactiekosten* belemmerend werken voor het nemen van optimale beslissingen.

¹⁴³ Gebaseerd op de indeling in typen marktfalen uit de welvaartseconomie. Zie bijvoorbeeld Hof, B., Koopmans, C. & Teulings, C. (2006).

Asymmetrische informatie kan leiden tot suboptimale beslissingen. Het hierboven genoemde morele risico is een gevolg van asymmetrische informatie: de verzekerde weet meer van zijn eigen gedrag dan de verzekeraar. Andersom kan een verzekeraar meer weten over (geaggregeerde) risico's en een 'faire' premie die daarbij hoort. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot te hoge premies ten opzichte van de waarde van de verzekering voor de verzekerde. Deze laatstgenoemde tendens kan in toom worden gehouden onder andere door concurrentie op de markt voor verzekeringen en door informatie over de kosten en opbrengsten van verzekeringen voor verzekerden (vergelijkingsites, consumentenorganisaties en dergelijke). Informatie-asymmetrie speelt tevens een rol bij mogelijke *risico-selectie*: het fenomeen dat 'slechte risico's' een (verzekerings-)markt gaan domineren, waardoor deze instort.

Schaal en marktmacht¹⁴⁴

Verzekeringen werken bij de gratie van de wet van de grote getallen. Dit houdt in dat een verzekeraar slechts bij een bepaalde populatie van verzekerden efficiënt een verzekering kan aanbieden. Dit betekent een toetredingsdrempel voor nieuwe verzekeraars, wat de concurrentie tussen verzekeraars mogelijk beperkt. Marktmacht van verzekeraars kan leiden tot overwinsten en/of hoge salarissen en tot te hoge premies, wat de vraag naar verzekeringen beperkt. Overigens hoeft bij informatie-asymmetrie (de verzekeraar weet meer over de daadwerkelijke risico's dan de verzekerde) een te hoge premie niet per se de vraag naar verzekeringen te beperken.

Beslissingen van burgers en bedrijven

Het argument dat burgers en bedrijven niet weten wat goed is voor henzelf wordt wel het 'paternalistische' motief voor overheidsingrijpen genoemd. Dit kan bijvoorbeeld het inschatten van risico's en de waarde van risico-reductie door verzekering betreffen. Vanuit de gedragseconomie wordt er ook op gewezen dat burgers en bedrijven soms niet of moeilijk in staat zijn om beslissingen te nemen die het beste zijn voor zichzelf én zich daar vervolgens aan te houden, bijvoorbeeld vanwege kortzichtigheid. Merk op dat ten opzichte van de al genoemde oorzaken van suboptimale beslissingen het paternalistische of gedragseconomische motief het meest ingrijpt in de persoonlijke sfeer.

Leeswijzer

Om vast te stellen of er iets misgaat met betrekking tot de schadeverdeling bij brand en bij bouwongevallen analyseren de volgende paragrafen aanwijzingen en bewijsmateriaal voor suboptimale besluitvorming. De aanwijzingen volgen zowel uit de prikkels die uitgaan van wetgeving, verzekeringscontracten en dergelijke als uit de uitkomsten in termen van verzekering, preventie, enzovoorts. De analyse maakt gebruik van theorie (wat zegt theorie over prikkels) en van empirie (cijfers en onderzoeksliteratuur). Paragraaf 4.2 richt zich op de aanbodkant van de markt voor verzekeringen. Paragraaf 4.3 beschouwt het gedrag van burgers en bedrijven in termen van verzekering, preventie en informatie. Paragraaf 4.4 gaat dieper in op afwenteling en averechtse prikkels.

¹⁴⁴ Inkoopmacht van beursmakelaars tegenover verzekeraars is geen marktmacht, omdat beursmakelaars handelen voor de consument, niet voor de producent.

4.2 Belemmeringen via het aanbod van verzekeringen?

Indien er via het aanbod van verzekeringen belemmeringen zijn om verzekeraars, burgers en bedrijven de juiste beslissingen te laten nemen, dan worden deze belemmeringen zichtbaar door:

- *het ontbreken van verzekeringen waar wel vraag naar is*. Dit betreft de schade-evenementen en objecten die worden gedekt, de omvang van de verzekerde som en de keuze tussen risico-premie-combinaties;
- *overwinsten van verzekeraars* die vervolgens niet ten goede komen aan burgers en bedrijven via een lagere premie;
- een *mismatch* tussen premies en de risicoreductie van verzekeringen;
- een *mismatch* tussen de kosten en baten van controle en van preventie-eisen;
- een *mismatch* tussen premies en risico's;
- inefficiënte *vormgeving* van verzekeringen (bijvoorbeeld met betrekking tot het eigen risico).

Een aanwijzing dat er een belemmering is kan wijzen op meerdere oorzaken. Overwinsten ontstaan bijvoorbeeld door marktmacht, wat de vraag oproept hoe die marktmacht kan bestaan (toetredingsdrempels door schaal, informatievoordelen voor verzekeraars, enzovoorts). Verschillende aanwijzingen kunnen dezelfde oorzaak hebben. Zo kan marktmacht leiden tot overwinsten en tot een inefficiënt aanbod van verzekeringen (vormgeving, relatie tussen premies en risico's, relatie tussen kosten en baten van controle/preventie-eisen). Een en ander wordt gecompliceerder als niet bij voorbaat wordt uitgesloten dat verzekeraars zich niet altijd gedragen op een wijze die in overeenstemming is met het (theoretische) eigen belang (kostenminimalisatie, winstmaximalisatie, enzovoorts). Beperkte rationaliteit en gedragseconomische overwegingen gelden niet alleen voor burgers-consumenten. Wel is altijd de vraag waarom geen correctie plaatsvindt via de vraagkant of via concurrentie. De verschillende verschijningsvormen van suboptimale besluitvorming kunnen al met al niet volledig in isolatie worden beoordeeld.

In de afgenomen diepte-interviews is soms gesteld dat (beurs-)verzekeraars op prijs concurreren (dat wil zeggen op de premiehoogte van de polis) en dat door een overcapaciteit aan verzekeraars prijs en risico niet in overeenstemming met elkaar zijn. Dit sluit aan bij de hierboven genoemde mismatch tussen premie en risico. Ook bij deze aanwijzing is de vraag hoe zo'n situatie langdurig kan bestaan. In dit geval zou de verwachting zijn dat door concurrentie de overcapaciteit verdwijnt (verzekeraars die failliet gaan of zich anderszins van de markt terugtrekken).

Andere mogelijke belemmeringen voor optimale besluitvorming aan de aanbodzijde van de markt die in deze paragraaf worden onderzocht¹⁴⁵, zijn:

- Het ontbreken van een aansprakelijke partij als schade het gevolg is van een externe oorzaak of als de oorzaak van de schade onduidelijk is;
- Het uitsluiten van sommige (externe) schade-oorzaken van verzekeringen;
- Het opzeggen van contracten door de verzekeraar;
- Het mogelijk beperkte aanbod van de beroepsaansprakelijkheidsverzekering;

¹⁴⁵ Deze mogelijke belemmeringen zijn naar voren gekomen in de interviews, in de begeleidingscommissie of in de eerdere hoofdstukken 2 en 3.

- Het naar rato uitkeren bij onderverzekering;
- De rol van tussenpersonen.

4.2.1 Ontbrekende verzekeringen en uitsluitingen

De meest belangrijke en meest voorkomende uitsluiting van dekking is die van schade die *met opzet* door de verzekerde is veroorzaakt. Deze uitsluiting is wettelijk vastgelegd in artikel 7:952 BW en heeft als doel dat de verzekerde niet bewust schade veroorzaakt.

Uitkering van schade is onderhevig aan uitkering naar evenredigheid en het voldoen aan de bereddingsplicht. Uitkering naar evenredigheid wordt in subparagraaf 4.2.7 besproken. Bij het niet nakomen van de *bereddingsplicht* door de verzekerde kan de verzekeraar de uitkering van schade verminderen met de schade die voorkomen had kunnen worden (artikel 7:957, lid 3 BW). Hierdoor wordt de verzekerde gestimuleerd om, zodra deze op de hoogte is van de verwezenlijking van het risico of het ophanden zijn hiervan, actie te ondernemen om de schade te voorkomen of te verminderen.

First-party verzekeringen kennen een aantal *algemene uitsluitingen*.¹⁴⁶

- catastrofes;
- oorlogssituaties/molest;
- atoomkernreacties;
- aardbeving;
- (grotere) overstromingen.

Schade door terrorisme kan verzekerd zijn tot een limiet (van maximaal € 75.000.000 per verzekeringnemer per verzekerde locatie per jaar). Sommige verzekeraars dekken wel schade door brand en ontploffing als deze is veroorzaakt door een overstroming. De Wts kan overigens van toepassing worden verklaard op schade door aardbevingen en overstromingen.

Een uitzondering op bovenstaande uitsluitingen is de in september 2012 geïntroduceerde Catastrofeverzekering van Neerlandse, die – naast de standardelementen uit de opstalverzekering – particulieren tegen schade verzekert als gevolg van overstroming, aardbeving, terroristische aanslag en bommen uit de Tweede Wereldoorlog.¹⁴⁷ De maximale verzekerde som hiervan is echter slechts € 75.000 per gebeurtenis, terwijl de premie relatief hoog is.¹⁴⁸

De algemene uitsluitingen betreffen situaties waarin het moeilijk of onmogelijk is een aansprakelijke persoon aan te wijzen. Bij de meeste bouwongevallen en in mindere mate brandongevallen is dat juist wél mogelijk (zie hoofdstuk 2 voor de voorwaarden waaronder

¹⁴⁶ Geldend voor opstal, glasverzekering, inboedelverzekering, brandverzekering voor bedrijven, bedrijfsschadeverzekering en de CAR.

¹⁴⁷ CED (2012).

¹⁴⁸ Ter illustratie voor een woning op de tweede verdieping, in provincie Utrecht, met gemiddeld overstromingsrisico (binnen dijkkring 45, gemiddelde overschrijdingskans per jaar 1/1.250), beperkt risico op aardbevingen en minimaal risico op bommen uit de Tweede Wereldoorlog geldt een maandpremie van rond de € 27. Vergelijking gemiddelde premie opstalverzekering van minder dan € 20 per maand, Tabel 3.1. De Consumentenbond stelt: “Voor wie de verzekering echt nodig heeft, is de premie [...] ontzettend hoog.” (Consumentenbond, 2013)

iemand aansprakelijk is). De uitsluitingen vormen daarmee geen belemmering voor een evenwichtige schadevoorziening voor brand- en bouwongevallen.

Voor een beschrijving van de *specifieke uitsluitingen* van verzekeringen kan onderscheid worden gemaakt tussen verzekeringen voor particulieren en voor bedrijven.

Particulieren

Specifiek voor bouwongevallen speelt een uitsluiting bij de *glasverzekering*. Deze verzekering dekt tegen glasbreuk, maar meestal niet tegen schade bij verbouwingswerkzaamheden, verplaatsing of bewerking van het glas of een gebrek van het glas zelf. Schade bij verbouwingswerkzaamheden, verplaatsing of bewerking van het glas kan wel worden gedekt door een andere verzekering, de aan- of verbouwverzekering. Deze verzekering kan worden aangevuld met dekking tegen het aansprakelijkheidsrisico aan omliggende gebouwen of aan personen. Andere verzekeringen zoals de inboedelverzekering kunnen bovendien worden uitgebreid met all risk dekking. Hierdoor worden ook onhandigheden vergoed, zoals het van tafel stoten van een laptop.¹⁴⁹

De aansprakelijkheidsverzekering voor particulieren dekt niet altijd schade aan geleende, gehuurde of in bewaring gegeven zaken. Materiële schade van gezinsleden onderling wordt ook niet gedekt. Middels een inboedelverzekering kan deze schade en die aan geleende zaken wel gedekt zijn.¹⁵⁰

Particulieren hebben bij het afsluiten van een verzekering veelal keuze uit de hoogte van het eigen risico, keuze voor inboedelwaarde (bij inboedelverzekering) en keuze voor het nemen van preventiemaatregelen (bijvoorbeeld bij een inboedelverzekering een Borgcertificaat of politiekeurmerk veilig wonen). Bij een aansprakelijkheidsverzekering kan uit verschillende verzekerde bedragen worden gekozen, variërend tussen € 0,5 miljoen en € 2,5 miljoen per gebeurtenis. Deze keuzes beïnvloeden de hoogte van de premie en stellen de consument in staat om de voor hem of haar passende combinatie tussen premiehoogte en verzekerde som te kiezen.

Door het Verbond van Verzekeraars is afgesproken om per 1 januari 2014 de huidige afwezigheid van verhaal door verzekeraars voor bedrijven niet en voor particulieren wel te behouden. Dit roept de vraag op waarom verhaal bij particulieren niet en bij bedrijven wel als zinvol wordt gezien. Voor de volledigheid dient gemeld te worden dat voor een brandverzekeraar die niet is aangesloten bij het Verbond van Verzekeraars, het verhaalverbod jegens particulieren niet geldt. Ongeveer vijf procent van de brandverzekeraars is geen lid van het Verbond.¹⁵¹

Het Verbond geeft aan dat de uitzonderingspositie voor particulieren geen belemmering vormt vanuit het oogpunt van brandpreventie. Het is van mening dat bedrijven een veel concretere bijdragen kunnen leveren aan brandpreventie dan particulieren. Daarnaast acht het Verbond de uitzondering van belang voor een goede relatie met het verzekerd publiek.¹⁵²

¹⁴⁹ Deze uitbreiding dekt geen schade aan glas, dat loopt via de eerder genoemde glasverzekering.

¹⁵⁰ Schade aan gehuurde zaken is ook bij een inboedelverzekering veelal uitgesloten van dekking.

¹⁵¹ Gerechtshof Amsterdam, 02-03-2010, zaaknummer: 106.006.993/01.

¹⁵² Verbond van Verzekeraars (1999), artikel 1.

De vraag is of het ontbreken van verhaal bij particulieren in de praktijk tot problemen leidt. De hoge penetratiegraad van first-party en third-party verzekeringen voor particulieren zou huishoudens theoretisch minder kunnen prikkelen om brandpreventiemaatregelen te nemen. Als men verzekerd is tegen schade door brand aan eigen eigendommen en aan eigendommen van de burens, hoeft minder geïnvesteerd te worden om brand te voorkomen of schade te beperken. Verhaal kan die prikkel terugbrengen. De vraag is of de prikkel zonder verhaal te laag is. Theoretisch kan er ook een effect zijn op de premiestelling. Subparagraaf 4.4.4 gaat dieper in op de Regeling Brandregres.

Bedrijven

Op basis van de polisvoorwaarden van de VNAB wordt duidelijk dat bij de brandverzekering en de bedrijfsschadeverzekering voor bedrijven schade door vulkanische uitbarstingen en schade aan of verlies van onbewerkte edele metalen en ongezette edelgesteenten is uitgesloten van dekking (zie hoofdstuk 3)¹⁵³. Specifiek voor bedrijven die veelal veel onbewerkte edele metalen en ongezette edelgesteenten in huis hebben, zijn er speciale juweliersverzekeringen voor juweliers, diamantairs, reparateurs en goudsmiden.

Voor overstromingen geldt de eerder genoemde algemene uitsluiting niet als brand of ontploffing is veroorzaakt door overstroming. Tot slot is schade tijdens transport uitgesloten van de brandverzekering. Hiervoor kan een aansprakelijkheidsverzekering voor logistieke diensten worden afgesloten.

De brandverzekering voor bedrijven combineert de dekking die de opstal- en inboedelverzekering voor particulieren biedt. Deze verzekering dekt, in afwijking van artikel 7:951 BW ook schade door eigen gebrek van de zaak (zie Box 3-6). Dit wetsartikel is van regelend recht, wat inhoudt dat de regel vervalt als belanghebbenden onderling iets anders overeenkomen (via bijvoorbeeld een verzekeringscontract). In de praktijk betekent deze afwijking dat als door de gebrekkige aard van de fundering van een gebouw (een deel) hiervan instort, deze schade gedekt is.

De bedrijfsschadeverzekering kent overlap met de brandverzekering aangezien beide zaakschade dekken. Daarnaast dekt de bedrijfsschadeverzekering de bedrijfsschade. Wel dient opgemerkt te worden dat zelfs met een bedrijfsschadeverzekering, bedrijven alsnog failliet kunnen gaan na een brand. Dit komt door het verlies aan marktaandeel tijdens de stilligging van het bedrijf. Klanten stappen over naar de concurrent, simpelweg omdat die nog wél (volledig) kan leveren tijdens die periode. De verzekering keert veelal uit gedurende een periode van 52 weken na de brand. Het is echter de vraag of 52 weken voldoende zijn om marktaandeel terug te winnen. Zo niet, dan zou een langere uitkeringsperiode door de verzekering gedekt moeten worden. Andere mogelijke uitkeringsperiodes zijn 78 of 104 weken. Dit heeft wel een prijsverhogend effect op de premie.

Bouwondernemingen kunnen een *Constructie All Risk-verzekering* (CAR) afsluiten om het bouwproject te verzekeren. Een potentieel negatieve situatie voor de opdrachtgever/koper van het bouwproject is als de bouwonderneming failliet gaat en er tijdens de opzegtermijn geen

¹⁵³ Uit de diepte-interviews blijkt dat deze polissen goed weergeven hoe de verzekeringspolissen er in de praktijk uit zien.

afspraken worden gemaakt met de verzekeraar over voortzetting van verzekering. In dat geval is het project niet meer verzekerd. De opdrachtgever kan dit risico afdekken door een *Bouwgaraantverzekering* af te sluiten.

Er bestaat een prikkel voor de verzekerde om bij een CAR-verzekering maatregelen te nemen om aan de voorwaarden van een CAR-verzekering te voldoen. Dit omvat naast maatregelen die de verzekerde moet nemen bij het ophanden zijn van risico tevens voorgeschreven maatregelen die op een eerder moment al moeten zijn genomen. Verplichtingen uit de voorwaarden omvatten onder andere het verlenen van toegang tot het bouwterrein aan personen aangewezen door de verzekeraar en de - wettelijke - plicht om naar waarheid antwoord te geven op de door de verzekeraar gestelde vragen. Doet een verzekerde dit niet, dan kan de verzekeraar de uitkering namelijk verminderen met de schade die hij daardoor lijdt. Dit kan echter alleen als er een causaal verband is tussen het nalaten door verzekerde en de opgetreden schade.

Specifiek voor brand bij bedrijven is de *Bedrijfsregeling Brandregres 2014* relevant. Per 1 januari 2014 kunnen verzekeraars schadevergoeding verhalen op de aansprakelijke partij. Dit zou bedrijven die (brand)gevaarlijke activiteiten uitvoeren moeten stimuleren om (brand)preventieve maatregelen te nemen (zie paragraaf 3.2.2). Zie verder subparagraaf 4.4.4.

Een *aansprakelijkheidsverzekering* voor bedrijven biedt geen dekking voor zuivere vermogensschade (gederfde winst en geleden verlies). De *beroepsaansprakelijkheidsverzekering* doet dit wel. Tegelijkertijd overlappen de beroepsaansprakelijkheidsverzekering en de aansprakelijkheidsverzekering deels. De beroepsaansprakelijkheidsverzekering is duurder dan een aansprakelijkheidsverzekering.

Onderzoek door Andersson Elffers Felix (AEF) uit 2006 stelt dat de verzekerbaarheid voor aansprakelijkheid een knelpunt kent. Volgens de auteurs is aansprakelijkheid voor schade door brand in grote gebouwen slecht verzekeraar. Dit zou komen doordat de meeste aansprakelijkheidsverzekeringen een verzekerde som hebben van 2 tot 3 miljoen euro. Indien deze aansprakelijkheid inderdaad beperkt is, vormt dit een belemmering in het aanbod van bedrijfsverzekeringen. Dit kan pas een probleem worden vanaf 1 januari 2014, aangezien dan de *Bedrijfsregeling Brandregres 2014* in werking treedt.

Bouwondernemingen kunnen een aansprakelijkheidsverzekering, een beroepsaansprakelijkheidsverzekering en een CAR afsluiten. Adviseurs in het bouwtraject hebben niet de mogelijkheid om een CAR af te sluiten. Voor werkzaamheden waarop *De Nieuwe Regeling* van toepassing is, geldt dat de architect verplicht is een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten (artikel 11, lid 3 DNR)¹⁵⁴. Onder diezelfde regeling geldt dat de architect alleen aansprakelijk is voor directe schade (schade aan zaken) en niet voor schade die zou worden gedekt door een gebruikelijke CAR-verzekering (of vergelijkbare verzekering; artikel 14).¹⁵⁵ De schadevergoeding voor directe schade waarvoor de architect per opdracht aansprakelijk kan worden gesteld is beperkt tot een bedrag gelijk aan – naar keuze van de partijen – eenmaal de advieskosten (met

¹⁵⁴ DNR spreekt van “beroepsaansprakelijkheidsverzekering”. In dit rapport gebruiken we die term voor dekking van indirecte schade, ter onderscheiding van een aansprakelijkheidsverzekering die dit niet doet.

¹⁵⁵ Dat laatste geldt alleen voor opdrachten die betrekking hebben op de totstandkoming van een object. Indirecte schade is bedrijfsschade, productieverlies, omzetderving en waardevermindering van producten.

een maximum van € 1.000.000) of driemaal de advieskosten (met een maximum van € 2.500.000).¹⁵⁶ Dit zijn ook de bedragen van maximale schadevergoeding die in de raampolis voor beroepsaansprakelijkheid onder DNR worden genoemd¹⁵⁷. Het lijkt daarmee mogelijk een verzekering af te sluiten tegen een lager bedrag als de advieskosten onder de genoemde maxima liggen.¹⁵⁸ De architect zal schade die eventueel niet door de verzekering wordt gedekt zelf moeten betalen. Het is echter de vraag of de opdrachtgever hiermee van te voren akkoord gaat. Artikel 11 DNR stelt dat de opdrachtgever om bewijs van verzekering kan vragen.

Een architect is voor de werkzaamheden die onder DNR vallen slechts aansprakelijk voor directe schade. Er zijn verzekeraars die ook bepaalde indirecte schade vergoeden (onder meer Centraal Beheer Achmea). Op die manier kunnen architecten ook projecten aannemen waarin de opdrachtgever afwijkt van DNR. Gedekte indirecte schade zijn bedrijfsschade, productieverlies, omzetsderving en waardevermindering van producten van de opdrachtgever.¹⁵⁹

Naast een beroepsaansprakelijkheidsverzekering kunnen ontwerprisico's worden gedekt door een Bouw Ontwerp Verzekering. Deze verzekering kan door de aannemer worden afgesloten en biedt dekking voor materiële schade aan het werk zelf (bijvoorbeeld instorting), met inbegrip van daaruit voortvloeiende vermogensschade (zoals bedrijfsschade) en niet-materiële schade.

Conclusies: belemmeringen door ontbrekende verzekeringen en uitsluitingen?

Een lage verspreiding van first- of third-party verzekeringen zou kunnen wijzen op problemen bij het aanbod van verzekeringen. In Nederland is geen van de beschreven verzekeringen wettelijk verplicht¹⁶⁰. Wel worden enkele verplicht door private partijen (opstalverzekering door hypotheekverstrekker, CAR door financier) of volgt de verplichting uit het toepassen van brandspecifieke voorwaarden (aansprakelijkheid bij toepassing van DNR).

De penetratiegraad voor opstal-, inboedel- (in 2011) en aansprakelijkheidsverzekeringen (in 2010) voor *particulieren* lag tussen de 90 en 100 procent. Dit geeft geen indicatie dat er problemen zouden zijn bij de aansluiting van het aanbod bij de vraag naar verzekeringen.

Van de *bedrijven* was ruim 96 procent in 2009 verzekerd tegen brand via een goederen-/inventarisen/of opstalverzekering. Ook dit geeft geen aanleiding te denken dat het aanbod tekortschiet om first-party risico's in het kader van brand- en bouwongevallen af te dekken. Uit de diepte-interviews blijkt dat de brandverzekering en de CAR-verzekering de hoogste penetratiegraad zouden hebben. Vrijwel alle bedrijfsgebouwen zouden zijn gedekt door een brandverzekering. Bedrijven zouden evenwel minder snel een bedrijfsschadeverzekering afsluiten omdat zij over het algemeen optimistisch zijn over hoe snel ze weer 'in business' kunnen zijn na een verzekerde gebeurtenis/gevaar zoals een brand. (Zie verder paragraaf 4.3 over de vraag naar verzekeringen.) De penetratiegraad van deze verzekeringen ligt vermoedelijk hoger bij grote bedrijven dan bij

¹⁵⁶ Als de opdrachtgever een bedrijf is. DNR, artikel 15. Het bedrag gelijk aan eenmaal de advieskosten is de *default* optie.

¹⁵⁷ D.w.z. een maximum van € 1.000.000 per opdracht en tweemaal de verzekerde som per kalenderjaar of een maximum van € 2.500.000 per opdracht en tweemaal de verzekerde som per kalenderjaar.

¹⁵⁸ NLIngenieurs (2011b).

¹⁵⁹ Hakman (2011).

¹⁶⁰ Een uitzondering zijn beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen bij specifieke beroepsgroepen (zoals advocaat en notaris).

MKB-ers. Uit de interviews volgt tevens de verwachting dat de penetratiegraad voor de aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven lager is, hoe kleiner de onderneming is. Volgens een media-bericht had in 2011 40% van alle ondernemers een beroepsaansprakelijkheidsverzekering. Het is onduidelijk of een vergelijkbaar percentage geldt voor alleen architecten. Het percentage zou erg laag zijn in vergelijking met andere landen. Zo zouden in Frankrijk, Groot-Brittannië en Duitsland 70% tot 85% van de ondernemers een beroepsaansprakelijkheidsverzekering hebben.¹⁶¹ Deze cijfers zijn evenwel niet te controleren.

Op basis van het gebruik van verzekeringen zouden er knelpunten kunnen zijn bij bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheids- en beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven. Het relatief lage gebruik van deze verzekeringen zou kunnen worden veroorzaakt door de premiehoogte en/of de risico-inschatting van bedrijven. Subparagraaf 4.2.2 gaat in op de premiehoogte (marktmacht). Paragraaf 4.3 gaat in op de risico-inschatting van bedrijven.

Naast het gebruik van verzekeringen kan de verzekerde som van verzekeringen tot knelpunten leiden indien deze ontoereikend is om de schade te dekken. Zo is een mogelijk knelpunt de verzekeraarbaarheid voor aansprakelijkheid van grote gebouwen. Dit wordt in paragraaf 4.3 en hoofdstuk 5 verder uitgewerkt.

4.2.2 Marktmacht van verzekeraars¹⁶²

Het bestaan van overwinsten die niet ten goede komen aan de verzekerde partijen zou kunnen wijzen op marktmacht van verzekeraars. Andere indicatoren voor de aanwezigheid van marktmacht zijn een hoge concentratie in de markt, hoge toetredingsdrempels en hoge overstapkosten (eventueel in combinatie met langlopende contracten)¹⁶³.

Voor een analyse over het wel of niet bestaan van marktmacht bij verzekeraars kan onderscheid worden gemaakt tussen de provinciale markt en de co-assurantiemarkt. In de praktijk is er sprake van een grijs gebied tussen deze markten. Volgens de NMa (2005) bevinden zich in dit grijze gebied middelgrote ondernemingen die kunnen kiezen tussen het onderbrengen van het risico bij één verzekeraar (provinciale markt) of bij meerdere (co-assurantiemarkt).¹⁶⁴

Provinciale markt (particuliere verzekeringen en kleinere ondernemingen)

Van alle brandverzekeringen werd in 2003 84 procent niet via de beurs afgesloten. Er zijn aanwijzingen dat de provinciale markt duurder is dan de co-assurantiemarkt (NMa, 2005). Dit kan samenhangen met kostenvoordelen wanneer risico door meerdere verzekeraars wordt gedeeld bij relatief grote risico's.¹⁶⁵ Er zijn geen openbare gegevens over de marktaandelen van partijen actief op de provinciale markt. Wel blijkt uit cijfers van het Verbond van Verzekeraars dat er in 2011 13 verzekeraars waren die brandverzekeringen aanboden met een omzet (bruto geboekte premie) van meer dan € 50 miljoen. Voor de vaststelling van marktmacht is het naast marktaandelen ook

¹⁶¹ Profnews (2011).

¹⁶² Inkoopmacht van beursmakelaars tegenover verzekeraars is geen marktmacht, omdat beursmakelaars handelen voor de consument, niet voor de producent.

¹⁶³ Zie bijvoorbeeld Motta (2004)

¹⁶⁴ NMa (2005).

¹⁶⁵ Boone et al. (2011).

van belang of er substitutiemogelijkheden, overstapdrempels en toetredingsdrempels zijn. Er is onder meer sprake van overstapdrempels indien de contractduur lang is.

Vanaf 1 januari 2010 hanteren verzekeraars aangesloten bij het Verbond van Verzekeraars een contractduur van één jaar voor particulieren. Het stilzwijgend verlengen vervalt ook. In plaats daarvan is er een maximale opzegtermijn van één maand ingesteld. Dit moet de overstapdrempels verlagen voor inboedel-, opstal- en aansprakelijkheidsverzekeringen. Langer lopende contracten zijn nog wel mogelijk, maar daar moet de consument expliciet mee instemmen.¹⁶⁶

Het Verbond heeft in de gedragscode voor zakelijke schadeverzekeringen opgesteld dat de maximale contractduur 36 maanden is. Ook hier is afwijking mogelijk, mits de verzekerde hier expliciet voor kiest. Na afloop van de contractperiode kan een stilzwijgende verlenging van maximaal 12 maanden volgen. Zodra deze verlening ingaat, kan de verzekerde elk gewenst moment opzeggen met een opzegtermijn van één maand.¹⁶⁷

Hiermee lijkt de contractduur met name voor particulieren en in mindere mate voor bedrijven geen overstapdrempel te creëren. Hierdoor is het minder aannemelijk dat er sprake is van marktmacht van verzekeraars op de provinciale markt. Hoewel op basis van openbare informatie geen uitsluitsel kan worden gegeven, suggereert de contractduur in combinatie met het aantal verzekeraars op de markt dat individuele brandverzekeraars geen marktmacht kunnen uitoefenen op de provinciale markt. Voor het productcluster aansprakelijkheid zijn dit zes verzekeraars.¹⁶⁸ Deze verzekeraars zullen naar alle waarschijnlijkheid meer marktmacht hebben dan in de branche van brandverzekeraars. De verzekeraars actief op de provinciale markt zijn zowel Nederlandse als internationaal opererende partijen.

Uit het jaarverslag van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat voor de branche schade (waar zowel brand als aansprakelijkheid onder valt) de *netto combined ratio* voor vrijwel de gehele periode 2004-2012 onder de 100 bleef. Dit betekent dat de inkomsten, afgezien van het beleggingsresultaat en de renteopbrengsten, hoger zijn dan de uitgaven. Ook het resultaat na rente in procenten van de verdiende premie vertoont een positieve ontwikkeling sinds 2008.¹⁶⁹

Co-assurantiemarkt (grotere ondernemingen)

De co-assurantiemarkt is een internationale markt. Voor het vaststellen van marktmacht zijn dan ook de marktaandelen van buitenlandse verzekeraars relevant. Uit eerder onderzoek blijkt dat de zogenaamde Herfindahl-Hirschman Index (HHI) op basis van het aantal polissen van verzekeraars op de co-assurantiemarkt in 2006 962 was.¹⁷⁰ Dit omvat zowel verzekeraars die

¹⁶⁶ Verbond van Verzekeraars (2009).

¹⁶⁷ Verbond van Verzekeraars (2010).

¹⁶⁸ Verbond van Verzekeraars (2012a).

¹⁶⁹ Verbond van Verzekeraars (2008 en 2012b).

¹⁷⁰ De Herfindahl-Hirschman Index (HHI) is de som van de gekwadeerde marktaandelen van alle actieve spelers. HHI loopt van 0 (volledig geatomiseerde markt) tot 10.000 (monopolie). Als er tien bedrijven zijn met elk een 10%-marktaandeel, dan heeft de HHI de waarde $10 \times 10^2 = 1.000$. Als er één bedrijf is met een marktaandeel van 60% en negen met elk 4,44%, bedraagt de HHI $60^2 + 9 \times 4,44^2 = 3.778$. Als vuistregel duidt een HHI van onder de 1.000 op een laag geconcentreerde markt, een HHI tussen 1.000 en 1.800 op een gematigd geconcentreerde markt en een HHI boven de 1.800 op een sterk geconcentreerde markt.

brandverzekeringen aanbieden (*property*) als transport- en aansprakelijkheidverzekeringen.¹⁷¹ Dit wijst op een laag geconcentreerde markt en biedt daarmee geen aanwijzing voor marktmacht. Wel is het aantal verzekeraars in minder dan tien jaar tijd gehalveerd, van 52 in 1998 tot 26 in 2006 (Baarsma et al., 2008).

Daadwerkelijke toe- en uittrading wijst er op dat toetredingsdrempels in ieder geval overbrugbaar zijn. Zo zijn er in de periode 1999-2006 acht verzekeraars toegetreden en 15 uitgetreden. (Baarsma et al., 2008) Formele toetredingseisen zijn een vergunning van De Nederlandsche Bank (DNB) en lidmaatschap van VNAB.

Volgens onderzoek van de NMa uit 2005 hebben verzekeringscontracten over het algemeen een looptijd van een jaar. Dit bevordert de overstapmogelijkheden voor verzekerden.

De rol van de makelaar op de co-assurantiemarkt zou concurrentie tussen verzekeraars stimuleren. Per contract is de concurrentie voornamelijk gericht op de premie aangezien de polisvoorwaarden gelijk zijn voor alle verzekeraars die zich op het betreffende contract inschrijven.

Eind 2010 heeft de NMa onderzoek gedaan naar mogelijke mededingingsproblemen van pools van aansprakelijkheidsverzekeringen voor notarissen, advocaten, accountants en assurantiëtussenpersonen en makelaars. Een pool houdt in dat kleine, gelijksoortige risico's van meerdere verzekerden worden gecombineerd. De verzekeraars en makelaars onderhandelen jaarlijks over de voorwaarden die voor deze pool gelden. Verzekeraars bieden in de pool dus gezamenlijk een product aan. Uit het onderzoek van de NMa bleek dat er mogelijke mededingingsproblemen waren waardoor de mededinging werd beperkt. De verzekeraars hebben naar aanleiding hiervan toegezegd de pool aan te passen. Om er voor te zorgen dat alle verzekeringspools in de toekomst binnen de mededingingsregels blijven, heeft het Verbond van Verzekeraars een protocol opgesteld waarmee verzekeraars kunnen beoordelen of een pool in overeenstemming is met de mededingingsregels. Doordat pools een marktaandeel van maximaal 20 procent mogen hebben, is er minder ruimte voor concurrentiebeperking tussen verzekeraars.¹⁷²

Conclusies: belemmeringen door marktmacht?

Er lijken geen overtuigende aanwijzingen te zijn dat er sprake is van misbruik van marktmacht bij verzekeraars. Een relatief lage penetratiegraad van sommige verzekeringen (bedrijfsschade en beroepsaansprakelijkheid) wordt dan door iets anders veroorzaakt dan hoge premies door marktmacht (lagere penetratiegraad kan hogere kosten impliceren (wet van de grote getallen), risico's kunnen hoger zijn, ...).

¹⁷¹ Baarsma et al. (2008).

¹⁷² ACM (2010).

4.2.3 Preventie-eisen van en controles door verzekeraars

Moreel risico

Het hebben van een verzekering kan de prikkel om schade te voorkomen veranderen. Indien men volledig verzekerd is voor de (financiële) gevolgen van schade, worden deze gevolgen immers in beginsel afgewenteld op de verzekeraar. Dit wordt het moreel risico genoemd (Shavell, 1979). Dit heeft als ongewenste gevolgen dat er méér schade kan ontstaan bij verzekering en dat dientengevolge premies moeten stijgen. Om moreel risico tegen te gaan kan een verzekeraar een prikkel tot efficiënte zorg in de verzekeringspolis opnemen.¹⁷³ De verzekeringseconomische theorie volgend, zou een polis dusdanig zijn vormgegeven dat een verzekerde zich in beginsel hetzelfde zou gedragen als in een situatie waarin hij niet verzekerd zou zijn en de risico's voor eigen rekening zouden komen.

De praktische uitwerking van deze theorie kan op verschillende manieren plaatsvinden. Een verzekeringspolis kan een (optimaal) niveau van 'zorg' bevatten en hierop kan ex post worden gecontroleerd. (Afwijking dient dan consequenties voor de verzekerde te hebben, met name via premies en/of uitkering bij schade.) Er kan een bonus-malussysteem worden geïntroduceerd, waarbij schadevrije verzekerden worden beloond met een lagere premie en schadevolle verzekerden gestraft met een hogere premie (Faure en Van den Bergh, 2000). En er kan onvolledige dekking van de schade worden aangeboden, waardoor verzekerden alsnog een prikkel ervaren om de schade te voorkomen (Shavell, 1979). Twee instrumenten die zich hiervoor lenen zijn het instellen van eigen risico en regresrechten bij aansprakelijkheidsverzekeringen (Faure en Van den Bergh, 2000). Als een verzekeraar regresrecht heeft, kan het de uitgekeerde schade vorderen op degene die aansprakelijk is voor de schade. In theorie betekent dit dat als de verzekerde schade heeft veroorzaakt aan een derde, de verzekeraar dit uitkeert aan een derde maar het tegelijk kan terugvorderen van de verzekerde, bijvoorbeeld in geval van opzet.

Als er voldoende concurrentie tussen verzekeraars is, geeft het een concurrentievoordeel om informatie te hebben over zorggedrag (preventie) van verzekerden en om eigen risico, bonus/malus en/of regresrechten te hanteren. Dit drukt immers de premies via de vermindering van schadegevallen. Zonder concurrentie is deze prijsprikkel voor verzekeraars minder belangrijk, wat consequenties kan hebben voor de mate waarin verzekeraars het moreel risico tegengaan. Verzekeraars kunnen daarnaast bij lage concurrentie een lagere prikkel hebben om een grote diversiteit aan verzekeringspolissen aan te bieden (Faure en Van den Bergh, 2000).¹⁷⁴ Subparagraaf 4.2.2 concludeerde dat er geen reden is om aan te nemen dat er in Nederland te weinig concurrentie is tussen verzekeraars. Het tegengaan van moreel risico zal daarom in de praktijk niet gehinderd worden.

¹⁷³ Dit geldt zowel voor first-party verzekeringen als voor third-party verzekeringen.

¹⁷⁴ Dit wordt ondersteund door empirisch onderzoek in Engeland en Duitsland, hoewel dat onderzoek gedateerd is. Zo blijkt dat het polisaanbod op de vrije Engelse markt veel groter was dan in de gereguleerde Duitse markt. Op de Engelse markt was veel sterkere concurrentie dan in Duitsland. Zie Finsinger et al. (1985).

Preventie-eisen in de praktijk

Volgens een uitspraak van de directeur van het Verbond van Verzekeraars stellen verzekeraars reeds eisen aan brandpreventie.¹⁷⁵ Daarnaast stellen diverse bronnen dat verzekeraars preventie-eisen stellen bij brandverzekeringen voor bedrijven en bedrijfsschadeverzekeringen. Sommige verzekeraars bieden een lagere premie bij het naleven van de preventie eisen en sommige stellen de preventie eisen als ingangseis voor het afsluiten van een verzekering.¹⁷⁶ Naar verwachting is de tweede vorm effectiever. Het is lastig uitspraak te doen of deze eisen in de praktijk voldoende zijn.

Controle van preventiemaatregelen

Het controleren van preventiemaatregelen (zorggedrag) door verzekeraars is niet 100 procent waterdicht en gaat met kosten gepaard. Preventiemaatregelen zoals een rookmelder of een branddeken kunnen door vuur vernietigd worden. Shavell (1979) stelt onder andere daarom dat controles bij brandverzekeringen bij voorkeur lopende de verzekering plaatsvinden, dus niet enkel achteraf bij het optreden van schade. Zulke controles kosten evenwel geld. Tegenover de kosten van controle moet er voor de verzekeraar een baat staan in de vorm van een lagere verwachte uitkering door brand. Het rendement van controles zal hoger zijn naarmate de verzekerde waarde hoger is (bijvoorbeeld een duurder huis of duurdere inboedel) (Van den Berg et al., 2009). Er niet op voorhand een reden om aan te nemen dat de beslissing van een – economisch rationele – verzekeraar om wel of niet te controleren niet in lijn ligt met het maatschappelijk belang: daarvoor zouden de private en maatschappelijke kosten en baten (erg) van elkaar moeten verschillen.

Moreel risico in de praktijk

Het is een empirische vraag of en hoe moreel risico optreedt. Brand en bouwongevallen gaan niet alleen met *financieel*, maar ook met ander ongemak gepaard, wat op zich al een prikkel tot preventief gedrag geeft. Beslissingen van mensen zijn ook niet alleen gebaseerd op het ‘eigen gewin’. Uit *stated preference* onderzoek blijkt dat de motivatie van huishoudens om aan brandpreventie te doen voor een groot deel voortkomt uit eigen verantwoordelijkheid. Zo vond meer dan 83 procent van ondervraagde respondenten dat een goede verzekering geen reden mag zijn voor minder preventieve maatregelen¹⁷⁷. Paragraaf 3.2.1 illustreerde dat de penetratiegraad van brandverzekeringen (inboedel en opstal) onder particulieren hoog is. Tegelijkertijd blijkt uit de enquête dat slechts twee procent van de huishoudens (in 2009) stelt geen enkele preventieve maatregel te hebben getroffen. Paragraaf 4.3 gaat verder in op het gebruik van preventiemaatregelen.

Faure en Van Boom stellen dat er weinig hard en generaliseerbaar bewijs van moreel risico bestaat en dat het van de specifieke verzekeringsmarkt afhangt of er rekening mee dient te worden gehouden.¹⁷⁸ Onderzoek suggereert dat moreel risico groter is naarmate de drempel voor

¹⁷⁵ Verbond van Verzekeraars (2012c).

¹⁷⁶ Onder meer www.marsh.be/nl/risk/loss/index.php en <http://univevoorleden.nl/preventie-wint-het-van-premie/>

¹⁷⁷ Van den Berg et al. (2009).

¹⁷⁸ Faure & van Boom (2008).

‘consumptie’ van de verzekeringsprestatie lager is. Bij brand en bouwongevallen en bij aansprakelijkheid lijkt het niet meteen voor de hand te liggen dat juist daar deze drempel laag ligt.

Conclusies: belemmeringen met betrekking tot controles en preventie-eisen?

Zijn er aanwijzingen dat vanwege ontbrekende preventie-eisen en controles door verzekeraars belemmeringen optreden in de schadevoorziening? Als controlekosten voor verzekeraars te hoog zijn in vergelijking met de opbrengsten die daar tegenover staan, is het niet of in beperkte mate uitvoeren van controles een optimale reactie daarop. Het bestaan van verzekeringen lijkt geen belemmering te zijn voor brandpreventie. Voor verzekeringen tegen schade als gevolg van bouwongevallen zijn helaas geen gegevens beschikbaar over de mate van preventiemaatregelen, laat staan over de afhankelijkheid daarvan van verzekerd zijn. Voor deze ongevallen kan daarom geen uitspraak worden gedaan over het bestaan van een mismatch tussen de kosten en baten van controles door en preventie-eisen van verzekeraars.

4.2.4 Vormgeving van verzekeringen

Als iedere persoon en elk bedrijf dezelfde kenmerken zouden hebben (risico op schade, schade-omvang), zou een verzekeraar slechts één contract hoeven te hanteren. Via de wet van de grote getallen zou dan de jaarlijkse gemiddelde schadelast worden ingeschat en op basis daarvan kan de premie worden vastgesteld. Zodra particulieren en bedrijven van elkaar verschillen is het hanteren van één contract met één premie niet optimaal. Een deel van de markt zal dan grotere risico's hebben dan wordt gedekt door de premie. Op dit deel van de markt maakt de verzekeraar verlies. Een ander deel van de markt – het deel met lagere risico's – zal de premie te hoog vinden ten opzichte van wat de verzekering oplevert.

Dit houdt in dat een verzekeraar – los van moreel risico – zal willen differentiëren tussen verschillende typen risico's en de premies daarop zal willen afstemmen. Volledige differentiatie is daarbij praktisch onhaalbaar, omdat een verzekeraar nooit ex ante risico's precies kan inschatten. Daarnaast gaan inschattingen (en controles) met kosten gepaard.

Een minder dan optimale differentiatie naar risico's kan zich uiten in een vraag naar verzekeringen waar geen aanbod voor is (zie hierboven). Wat bestaande differentiatie betreft, bij *particulieren* kan een verschillende dekking, verzekerde som en eigen risico worden gekozen (zie Tabel 3-2), waarbij (ex durante) controle op kenmerken en preventieve maatregelen in de praktijk weinig zal plaatsvinden. Voor particulieren zijn verder helaas geen gegevens voorhanden waarmee de mate en manier van premiedifferentiatie kan worden beschreven.

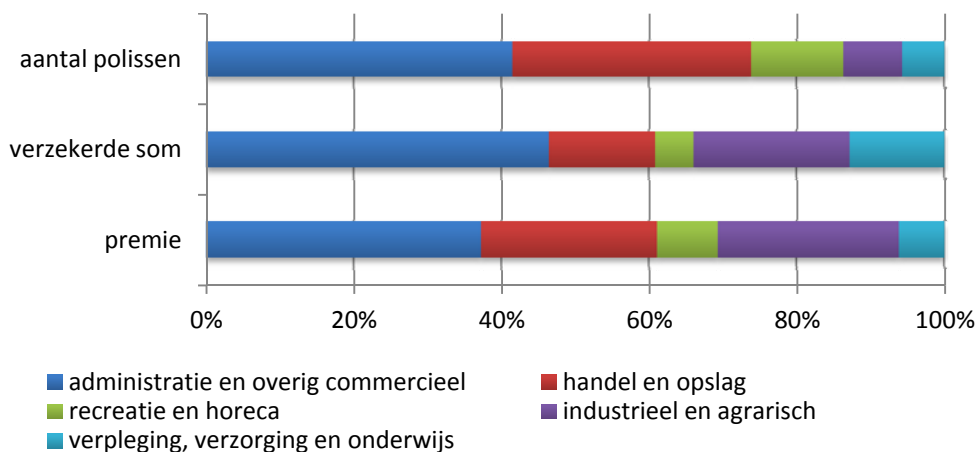
Wat *bedrijven* betreft, voor *bedrijfsbrandverzekeringen* kan op basis van cijfers van het Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS) uit 2007 iets worden gezegd over de premies in verschillende sectoren.¹⁷⁹ Wel dient gemeld te worden dat deze verzekering ook schade door diefstal, storm en andere oorzaken dekt. De kans op grote schade zit vooral in het brandrisico. Gemiddeldes zeggen niet specifiek iets over brandschade en –frequentie.

¹⁷⁹ De cijfers van het Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS) zien naar alle waarschijnlijkheid alleen toe op verzekeringen afgesloten op de provinciale markt en niet op de co-assurantiebeurs. Dit geldt ook voor de komende figuren.

De sectoren handel & opslag en recreatie & horeca hebben beide een relatief groot deel van de polissen en een veel kleiner deel van de totale verzekerde som. Bij industrie & verpleging, verzorging en onderwijs is dit beeld andersom. Zie Figuur 4.1.

De verzekerde som hangt af van het *maximum possible loss*. De verhouding tussen verzekerde som en betaalde premie is een indicatie van het risico dat geassocieerd wordt met de activiteiten in een bepaalde sector. De premie hangt namelijk naast de *maximum possible loss* af van de schadekans per type risico en per sector. Op basis hiervan kan worden gesteld dat met name recreatie & horeca en handel & opslag als sectoren worden beschouwd waarin het risico gemiddeld groot is. Verpleging, verzorging en onderwijs en administratief en overige commerciële activiteiten worden als sectoren met lage risico's ingeschaald. De frequente schades zijn meestal niet de brandschades, maar eerder inbraakschades of andere schades die door de bedrijfsbrandverzekering gedekt worden.

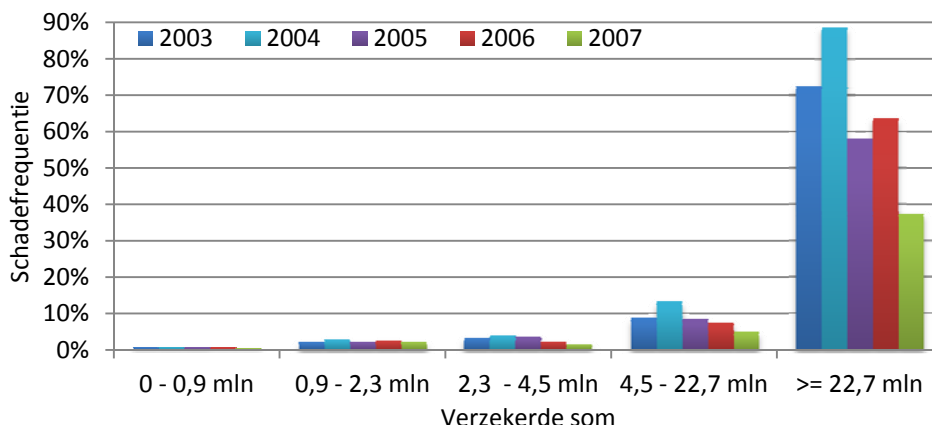
Figuur 4.1 Sectoren recreatie & horeca en handel & opslag hebben relatief hoge premie voor bedrijfsbrandverzekeringen (2007)



Bron: Van den Berg et al. (2009) op basis van Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS). Betreft bedrijfsbrandverzekeringen.

Risico's kunnen worden berekend op basis van de schadefrequentie en –omvang in de praktijk. De schadefrequentie (het aantal schadegevallen per honderd polissen) voor brandschadeverzekeringen voor bedrijven loopt op met de verzekerde som. Zie Figuur 4.2. Dit loopt van een frequentie rond de 0,7 procent voor een verzekerde som tot € 900.000, tot een frequentie van tientallen procenten bij verzekerde sommen boven de € 22,7 miljoen.

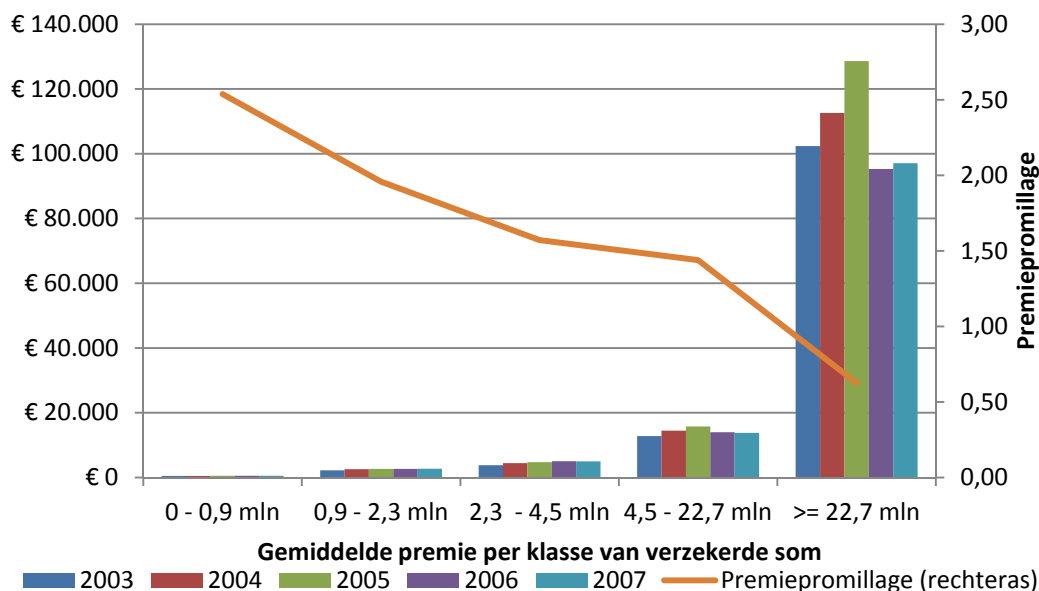
Figuur 4.2 De schadefrequentie brandschadeverzekeringen bedrijven loopt op met de verzekerde som



Bron: Van den Berg et al. (2009) op basis van Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS)

Bovenstaande verloop is op zich al opvallend, maar helemaal als het in combinatie met de premie wordt bekeken. Zoals in paragraaf 3.2.2 beschreven is het gemiddelde premiepromillage 0,9. Dit premiepromillage *daalt* naarmate de verzekerde som *stijgt*. Zie Figuur 4.3. Oftewel, voor een kleinere schadeverzekering betaalt een bedrijf gemiddeld een hogere premie per verzekerde euro, terwijl de schadefrequentie lager is. En voor een grotere schadeverzekering betaalt een bedrijf gemiddeld een lagere premie per verzekerde euro, terwijl de schadefrequentie hoger is.

Figuur 4.3 Gemiddelde premie stijgt met de verzekerde som terwijl premiepromillage daalt bij bedrijfsbrandverzekeringen

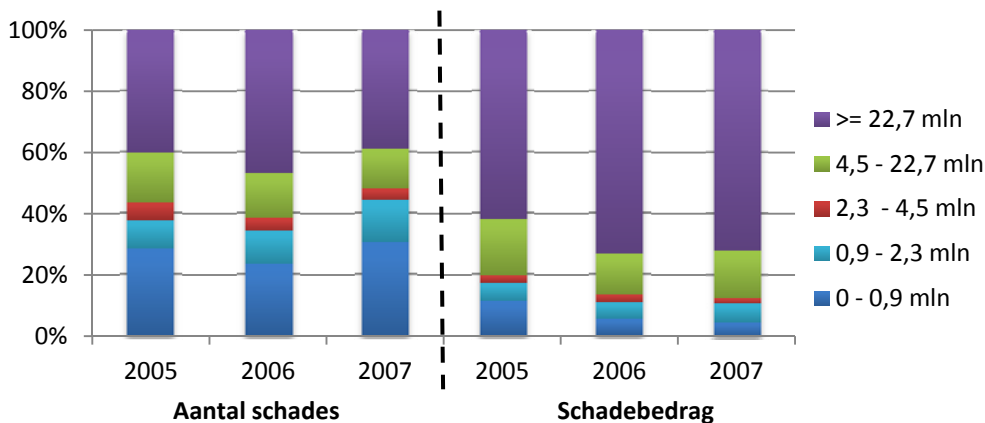


Bron: Van den Berg et al. (2009) op basis van Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS).

Theoretisch is het mogelijk dat bij een hogere verzekerde som een hogere schadefrequentie optreedt, maar dat het geleden schadebedrag (veel) lager is dan bij een lagere verzekerde som. Dit

is echter niet het geval. Zie Figuur 4.4. Het ziet er naar uit dat bij een hogere verzekerde som (meer dan € 22,7 miljoen) zowel de schadefrequentie hoger is, als het schadebedrag.

Figuur 4.4 De polissen van bedrijfsbrandverzekeringen met een hoge verzekerde som hebben zowel vaker schade als hogere schade (2007)



Bron: Tieben et al (2009) op basis van Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS). Schadebedrag is hetgeen wat bij verzekeraar geclaimd is. Daadwerkelijke schade kan daarom hoger zijn.

De geconstateerde relatie is dat de gemiddelde premie stijgt met de verzekerde som, maar minder dan evenredig, zodat het premiepromillage daalt, en dat terwijl de schadefrequentie toeneemt. Deze relatie kan vertekend zijn door het bestaan van eigen risico. Het is namelijk mogelijk dat bij polissen met een hogere verzekerde som vaker een (hoger) eigen risico wordt gehanteerd. In dat geval staat tegenover een lager premiepromillage een hoger eigen risico. Helaas is dit niet na te gaan op basis van openbare informatie. Een andere (deel-)verklaring kan zijn dat aan grotere bedrijven hogere preventie-eisen worden gesteld, waardoor mogelijk ook de premie lager kan.

Al met al zijn er aanwijzingen dat verzekeraars sectoraal naar risico differentiëren, maar tevens dat zij een hoog risico (hoge schadefrequentie en hoog schadebedrag) juist lijken te belonen met een laag premiepromillage. Er vanuit gaande dat dit niet veranderd is sinds 2007, speelt de vraag of dit problematisch is. Het kan problematisch zijn voor twee partijen: de verzekeraars en de bedrijven met een lage verzekerde som (en een lage schadefrequentie) die een relatief hoog premiepromillage betalen ten opzichte van een hoge verzekerde som.

Allereerst de *verzekeraars*. Uit het jaarverslag van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat voor de branche schade (waar zowel brand als aansprakelijkheid onder valt) de *netto combined ratio* voor vrijwel de gehele periode 2004-2012 onder de 100 bleef. Dit betekent dat de inkomsten, afgezien van het beleggingsresultaat en de renteopbrengsten, hoger zijn dan de uitgaven. Ook het resultaat na rente in procenten van de verdiende premie vertoont een positieve ontwikkeling sinds 2008.¹⁸⁰ Het lijkt er daarmee op dat verzekeraars geen problemen ondervinden van de lagere premiepromillage bij hogere schadefrequentie en –bedrag.

Als hier een probleem bestaat, betreft het dus de *vraagzijde* van de markt, specifiek voor bedrijven met een lagere verzekerde som. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat bedrijven met een lagere

¹⁸⁰ Verbond van Verzekeraars (2008 en 2012b).

verzekerde som veelal MKB zijn. Zoals in hoofdstuk 3 besproken heeft in 2011 55 procent van de MKB-ers een inventaris-/goederenverzekering. Daarnaast heeft 59 procent van de MKB-ers een pakketverzekering, waar ook een inventaris-/goederenverzekering in zit.¹⁸¹ Het is daarom aannemelijk dat vrijwel alle MKB-bedrijven een inventaris-/goederenverzekering heeft. Uit cijfers uit 2007 blijkt de penetratiegraad voor alle type bedrijven: 96 procent van de bedrijven is verzekerd tegen brand via goederen-/inventaris- en/of opstalverzekering (Van den Berg et al., 2009). De hogere premiepromillages lijken geen belemmering te vormen om verzekeringen aan te gaan.

Ondanks dat het geen problemen lijkt op te leveren, blijft de vraag hoe het komt dat het premiepromillage daalt terwijl de verzekerde som, schadefrequentie en schadebedrag stijgt. Wellicht is dit te verklaren door verschillen in betalingsbereidheid. Een groter bedrijf heeft meer mogelijkheden om schade zelf op te vangen (meer vermogen, een lagere rentevoet, etcetera), waardoor de waardering van lager risico lager is dan bij een kleiner bedrijf. Dit zou zich ook kunnen uiten in een hoger eigen risico. Kortom, een groter bedrijf, met een relatief hoge verzekerde som, is mogelijk, al dan niet in combinatie met een hoger eigen risico, minder bereid een hoge premie te betalen. Wellicht dat verzekeraars hen daarom tegen een lager premiepromillage verzekeren.

Belemmeringen door de vormgeving van verzekeringen?

Voor particulieren vinden we geen aanwijzingen dat er een mismatch is tussen premie en risico. Voor verzekeringen die via de co-assurantiebeurs worden afgesloten, is weinig bekend over de diversiteit van verzekeringen en risico- en premiedifferentiatie. Daarom kan niet worden geconcludeerd dat dit tot belemmeringen leidt. Verzekeraars differentiëren (op de provinciale markt) bij bedrijven naar risico, maar anders dan verwacht: premies stijgen minder dan evenredig met de verzekerde som, ondanks hogere schadefrequenties. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit tot problemen zou leiden voor verzekeraars of voor het MKB.

4.2.5 De rol van tussenpersonen

Het verbod op bonusprovisie

Sinds 1 januari 2013 geldt het provisieverbod. Voorheen was de vergoeding voor het advies verwerkt in de prijs van de verzekering. Maar nu moet de adviseur een aparte rekening maken voor de advies- en eventuele bemiddelingskosten, ongeacht de aankoop van een verzekering. Dit verbod geldt niet voor schadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen.¹⁸²

Door het wegnemen van financiële prikkels die de adviseur of bemiddelaar naar een niet optimaal product of een niet-optimale aanbieder zouden kunnen leiden, wordt het risico op *mis-selling* verkleind¹⁸³. Een ander voorbeeld van een prikkel die ongewenst werd gezien door de overheid is de bonusprovisie. Dit is een vergoeding om de verkoop van bepaalde verzekeringen te stimuleren. Hiervoor geldt, ook voor schade- en aansprakelijkheidsverzekeringen, al vanaf 1 januari 2012 een verbod.

¹⁸¹ Het Verkeersblad (2011). De percentages komen in de geraadpleegde bron boven de 100 procent uit. Cijfers uit bron aangehouden.

¹⁸² Rijksoverheid (2013).

¹⁸³ Risseuw et al. (2010).

Het is daarom momenteel nog steeds toegestaan dat financieel adviseurs zich laten betalen via de provisie verwerkt in de prijs van de schade- en aansprakelijkheidsverzekeringen. Daarom kunnen deze tussenpersonen nog steeds een prikkel hebben om meer of andere verzekeringen te adviseren dan optimaal zou zijn. Het is onbekend of het niet laten gelden van het provisiebod op schade- en aansprakelijkheidsverzekeringen daadwerkelijk leidt tot suboptimale verzekeringsbeslissingen.

Aansprakelijkheid makelaars

Makelaars spelen een grote rol op de co-assurantiebeurs. Zij adviseren bedrijven welke verzekeringen te nemen en stellen de polisvoorwaarden op. Naast reputatie-effecten en dergelijke hebben zij er belang bij dit goed te doen, aangezien zij aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het gegeven advies. Oftewel, voor het schenden van de zorgplicht. Mocht er schade ontstaan en de cliënt kan bewijzen dat de makelaar verkeerd advies heeft gegeven over de hoogte van de verzekerde som of over de te dekken objecten, dan kan een deel van die schade op de makelaar worden verhaald. Het is onduidelijk in welke mate deze zaken in de praktijk voorkomen en voor de cliënt succesvol zijn.

Belemmeringen bij tussenpersonen?

Uit bovenstaande blijkt geen belemmering uit de rol van tussenpersonen op de markt van verzekeringen, waarbij het overigens onduidelijk is of het niet gelden van het provisiebod op schade- en aansprakelijkheidsverzekeringen leidt tot suboptimale verzekeringsbeslissingen. Eventuele ongewenste prikkels worden verder voorkomen door het verbod op bonusprovisie en doordat makelaars aansprakelijk kunnen worden gesteld voor hun advies.

4.2.6 Opzeggen van contracten

Op basis van artikel 7:940 lid 3 BW kan een verzekeraar de verzekering opzeggen op grond van “*op in de overeenkomst vermelde gronden welke van dien aard zijn dat gebondenheid aan de overeenkomst niet meer van de verzekeraar kan worden gevergd*”. Het schadeverloop kan hiervoor aanleiding zijn.¹⁸⁴ Onduidelijk is hoe het schadeverloop moet zijn om als reden tot opzegging te kwalificeren.

Opzegging door de verzekeraar is schadelijk voor de verzekerde. Deze zit immers zonder verzekering. De verzekerde heeft dan naar alle waarschijnlijkheid veel moeite een nieuwe verzekeraar te vinden. Bij het aangaan van een nieuwe verzekering zal namelijk veelal worden gevraagd of eerder een verzekering is opgezegd door de verzekeraar.¹⁸⁵

Het Hof Arnhem benadrukte dat de verzekerde meer behoefte heeft aan bescherming tegen opzegging dan de verzekeraar. De vierde volzin uit artikel 7:940 lid 3 BW zoals deze hierboven is gepresenteerd, zou volgens het Hof niet tot een onredelijk resultaat leiden aangezien de verzekeraar zelf de mogelijkheid heeft om de polisvoorwaarden te formuleren.¹⁸⁶ Het Hof lijkt daarmee te suggereren dat deze volzin de positie van de verzekerde tot op zekere hoogte moet beschermen en tegelijkertijd de positie van de verzekeraar niet onredelijk verzwakt.

¹⁸⁴ Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons (2012) 7-IX* 286.

¹⁸⁵ Parl. Gesch. Verzekering, Hendrikse/Martius/Rinkes, p. 98

¹⁸⁶ Hof Arnhem 31 maart 2009, LJN BI1728

De verzekeraar kan ook, in plaats van opzegging, een eigen risico per schadegebeurtenis instellen. Zowel de mogelijkheid tot geheel opzeggen als het instellen van een eigen risico verhoogt de prikkel voor de verzekerde om schade zoveel mogelijk te voorkomen. Als de verzekeraar de voorwaarden ex durante aanpast, kan de verzekerde opzeggen en op zoek naar een andere verzekering, zonder dat deze hoeft aan te geven waarom de vorige verzekering is opgezegd.

Belemmeringen door opzegging?

Het is onduidelijk in hoeverre opzegging door de verzekeraar in de praktijk voorkomt. Daarom kan er ook geen uitspraak worden gedaan over het wel of niet bestaan van een knelpunt.

4.2.7 Uitkeren naar evenredigheid bij onderverzekering

Een verzekerde zou kunnen kiezen om niet een gehele opstal of inboedel te verzekeren, bijvoorbeeld als een verzekerde eigen vermogen heeft om een deel van de schade op te vangen. In dit geval is er sprake van bewuste onderverzekering.

Bij onderverzekering wordt er vaak naar rato uitgekeerd (dit is het evenredigheidsprincipe uit Artikel 7:958, lid 5 BW). Als de verzekerde vermogen heeft om, zeg, 20 procent van de totale waarde van een inboedel zelf te kunnen dragen en daardoor een verzekering van 80 procent van de waarde van de inboedel afsluit, lijkt er geen belemmering te ontstaan als slechts een deel van de inboedel verloren gaat. Stel de helft van de inboedel gaat verloren. In dat geval keert de verzekeraar 80 procent van de schade uit, ook al is de totale verzekerde som hoger. Als de verzekerde vermogen heeft om 20 procent van de totale waarde op te vangen, heeft hij of zij ook vermogen om 20 procent van de helft van de totale waarde op te vangen. Het uitkeren naar rato lijkt daarbij als een soort (extra) eigen risico te kunnen fungeren. Als de hele inboedel verloren gaat, wordt 80 procent van de waarde van de inboedel vergoed, precies wat de verzekerde voor ogen had (zie voor een ander rekenvoorbeeld paragraaf 3.2.2).

Belemmeringen door uitkeren naar evenredigheid bij onderverzekering?

Uitkeren naar evenredigheid bij onderverzekering geeft geen belemmeringen.

4.3 Belemmeringen bij preventie- en verzekeringsbeslissingen?

Aanwijzingen voor niet-optimale preventie- en verzekeringsbeslissingen van burgers en bedrijven met betrekking tot brand en bouwongevallen zijn¹⁸⁷:

- burgers en bedrijven die zich niet bewust zijn van de risico's op en de gevolgen van brand en bouwongevallen en/of van de kosten en de baten van preventie en verzekering;
- burgers en bedrijven die zich niet gedragen naar deze risico's en deze baten, in termen van verzekerdheid (teveel of juist te weinig verzekerd) en (preventief) gedrag.

¹⁸⁷ Eigen analyse.

Naast bovenstaande aanwijzingen onderzoekt deze paragraaf ook enkele specifieke kenmerken van preventie- en verzekeringsbeslissingen op hun mogelijke belemmeringen voor optimale besluitvorming, te weten¹⁸⁸:

- Het (niet) meespelen van de vraag of schade op een aansprakelijke partij verhaald kan worden of dat een benadeelde zich had kunnen verzekeren tegen schade bij het toekennen van onverplichte nadeelcompensatie door de overheid;
- Een mogelijk ‘aanzuigende’ werking van aansprakelijkheidsverzekeringen (ook wel *deep pocket effect*), namelijk indien door verzekering eerder een causaal verband wordt vastgesteld. Dit zou een premieverhogend effect kunnen hebben vanwege de hogere frequentie van uitkering. Hierdoor daalt de prikkel om een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten;
- Mogelijke oververzekering op het niveau van Nederland als geheel als iedereen zowel een aansprakelijkheidsverzekering als een opstal-/inboedelverzekering zou hebben;
- Het dekken van schade door eigen gebrek bij brandverzekeringen voor bedrijven. Dit is in tegenstelling tot artikel 7:951 BW. Ontbreekt daardoor een prikkel om de verzekerde objecten goed te onderhouden en zo een eigen gebrek te herstellen voordat schade ontstaat en is daardoor het aantal schadegebeurtenissen hoger?
- Een mogelijk lage vraag naar bedrijfsschadeverzekeringen. Volgens sommige interviews schatten bedrijven de snelheid waarmee ze weer in bedrijf kunnen zijn te hoog in.

4.3.1 Risico's en de kosten en baten van preventie en verzekering

De hoofdvraag is hier of er aanwijzingen zijn dat burgers of bedrijven zich teveel of juist te weinig verzekeren en of ze teveel of te weinig preventief gedrag vertonen. Het ‘teveel’ of ‘te weinig’ slaat op de *eigen* situatie van die burgers of bedrijven. Afwenteling komt aan bod in paragraaf 4.4. Belemmeringen vanuit de aanbodzijde van verzekeringen zijn behandeld in paragraaf 4.2.

Mochten er aanwijzingen zijn dat er sprake is van suboptimale besluitvorming, dan is de vervolgvraag wat daarvan de oorzaak is. Zijn burgers en bedrijven zich bijvoorbeeld bewust van de risico's op en de gevolgen van brand en bouwongevallen en van de kosten en baten van preventie en verzekering? Of schatten ze risico's en gevolgen te hoog of juist te laag in of schatten ze de kosten en/of de baten van preventie of verzekering te hoog of juist te laag in?

Verzekeren burgers zich te weinig?

In paragraaf 3.2.1 is besproken dat de penetratiegraad van particulieren voor first-party verzekeringen hoog is. In 2010 was volgens het Verbond van Verzekeraars de penetratiegraad 96 procent in het cluster “inboedel”. Voor opstal zal dit percentage in de praktijk tegen de 100 procent van alle huis- of appartementseigenaren lopen. Ook de aansprakelijkheidsverzekeringen worden in grote mate afgesloten door particulieren. In 2010 was de penetratiegraad 96 procent. Hierdoor lijkt uitgesloten dat burgers zich te weinig verzekeren tegen gevolgen van brand en bouwongevallen. Dit geldt zowel voor schade voor zichzelf als aan derden.

Het kan echter nog zo zijn dat men wel een verzekering heeft, maar dat deze een te lage verzekerde som heeft. Bij inboedelverzekeringen lijkt dit niet realistisch. Verzekeraars bieden

¹⁸⁸ Deze mogelijke belemmeringen zijn naar voren gekomen in de interviews, in de begeleidingscommissie of in de eerdere hoofdstukken 2 en 3.

rekenmethodes om de waarde van de inboedel vast te stellen via netto-inkomen, woonoppervlak etcetera. Op deze manier wordt de kans op onderverzekering verlaagd. Zowel bij inboedel- als bij opstalverzekeringen kan de verzekeraar een garantie aanbieden tegen onderverzekering. Het is op basis van openbare gegevens niet duidelijk of er in de praktijk onderverzekering voorkomt bij opstalverzekeringen. Veelal is een opstalverzekering echter gekoppeld aan een hypotheek en zal de financier deze verzekering als voorwaarde stellen. Het is aannemelijk dat een voldoende dekking en verzekerde som van de verzekering ook onder deze voorwaarde van de financier valt.

Bij een aansprakelijkheidsverzekering kan uit verschillende verzekerde bedragen worden gekozen, variërend tussen € 0,5 miljoen en € 2,5 miljoen per gebeurtenis. Het verschil in premie voor de verschillende verzekerde bedragen ligt tussen de vier en 15 euro per jaar.¹⁸⁹ Dit premieverschil zal in de praktijk eerder een prikkel geven om voor een hogere dan lagere som te kiezen.

Kortom, de penetratiegraad van first-party en third-party verzekeringen onder burgers is hoog en het is aannemelijk dat er in de praktijk geen onderverzekering is.

Verzekeren burgers zich teveel?

Het andere eind van het spectrum is juist oververzekering. Dit houdt in dat particulieren meer verzekeringen afsluiten dan optimaal zou zijn, of dat zij een hogere dekking en/of som hebben dan nodig, bijvoorbeeld ten opzichte van de inboedelwaarde. Puur rationeel is het optimaal als men zich alleen verzekert tegen schade waarvan de vaste premiekosten meer dan worden goedgeмаakt door de resulterende risicovermindering. Dit betekent voor elke verzekeringsbeslissing een afweging gebaseerd op de kans dat schade ontstaat, de verwachte omvang van de schade en of dit uit eigen vermogen kan worden betaald. De optimale mate van verzekeren hangt daarmee mede af van iemands risico-inschatting, risico-aversie en eigen vermogen.

In oktober 2012 rapporteerden diverse media dat Nederlanders oververzekerd zouden zijn. Dit naar aanleiding van het verhogen van de assurantiebelasting. Uit een rapport van de European insurance and reinsurance federation (CEA) uit 2011 blijkt dat Nederland aan de hoge kant zit wat betreft verzekeringspremies per hoofd van de bevolking. Voor het cluster *motor, property en liability* betaalden Nederlanders in 2010 volgens de auteurs iets meer dan € 1.000 aan premie.¹⁹⁰ Hiermee staat Nederland op een zesde plek van de meer dan 30 landen (vrijwel alle Europese landen en Turkije). Het gemiddelde van de Europese landen was ruim € 500.¹⁹¹ Bij deze cijfers wordt een aantal noties gemaakt door het Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS) in de NRC next. De bedragen zijn inclusief premies betaald door bedrijven, het gaat dus niet alleen om particuliere verzekeringen. Daarnaast zullen in een 'rijker' land, bijvoorbeeld gemeten in termen van BBP per hoofd, hogere premies worden betaald. Dit lijkt te worden onderbouwd door te kijken naar de landen die boven Nederland staan. Dit zijn Liechtenstein, Luxemburg, Zwitserland, Noorwegen en Denemarken. Alle hebben een hoger BBP per capita dan Nederland. Het totale premiebedrag weerspiegelt dus mogelijk eerder de hogere premies dan het hogere aantal verzekeringen per hoofd van de bevolking. Het CVS stelt op basis van eigen cijfers

¹⁸⁹ www.depremievergelijker.nl/aansprakelijkheidsverzekering/. Het verschil is genomen tussen de goedkoopste verzekeraars en de duurste verzekeraars bij € 1000.000 en bij € 2.500.000 dekking.

¹⁹⁰ European insurance and reinsurance federation (2011).

¹⁹¹ Het gaat hierbij om het gemiddelde van alle landen die lid zijn van CEA. Zie pagina 6 voor een overzicht: European insurance and reinsurance federation (2011).

Nederland voor genoemde verzekeringen € 800 aan premie per hoofd bevolking betaalt (bedrijven en particulieren). Hierdoor zou Nederland op de achtste plek komen te staan.¹⁹²

Op basis van openbare gegevens kan niet worden vastgesteld of Nederlanders oververzekerd zijn of niet. Ook omdat dit idealiter per individu zou moeten worden gedaan. Wel lopen particulieren een risico op *oververzekerd* zijn als ze middels een inboedelwaardemeter een garantie op *onderverzekering* afnemen¹⁹³. Gezien de alternatieven zoals de inventarisatielijst classificeren we dit niet als een belangrijke belemmering.

Verzekeren bedrijven zich te weinig?

Zoals besproken in paragraaf 4.2 zouden er knelpunten kunnen zijn bij bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheids- en beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen. Dit omdat de penetratiegraad van deze verzekeringen laag lijkt te zijn ten opzichte van de verzekeringen bij particulieren en ten opzichte van het buitenland. Zo geldt er in België een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor het risico op brand en ontploffing voor publiek toegankelijke gebouwen. Volgens een media-bericht zou in Nederland 40 procent van de ondernemingen een beroepsaansprakelijkheidsverzekering hebben, tegenover 70 procent tot 85 procent in Frankrijk, Groot-Brittannië en Duitsland.¹⁹⁴ Redenen voor het lage percentage ten opzichte van het buitenland zijn volgens hetzelfde media-bericht een onderschatting van de (financiële) risico's en de verwachting van veel kleine ondernemers dat de algemene leveringsvoorwaarden genoeg zekerheid geven. Daarnaast zouden Nederlandse ondernemers focussen op de kosten van de verzekering in plaats van de baten. Het betreffende media-bericht gaat evenwel met vele onzekerheden gepaard: het kent geen auteur of bronvermelding en de cijfers en bevindingen zijn niet te controleren. Het is ook onduidelijk waarom Nederlandse ondernemers op dit punt zouden afwijken van ondernemers in andere landen.

Het grootste knelpunt lijkt bij *bedrijfsschade* te zitten. Indien bedrijven hier niet (voldoende) voor verzekerd zijn, is de kans aanmerkelijk dat zij na een brand failliet gaan. Amerikaans onderzoek toont aan dat na een grote brand 43 procent van de bedrijven niet meer tot herstart komt. Over Nederland circuleren diverse percentages die alle niet onderbouwd lijken te zijn met openbare gegevens.¹⁹⁵

Ook in Nederland wordt gesteld dat veel bedrijven onderverzekerd zijn wat betreft bedrijfsschade. Het zou hierbij gaan om een te lage dekking en/of verzekerde som, te korte uitkeringstermijn of het ontbreken van een verzekering. Factoren die zouden worden onderschat tijdens de beslissing om wel of niet te verzekeren en tegen welke dekking zijn veelal externe vertragende factoren na een brand. Bijvoorbeeld als een verzekeraar wacht met het uitkeren van

¹⁹² NRC next (2012).

¹⁹³ Kassa (2011).

¹⁹⁴ Profnews (2011). Het media-bericht kent geen auteur en geen bronvermelding. De erin genoemde cijfers en bevindingen zijn niet te controleren.

¹⁹⁵ Zo wordt er gesteld dat in Nederland 30 procent van de bedrijven failliet gaat vanwege het niet sluiten van een bedrijfsschadeverzekering (www.vansanten.nl/zakelijk/succesvol-ondernemen/bedrijfsschade/), waarbij het onduidelijk is of dit 30 procent van alle bedrijven is, of 30 procent van de faillissementen, en ook waarop dit percentage is gebaseerd. Tevens wordt gesteld dat 80 procent van bedrijven binnen een jaar na een brand failliet ging en 90 procent binnen twee jaar, waarbij een belangrijke oorzaak zou zijn dat niet een toereikende bedrijfsschadeverzekering was afgesloten (<http://media.nervecentre.nl/media/NC/nieuwsbrief/2008-10/Nerve%20Centre%20Nieuwsbrief%2010-2008.pdf>).

het voorschot zolang het toedrachtonderzoek van de brand nog loopt. Of de levertijd van machines die verwoest zijn in de brand maar essentieel zijn voor de bedrijfsvoering. Ook ziet de overheid streng op milieuschade. Er moet daarom rekening gehouden worden met hoge kosten voor de schoonmaak van schadelijke stoffen.¹⁹⁶ Bij een tekortschietende dekking, verzekerde som of uitkeringstermijn is er ook mét bedrijfsschadeverzekering nog risico op faillissement (zie subparagraaf 4.2.1).

Onderzoek door Andersson Elffers Felix (AEF) uit 2006 toont aan dat inkomstenderving van bedrijven niet vaak verzekerd wordt. De premie van de bedrijfsschadeverzekering zou volgens de auteurs dusdanig hoog zijn dat kleinere bedrijven geen verzekering afsluiten. Tegelijkertijd vertrouwen grotere bedrijven op hun eigen reserves om te herstellen na een brand.

Al met al is er onvoldoende informatie beschikbaar om een harde uitspraak te doen of bedrijven momenteel optimale beslissingen nemen over het wel of niet afsluiten van bedrijfsschadeverzekeringen en de gekozen dekking, verzekerde som en uitkeringstermijn daarbij. Gezien de ernst van de potentiële gevolgen, namelijk faillissement, lijkt het evenwel niet optimaal voor bedrijven om géén bedrijfsschadeverzekering te hebben. In dat geval zouden de kosten van de verzekering niet goed worden afgewogen tegen de baten.

Dan de *aansprakelijkheidsverzekeringen* voor bedrijven. Los van de penetratiegraad die naar verluidt laag is, is het goed denkbaar dat de verzekerde som te laag is. SE Fireworks is hiervan een goed voorbeeld. Deze vuurwerfabriek had een verzekerde som van € 1,13 miljoen. Dit was veel te laag om de veroorzaakte schade aan derden te vergoeden. Dit heeft zowel consequenties voor SE Fireworks (de verzekerde partij) als de benadeelde partijen. Gezien de hoge landelijke penetratiegraad van inboedel- en opstalverzekeringen zal een groot deel van de schade door first-party verzekeringen gedekt kunnen worden. Op deze manier biedt de third-party verzekering van de veroorzaker geen soelaas, maar blijven benadeelden niet zitten met de schade.¹⁹⁷ Wel kan hierdoor uiteindelijk de premie voor first-party verzekeringen stijgen, waardoor benadeelden alsnog een meer dan evenredig deel van de kosten moeten ophoesten. Dat lijkt overigens het afsluiten van deze verzekeringen tot nog toe niet in de weg te staan. Een open vraag is of bedrijven zich minder snel verzekeren tegen de risico's van aansprakelijkheid *omdat* zij er vanuit gaan dat potentiële benadeelden zelf verzekerd zijn via first-party verzekeringen. Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat first-party verzekeraars voor maximaal € 500.000 verhaal mogen nemen waardoor het mogelijk is dat het slachtoffer of diens verzekeraar alsnog met een deel van de schade blijft zitten.¹⁹⁸ Vanaf 1 januari 2014 verandert dit en kunnen first-party verzekeringen verhaal halen op aansprakelijke bedrijven waardoor mogelijk de prikkel om een third-party verzekering tegen aansprakelijkheid voor brand af te sluiten, toeneemt.

Een mogelijke reden voor verzekerde bedragen die lager zijn dan maatschappelijk optimaal komt voort uit de maximale schadevergoeding die iemand zou kunnen betalen uit het eigen vermogen. Zonder verzekering zou een bedrijf failliet gaan als de te vergoeden schade het vermogen te boven gaat. Of de te vergoeden schade één-, twee- of driemaal het vermogen is, doet dan niet

¹⁹⁶ De Register Expert (2012).

¹⁹⁷ Er wordt echter gesteld dat juist in de wijk in Enschede waar de vuurwerkcramp plaatsvond weinig inboedel- en opstalverzekeringen waren afgesloten.

¹⁹⁸ Er mag alleen verhaal worden genomen indien de aansprakelijkheid van de derde verband houdt met onzorgvuldig handelen of nalaten.

meer ter zake: van een kale kip kan niet worden geplukt. Dat de te vergoeden schade gemaximaliseerd is op het aanwezige vermogen en daardoor minder prikkels kan geven tot risico-reductie of het aangaan van aansprakelijkheidsverzekeringen wordt wel het “judgment-proof”-probleem genoemd¹⁹⁹. Merk op dat het zelfs theoretisch niet duidelijk is dat dit probleem echt bestaat. Het aangaan van een aansprakelijkheidsverzekering dient juist om het aanwezige vermogen te beschermen. Hoe hoger de verzekerde som, hoe beter de bescherming van dat vermogen, maar ook hoe hoger de premie. Vermogen, risico en de mate van risico-aversie beïnvloeden de verzekeringsbeslissing²⁰⁰.

Hoewel het onduidelijk is op hoeveel bouwprojecten DNR van toepassing is verklaard, lijkt het aannemelijk dat dit de meerderheid van de projecten is. Hiermee is ook in de meerderheid van de projecten een verplichte *aansprakelijkheidsverzekering voor de architect* aanwezig. Maar het is eveneens aannemelijk dat de Nederlandse penetratiegraad lager is dan in andere landen. Deze verzekering is buiten DNR in Nederland niet verplicht, terwijl in België en Frankrijk architecten wettelijk verplicht zijn een beroepsaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Hoofdstuk 5 bespreekt dit verder.

Bedrijven kunnen, om onderverzekering tegen te gaan, premier risque beding afsluiten. Hiermee wordt overeengekomen dat, ongeacht de vraag of er onderverzekering is, de schade volledig wordt vergoed, zolang zij onder het bedrag van de verzekerde som blijft. Dit beding biedt uitkomst als het lastig is de juiste verzekerde som te bepalen. Veelal zal de makelaar het bedrijf helpen om de waarde van de inboedel en de verzekerde som vast te stellen. Dit heft mogelijke informatie-assymetrie op.

Verzekeren bedrijven zich teveel?

Het gebruik van verzekeringen voor bedrijven is inbegrepen in de premies per hoofd van bevolking in het eerder genoemde onderzoek van *European insurance and reinsurance federation* (CEA). Dit geeft geen specifieke informatie over de aannemelijkheid van oververzekering bij bedrijven. De verschillen in de penetratiegraad van verzekeringen tussen bedrijven en particulieren suggereren dat oververzekering niet aannemelijk is bij bedrijven.

Preventie door burgers

De kans dat een schade-evenement zich voordoet kan worden verkleind door het nemen van preventiemaatregelen. Ook de omvang van de schade kan hiermee worden beperkt. Dit is het meest concreet bij schade door brand.

Er zijn diverse brandpreventiemaatregelen. Zie Box 4-1.

¹⁹⁹ Bijv. Shavell (2000).

²⁰⁰ Hoe hoger het vermogen, des te makkelijker een bedrijf klappen kan opvangen, maar hoe belangrijker het ook wordt dat hogere vermogen te beschermen tegen exorbitante klappen.

Box 4-1 Brandpreventiemaatregelen.

Een *rookmelder* kan een groot verschil maken in geval van brand. Uit onderzoek blijkt dat de kans op dodelijke slachtoffers in huishoudens hierdoor met 50 procent kan dalen.²⁰¹ Het is dan wel belangrijk dat de rookmelder werkt. Een rookmelder die is aangesloten op het lichtnet is veiliger dan een rookmelder op batterijen. *Kleine blusmiddelen* zoals een haspel zijn redelijk effectief om de schade van een brand te beperken. Een *sprinklerinstallatie* is nog effectiever. In 95 procent van de gevallen waarbij deze installatie actief was, bleef de brand beperkt tot de ontstaansruimte. In geen van de gevallen sloeg de brand over naar aangrenzende bebouwing. Het gebruik van een automatische sprinklerinstallaties is echter beperkt in Nederland.

De effectiviteit van verschillende preventiemaatregelen is duidelijk. Maar in hoeverre worden deze maatregelen in de praktijk ook genomen en is er een verbetering of verslechtering over tijd zichtbaar? Uit een enquête uit 2009 onder 1.043 huishoudens blijkt de bekendheid met deze maatregelen. Het meest bekend is de rookmelder (70 procent van de huishoudens noemt dit als mogelijke maatregel), brandblusser (33 procent), blusdeken (24 procent) en het niet gebruiken of opslaan van brandbare materialen en apparaten niet op stand-by laten staan (7 procent). (Van den Berg et al., 2009) In 2003 had 48 procent van de huishoudens een werkende rookmelder, 21 procent had een werkende brandblusser en vijf procent had een blusdeken.²⁰² In 2008 had 67 procent van de huishoudens een rookmelder in huis.²⁰³ De meest recente cijfers zijn uit 2009. Van de ondervraagde huishoudens had dat jaar 74 procent een rookmelder met batterijen en 7 procent een rookmelder aangesloten op het lichtnet. 42 procent van de huishoudens heeft een brandblusser. Een blusdeken was in 28 procent van de huishoudens aanwezig.

De respondenten uit 2009 die geen maatregelen hadden genomen, gaven aan dat de voornaamste reden was dat ze hier nooit aan hadden gedacht (46 procent). Andere redenen waren een gebrek aan tijd/nog niet aan toegekomen (27 procent) en dat de respondenten het niet nodig vonden om in hun situatie maatregelen te nemen (23 procent). 18 procent van de respondenten vond dat de maatregelen teveel geld kosten. (Van den Berg et al., 2009)

Deze cijfers tonen aan dat een steeds groter deel van alle huishoudens brandpreventiemaatregelen neemt. Het is goed mogelijk dat de percentages in 2013 hoger liggen dan in 2009. Tegelijkertijd lijkt een gebrek aan bewustzijn van de risico's en de mogelijkheden tot preventie de voornaamste reden om geen maatregelen te nemen. Omdat brand negatieve externe effecten kan hebben (overslaan op andere panden) en preventie dan positieve externe effecten kent, is het de vraag of preventiemaatregelen met een positieve baten-kostenverhouding verder kunnen worden gestimuleerd. Hierop gaan we kort in in paragraaf 5.2.

Preventie door bedrijven

In het bedrijfsleven wordt brandpreventie door 86 procent belangrijk gevonden, tegenover 79 procent bij huishoudens. Dit verschil is niet groot genoeg om te spreken van een verschil in belang dat er aan brandpreventie wordt gehecht. (Van den Berg et al., 2009) Van de 250 ondervraagde bedrijven waren er in 2009 zes die geen brandpreventieve maatregelen hadden genomen. Veel voorkomende maatregelen zijn de brandblusser (90 procent), de rookmelder (75

²⁰¹ Ahrens (2004).

²⁰² Centrum voor Verzekeringsstatistiek (2003).

²⁰³ Centrum voor Verzekeringsstatistiek (2008).

procent), het regelmatig controleren en onderhouden van apparatuur (60 procent), bedrijfshulpverlening, een vluchtplan en blusdekens (40 tot 50 procent). (Van den Berg et al., 2009)

Ongeveer 10 procent van de ondervraagde bedrijven heeft in 2009 een sprinklerinstallatie. (Van den Berg et al., 2009) In de VS is een wet ingevoerd waarmee de installatie van een sprinklersysteem een belastingvoordeel kan opleveren (de Fire Sprinkler Incentive Act 2005). Dit omdat uit onderzoek van de Amerikaanse National Fire Sprinkler Association (NSFA) bleek dat sprinklers het aantal slachtoffers en zakelijke schade fors verminderen. In de periode 1988-1998 was het aantal slachtoffers van een brand met sprinkler 60-100 procent lager dan bij een brand zonder sprinkler. De zakelijke schade was in geval van een sprinkler in diezelfde periode tussen de 43 tot 67 procent lager dan zonder sprinkler.²⁰⁴

Er zijn geen cijfers bekend van eerdere of latere jaren, zodat geen uitspraak mogelijk is over een eventuele trend. In vergelijking met het treffen van brandpreventiemiddelen door burgers nemen meer bedrijven maatregelen om brand te voorkomen dan wel te beperken. Dit komt mede door de voorwaarden die verzekeraars stellen, inspecties die verzekeraars uitvoeren en door wettelijke maatregelen en inspecties (met name in het kader van de Arbodienst).

Conclusies: belemmeringen door inschatting risico's en de kosten en baten van preventie en verzekering?

De hoofdvraag van deze subparagraaf was of er aanwijzingen zijn dat burgers of bedrijven zich teveel of juist te weinig verzekeren en of ze teveel of te weinig preventief gedrag vertonen. Wat betreft burgers is de penetratiegraad van zowel first-party als third-party verzekeringen hoog. Bij bedrijven ligt dit anders. Bedrijven verzekeren zich mogelijk niet voldoende voor het risico op *bedrijfsschade*.

De omvang van schade bij grote branden zoals in Enschede en Moerdijk toont aan dat de verzekerde som van de *aansprakelijkheidsverzekering* niet altijd voldoende is om alle schade te dekken. Een voldoende verzekerd bedrag is in het belang van de veroorzakende bedrijven zelf (tenzij een bedrijf de hogere premie die daarbij hoort te hoog vindt ten opzichte van de risicoreductie). Zo ging Chemie-Pack failliet doordat benadeelden beslag hadden gelegd op het verzekeringsgeld. Mogelijk was dit niet gebeurd als de aansprakelijkheidsverzekering voldoende was geweest om de schade (van in dit geval waterschap Brabantse Delta) te vergoeden.²⁰⁵ De gevolgen van een onvoldoende verzekerde som voor de maatschappij worden verzacht doordat de penetratiegraad van first-party verzekeringen bij zowel bedrijven (bedrijfsschadeverzekeringen uitgesloten) als burgers relatief hoog is, waardoor zij gemiddeld genomen niet met de schade zullen blijven zitten. Wel roept dit onder andere de vraag op wat dit betekent voor de premie van first-party verzekeringen. Dit wordt in paragraaf 4.4 verder besproken.

²⁰⁴ National Fire Incident Reporting System en National Fire Sprinkler Association, geciteerd in Branz (2006).

²⁰⁵ NOS (2011).

De *beroepsaansprakelijkheidsverzekering voor architecten* is alleen verplicht indien DNR van toepassing is verklaard op een bouwproject. In onze buurlanden is het wettelijk verplicht of gekoppeld aan de titel van architect. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 5.

Wat betreft de mate van preventie, burgers nemen relatief veel brandpreventiemaatregelen en de percentages tonen een toenemende mate van preventie over de jaren. Bij bedrijven liggen de percentages hoger dan bij burgers en ontbreken cijfers over de ontwikkeling over tijd. Een vraag is of preventiemaatregelen met een positieve baten-kostenverhouding verder kunnen worden gestimuleerd.

Tot slot. Hoewel *gegeven* het optreden van schade (Moerdijk, Enschede, Volendam) een hogere verzekerde som van aansprakelijkheidsverzekeringen maatschappelijk verstandig lijkt, dient niet te worden vergeten dat het voorkómen van schade *nóg* verstandiger is, zeker als dit niet méér vergt dan het houden aan wetten en regels, en de controle daarop door overheden.

4.3.2 Onverplichte nadeelcompensatie

Effecten van tegemoetkomingen in de schade door de overheid zijn afhankelijk van de omstandigheden waaronder de overheid uitkeert, de voorwaarden die worden gesteld, de hoogte van de tegemoetkoming en, *last but not least*, in hoeverre *van te voren duidelijk is* onder welke omstandigheden de overheid uitkeert, de voorwaarden die worden gesteld en wat de hoogte van de tegemoetkoming is. Als er geen of weinig lijn zit in de omstandigheden waaronder de overheid uitkeert, zijn significante effecten op preventie en verzekering niet te verwachten. Er zal dan ook geen effect zijn op bijvoorbeeld investeringen in een bepaalde sector of toetreding tot een bepaalde sector. Onverplichte nadeelcompensatie is dan vooral een overdracht door de overheid van belastinggeld aan een benadeelde.

In paragraaf 2.2.2 is beschreven na welke schade-evenementen onverplichte nadeelcompensatie in het verleden is uitgekeerd. Voor zover bekend heeft in deze situatie de Rijksoverheid compensatie toegekend, maar het is goed denkbaar dat lagere overheden ook onverplichte nadeelcompensatie toekennen. Er valt geen algemene conclusie te trekken over wanneer de overheid nadeelcompensatie toekent. Het zijn veelal ad hoc regelingen waarbij per situatie wordt bekeken welke schade wel en niet wordt gecompenseerd. Op theoretische gronden is daarom geen prikkel te verwachten waardoor burgers of bedrijven vanwege het bestaan van onverplichte nadeelcompensatie bijvoorbeeld te weinig preventieve maatregelen nemen of zich te weinig verzekeren. Pas als duidelijk is wanneer de overheid wel en niet overgaat tot compensatie, zou er mogelijk een effect op gedrag of op verzekering kunnen optreden. In de diepte-interviews werd bevestigd dat burgers en bedrijven geen rekening houden met de mogelijkheid dat de overheid onverplichte nadeelcompensatie toekent. De verwachting was zelfs dat veel burgers en bedrijven in Nederland niet eens op de hoogte zijn van het concept onverplichte nadeelcompensatie.

Nadeelcompensatie zou kunnen inspelen op de volgende situatie:

- het niet aansprakelijk kunnen stellen door de benadeelde van een ‘veroorzaker’ van de schade, *of*
- het ontbreken van een (afdoende) aansprakelijkheidsverzekering en te weinig financiële capaciteit bij een ‘veroorzaker’, *en tegelijkertijd*

- het ontbreken van een first-party verzekering bij de benadeelde.

Er zou pas sprake zijn van duidelijk *marktfalen* als er geen verzekeringen worden aangeboden die de schade dekken. Als bij de benadeelde bijvoorbeeld een first-party verzekering ontbreekt, terwijl deze wel onder concurrerende voorwaarden wordt aangeboden, is er geen sprake van marktfalen.

In vrijwel alle gevallen waarin onverplichte nadeelcompensatie voor schade na een brand is uitgekeerd, was er een *aansprakelijke persoon*. Dit waren SE Fireworks, de café-eigenaar in Volendam en Chemiepack. Bij de Schipholbrand is recentelijk de verdachte vrijgesproken.²⁰⁶ De drie genoemde aansprakelijke partijen hadden allen een aansprakelijkheidsverzekering waarvan de *verzekerde som onvoldoende was* om de totale schade te dekken. Indien het niet mogelijk zou zijn geweest om een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten waarvan de verzekerde som voldoende was voor de veroorzaakte schade, is er sprake van marktfalen. Iets preciezer: er dient in een concurrerende markt een aansprakelijkheidspolis te worden aangeboden met een hoge verzekerde som tegen een premie die in verhouding staat tot de risicoreductie. Als dat niet zo is, is er sprake van marktfalen (ontbrekende markt).

Ter illustratie, in Enschede was er schade ter hoogte van € 684 miljoen, in Volendam minstens € 50 miljoen en bij Chemiepack € 4,5 miljoen schade aan burgers en bedrijven en nog eens € 71 miljoen aan kosten voor de overheid. (WRR, 2011) De vraag is dan of verzekeraars een polis met zo'n hoge verzekerde som aanbieden én of de premie in verhouding staat tot de risicoreductie. Het antwoord op deze vragen moeten we helaas schuldig blijven wegens gebrek aan gegevens hierover. Daarmee is onduidelijk of hier – mede – sprake is van marktfalen in de vorm van een ontbrekende markt.

Een onvoldoende verzekerde som op een aansprakelijkheidsverzekering kan worden opgevangen door het bestaan van *first-party verzekeringen* die voor deze schade kunnen worden afgesloten. Zoals eerder besproken is de penetratiegraad van first-party verzekeringen bij particulieren en bedrijven hoog. De mogelijkheid tot het afsluiten van een first-party verzekering biedt ook soelaas indien geen aansprakelijke partij kan worden aangewezen en er daarom geen schade verhaald kan worden op (de aansprakelijkheidsverzekering van) de veroorzaker.

De onverplichte nadeelcompensatie lijkt door het bestaan van first party verzekeringen én het ad hoc karakter geen oplossing voor marktfalen, maar eerder een overdracht van de overheid aan een benadeelde. Het is een maatschappelijk (en daardoor politiek) vraagstuk of deze overdracht 'terecht' is. Het WRR rapport uit 2011 somt de totale bedragen die met onverplichte nadeelcompensatie gemoeid waren op. De fondsen voor Enschede en Volendam werden ook gevuld met liefdadigheidsgeld. Het is daarom onbekend hoeveel de overheid uitgeeft aan onverplichte nadeelcompensatie zonder de begrotingen van alle overheden voor alle jaren te bekijken.

²⁰⁶ Nu.nl (2013).

Conclusies: belemmeringen door onverplichte nadeelcompensatie?

Het uitkeren van onverplichte nadeelcompensatie gebeurt op ad hoc basis. Er valt daarom geen prikkel te verwachten waardoor burgers of bedrijven vanwege het bestaan van onverplichte nadeelcompensatie bijvoorbeeld te weinig preventieve maatregelen nemen of zich te weinig verzekeren. De onverplichte nadeelcompensatie lijkt vanwege het ad hoc karakter en het bestaan van (first party) verzekeringen geen oplossing voor marktfalen, maar een overdracht van de overheid aan een benadeelde. Het is een maatschappelijk (en daardoor politiek) vraagstuk of deze overdracht ‘terecht’ is.

4.3.3 Deep pocket effect

Bij het deep pocket effect – het vaker aansprakelijk proberen te stellen van burgers of bedrijven enkel omdat zij een verzekering hebben – is een eerste vraag *of* dit optreedt en een tweede vraag wat voor consequenties dit kan hebben. Andersom: als er geen aanwijzingen zijn dat de consequenties optreden, is het niet waarschijnlijk dat er een (significant) deep pocket effect bestaat.

Het deep pocket effect kan ontstaan doordat de aansprakelijkheidsverzekering tot depersonalisatie leidt. Dit maakt het makkelijker om bekenden aansprakelijk te stellen voor geleden schade, bijvoorbeeld een familielid of de buurman. Daarnaast leidt de verzekerde som ertoe dat er meer claims worden ingediend dan in de situatie zonder verzekering als de veroorzaker niet solvabel is. Het kan ook leiden tot claims die inhoudelijk twijfelachtig zijn en die weinig kans van slagen zouden moeten hebben.²⁰⁷

Bij de toerekening naar redelijkheid, stap twee in het vaststellen van het causaal verband tussen de onrechtmatige daad en de schade (zie paragraaf 2.3.1) speelt het hebben van een aansprakelijkheidsverzekering mee in de beoordeling van het causaal verband. Diverse bronnen wijzen op het eerder vaststellen van een causaal verband indien de schadeveroorzaker een verzekering heeft afgesloten.²⁰⁸ Naast bovengenoemde causaliteitsbenadering kan ook meespelen dat rechters gevoelig zijn voor het leed van de benadeelde en daarom een dader eerder aansprakelijk stellen indien deze een aansprakelijkheidsverzekering heeft. Er is geen empirisch bewijs voorhanden over de mate waarin in de praktijk een partij eerder aansprakelijk wordt gesteld indien deze een aansprakelijkheidsverzekering heeft.

Als het effect daadwerkelijk bestaat, worden burgers of bedrijven die een aansprakelijkheidsverzekering hebben, gecorrigeerd voor andere invloeden, vaker aansprakelijk gesteld dan burgers of bedrijven die geen aansprakelijkheidsverzekering hebben. De verzekeraar moet dan vaker uitkeren dan zonder dit effect, wat tot hogere premies zal leiden. Dit kan de vraag naar aansprakelijkheidsverzekeringen afremmen. Indien dit het geval is, zou dit moeten blijken uit de penetratiegraad van third-party verzekeringen. Voor particulieren is deze erg hoog, voor bedrijven niet. Het is ons onbekend of dat laatste wordt veroorzaakt door hoge premies als gevolg van bedrijven die eerder of voor een hoger bedrag aansprakelijk worden gehouden als zij een aansprakelijkheidsverzekering afsluiten.

²⁰⁷ Hartlief en Tjittes (1999).

²⁰⁸ Hartlief en Tjittes (1999).

Een variant op dit effect zou kunnen zijn dat het (first party) verzekerd zijn bijvoorbeeld vandalisme van anderen uitlokt: ‘men is toch verzekerd’. Over dit mogelijke effect, en de uiteindelijk invloed op premies, is ons geen onderzoek bekend.

Conclusie: belemmeringen door deep pocket effect?

Het deep pocket effect kan op twee manieren tot uiting komen. Allereerst kunnen er meer claims worden ingediend doordat de (vermeende) schadeveroorzaker een aansprakelijkheidsverzekering heeft. Als tweede kan het zijn dat er eerder een causaal verband en aansprakelijkheid wordt vastgesteld indien de veroorzaker een aansprakelijkheidsverzekering heeft. Voor beide effecten is het onduidelijk of en hoeverre dit in de praktijk daadwerkelijk voorkomt.

4.3.4 Oververzekering op macro-niveau

Als iedere burger en ieder bedrijf in een land zowel een first- als third party verzekering zou hebben, is het land als geheel dan oververzekerd? Immers, de optredende schade lijkt dan tweemaal gedekt.

Laten we de zaak omdraaien. Stel dat *iedereen* in een land *alleen* first-party verzekering heeft. Er is dan nog steeds behoefte aan third-party verzekering, want een veroorzaker van schade kan voor die schade aansprakelijk worden gesteld en daarvoor zal men zich willen verzekeren. Stel dat *iedereen* in een land *alleen* third-party verzekering heeft. Als we abstraheren van schade aan eigen persoon of zaak, veroorzaakt door eigen handelen en eveneens van schade waarvan de veroorzaker niet valt te achterhalen, dan zou first-party verzekering overbodig zijn. Of anders gezegd, first-party verzekering zou zich kunnen beperken tot voornoemde gevallen. Het gelijktijdig optreden van first- en third-party verzekeringen is op zichzelf in ieder geval niet suboptimaal.

First party verzekering heeft niet of nauwelijks externe effecten²⁰⁹: men verzekert tegen schade aan eigen persoon of zaak. Third party verzekering heeft positieve externe effecten: het verkleint het risico dat benadeelden met restschade blijven zitten. Deze externe effecten nemen af naarmate er meer particulieren en bedrijven zijn die first party verzekeringen hebben, omdat daarmee het risico op restschade vermindert. Anders gezegd, een first party verzekering kan deels worden gezien als een verzekering tegen restschade, voor het geval de veroorzaker van de schade noch het vermogen, noch de aansprakelijkheidsverzekering heeft om schade te vergoeden. (Naast, dus, schade aan eigen persoon of zaak, veroorzaakt door eigen handelen en schade waarvan de veroorzaker niet valt te achterhalen.) Hoewel het gelijktijdig optreden van first- en third party verzekeringen niet suboptimaal is, is er wel degelijk een ‘afruil’ tussen de verzekeringen en – theoretisch – een maatschappelijk optimum. Daarbij spelen ook andere factoren nog een rol, zoals dat het makkelijker is de premiehoogte te differentiëren bij first party dan bij third party, omdat de waarde van de verzekerde objecten op individueel niveau makkelijker is vast te stellen dan het individuele risico op schade bij derden.

Baker en Siegelman stellen dat aansprakelijkheidsverzekeringen welvaartsverhogend werken: de baten van risicospreiding zijn groter dan de kosten in termen van afnemende preventie.²¹⁰ Moreel

²⁰⁹ Afgezien van het feit dat voor een verzekering voldoende deelname benodigd is (wet van grote getallen).

²¹⁰ Baker en Siegelman (2011).

risico kan middels contracten voor een groot deel worden beperkt. Wel kan er een deep pocket effect optreden (zie subparagraaf 4.3.3.), wat de auteurs “ex post moral hazard” noemen.

Ons zijn geen studies bekend die de optimale verdeling tussen aansprakelijkheids- en first party verzekeringen bestuderen, toepasbaar op de situatie in Nederland.

Conclusie: oververzekering op macro-niveau?

Het gelijktijdig bestaan van aansprakelijkheids- en first party verzekeringen is niet suboptimaal. Aangezien er geen studies zijn die concreet voor Nederland inschatten of de verdeling tussen aansprakelijkheids- en first party verzekeringen optimaal is, kan er in dit rapport niet worden vastgesteld of hier sprake is van belemmeringen of niet.

4.3.5 Schade door eigen gebrek

De Nederlandse beurspolis voor brandverzekeringen van de VNAB definieert schade als volgt:

“schade aan of verlies van de op het polisblad genoemde verzekerde gevaarsobjecten die is veroorzaakt door de in dit artikel genoemde gevaren/gebeurtenissen, ongeacht of deze gevaren/gebeurtenissen zijn veroorzaakt door de aard of een gebrek van de verzekerde gevaarsobjecten” (onderstreping door SEO). Deze schade is gedekt in geval van brand (en andere verzekerde evenementen).

Dit terwijl artikel 7:951 BW via regelend recht voorschrijft dat de verzekeraar geen schade vergoedt aan een verzekerde zaak indien die is veroorzaakt door de aard of een gebrek van die zaak (zie Box 3-6). Het artikel ziet alleen toe op schade of verlies veroorzaakt door de gebrekkige of bederfelijke aard van de stof, of door de voor beschadiging of vermindering licht vatbare aard (en natuur) van de stof.

Voor zover bekend is de brandverzekering de enige verzekering van de in dit rapport besproken verzekeringen waarbij de VNAB-beurspolis tegen dit artikel ingaat. Het is echter goed mogelijk dat een verzekeraar en een cliënt onderling afstemmen om wel of niet van dit artikel af te wijken. Artikel 7:951 BW geldt niet voor aansprakelijkheidsverzekeringen.

Het is onduidelijk of het wel of niet dekken van schade door eigen gebrek effect heeft op de premiehoogte. In de praktijk betekent het dat als er schade is ontstaan, het evenement dat de schade heeft doen ontstaan moet worden onderzocht. Er wordt dan gekeken of de schade is ontstaan door eigen gebrek aan het verzekerde object of dat er bijvoorbeeld een verkeerde reparatie is uitgevoerd door de verzekerde. Ter illustratie een rechtszaak uit 2012. Het gaat hier om het wel of niet uitkeren van schade onder een pleziervaartuigenverzekering. De verzekerde claimt dat het schip is gezonken door een eigen gebrek (namelijk het zwakker worden van de polyester romp waardoor scheurvorming ontstond in de kiel). De verzekeraar claimt dat de scheurvorming is ontstaan *“doordat de destijds eerder uitgevoerde reparaties niet juist of niet geheel juist zijn uitgevoerd”*. De rechtbank vindt de rapportage van de schade-expert van de verzekerde overtuigender. Daarom verplicht het de verzekeraar om uit te keren aangezien de verzekeringspolis schade door eigen gebrek dekt.²¹¹

²¹¹ Gerechtshof Amsterdam, 7 februari 2012.

Hoewel niet onmogelijk, lijkt het niet erg waarschijnlijk dat bovenstaande jurisprudentie in combinatie met eigen gebrek een prikkel geeft om geen of minder controles of reparaties uit te voeren op het verzekerde object (ten opzichte van een contract zonder eigen gebrek), waardoor er meer schade zou kunnen ontstaan.

Conclusie: belemmeringen door opnemen eigen gebrek?

Volgens de beurspolis van brandverzekeringen dekt de verzekering ook schade als gevolg van eigen gebrek. Het is theoretisch mogelijk dat hierdoor een prikkel mist om de verzekerde objecten goed te onderhouden en zo een eigen gebrek te herstellen voordat schade ontstaat. Gegeven de jurisprudentie lijkt dit effect niet erg waarschijnlijk.

4.4 Belemmeringen door afwenteling en averechtse prikkels?

Burgers en bedrijven kunnen zich zó gedragen dat de negatieve consequenties van hun gedrag bij een ander komen te liggen: overheid, verzekeraar of andere burgers/bedrijven. De ‘overheid’ staat indirect voor alle ingezetenen: hogere kosten voor de overheid impliceert hogere belastingen en/of verdrukking van overheidsuitgaven. Hogere kosten voor de verzekeraar kunnen (deels) worden doorberekend in hogere premies (voor alle verzekerden) en deels ten koste gaan van de winst.

Economen spreken van “negatieve externe effecten” indien een prikkel ontbreekt om (uiteindelijke) negatieve consequenties voor anderen voldoende in eigen beslissingen (van burgers en bedrijven) mee te wegen. In dat geval kan het welvaartsverhogend zijn om alsnog zo’n prikkel te introduceren (door overheidsbeleid). Dit kan ook spelen bij verzekeraars (zie paragraaf 4.2). Externe effecten kunnen ook positief zijn. In dat geval ontbreekt een prikkel om méér van een bepaald gedrag te vertonen, dat anderen positief beïnvloedt.

Aanwijzingen dat de juiste prikkels ontbreken bij burgers en bedrijven zijn²¹²:

- preventie- en verzekeringsbeslissingen die over Nederland als geheel niet in verhouding staan tot de risico’s van brand en bouwongevallen, d.w.z. te weinig preventie en/of een te lage verspreiding van verzekeringen;
- regelgeving, wetgeving, jurisprudentie en contracten waarvan averechtse prikkels met betrekking tot preventie en/of verzekering uitgaan, of waarin de relaties tussen enerzijds kosten van preventie, controle en dergelijke en anderzijds de baten van risicoreductie niet voldoende in naar voren komen;
- een overheid die verzekerbare en/of verhaalbare schade op zich neemt.

Naast bovenstaande aanwijzingen onderzoekt deze paragraaf ook enkele specifieke gevallen op mogelijke afwenteling, te weten^{213,214}:

²¹² Eigen analyse.

²¹³ Deze mogelijke belemmeringen zijn naar voren gekomen in de interviews, in de begeleidingscommissie of in de eerdere hoofdstukken 2 en 3.

²¹⁴ We abstraheren van de effecten van verzekeringsfraude. Verzekeringsfraude leidt tot hogere kosten voor de verzekeraar en hogere premies voor verzekerden.

- aanwijzingen dat er teveel schade op de overheid wordt afgewenteld;
- de nieuwe brandregresregeling;
- of verhaalbaarheid zijn grens vindt bij de verzekerde som van de aansprakelijke partij.

4.4.1 Preventie en verzekering in Nederland

Preventie

Als er aanwijzingen zijn dat er over Nederland als geheel sprake is van te weinig preventie (maatregelen, gedrag) met betrekking tot brand en bouwongevallen, kan de oorzaak gelegen zijn in verkeerde of ontbrekende prikkels. Essentieel is het onderscheid tussen eigen schade en schade voor anderen. Pas als gedrag *consequenties heeft voor anderen*, kan er sprake zijn van afwenteling of externe effecten. Consequenties voor anderen zijn een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor afwenteling: de consequenties dienen *in beslissingen niet te zijn meegenomen*. Daarnaast moet het feit dat een consequentie voor anderen niet in een beslissing is meegewogen, ook nog eens *daadwerkelijk effect hebben op die beslissing* (om wel of niet iets te doen en de mate waarin).

Bij preventie zou het kunnen gaan om te weinig maatregelen om brand of bouwongevallen tegen te gaan (of te risicovol gedrag) of de consequenties van brand of bouwongevallen te mitigeren, voor zover die consequenties anderen betreft (iets dat bij brand en bouwongevallen niet ondenkbaar is).

Zoals in subparagraaf 4.3.1 besproken, neemt een relatief groot deel van de huishoudens en bedrijven in Nederland brandpreventiemaatregelen. In Nederland waren er in 2011 91 grote branden (groter dan € 1 miljoen). Hier zaten enkele woningen bij. Het overgrote merendeel betrof bedrijfspanden, horecagelegenheden of andere gebouwen niet in eigendom van huishoudens. In 2005 waren er 73 grote branden en in 2007 was een piek van 108 grote branden (zie Tabel 2-1). (Nivre, 2012) Op basis van deze cijfers kan niet worden gesteld of er in Nederland te risicovol gedrag plaatsvindt of dat er meer of grotere branden plaatsvinden. En dus ook niet of dat aanleiding geeft om te denken of prikkels verkeerd liggen. Wel opvallend is dat de schadebedragen in bedrijfs- en overheidseigendom veel hoger zijn dan in woongebouwen. Het lijkt daarom veilig te stellen dat in die eerste categorie potentieel het grootste probleem zit.

Wat betreft bouwongevallen ontbreekt data over het aantal en de omvang van de schade. Wel wordt in hoofdstuk 5 toegelicht dat de Franse bouw het niet veel beter doet dan de Nederlandse bouw in termen van kwaliteit.

Verzekering

Bij verzekeringen is de vraag wanneer er consequenties zijn voor anderen. Bij het niet of onvolledig verzekeren van schade aan *eigen* zaken of persoon kan er een effect op anderen zijn indien de overheid een tegemoetkoming in de schade geeft. Indirect betaalt de overheid dan met het belastinggeld van alle burgers en bedrijven. Hiervan kan alleen een prikkel uitgaan op verzekeringsgedrag als van te voren bekend is wanneer een overheid onverplichte nadeelcompensatie geeft. In andere gevallen is er geen invloed op verzekeringsgedrag, maar wel –

incidenteel – op de verdeling van de kosten van schade. Subparagraaf 4.3.2 heeft dit reeds besproken. Vanwege de ad hoc regelingen gaat er geen verkeerde prikkel uit naar bedrijven of burgers die moeten kiezen om wel of niet te verzekeren.

Bij het niet of onvolledig verzekeren tegen schade van *derden* kan er een effect op anderen zijn als dit van invloed is op de schadevergoedingen die derden ontvangen. Een derde benadeelde kan minder schadevergoeding krijgen indien de veroorzaker geen of een beperkte verzekering heeft, niet in staat is uit eigen vermogen een vergoeding te betalen en indien de derde zich niet of onvolledig kan beroepen op een first party verzekering. Dat laatste kan van invloed zijn op de beslissing van zo'n derde om een first party verzekering af te sluiten.

Bij deze overwegingen is in ieder geval sprake van een verdelingsvraagstuk. Het leidt tot suboptimale besluitvorming op het moment dat het van invloed is op schade (via gedrag/preventie, zie hierboven) of als het kostenverhogend werkt voor de maatschappij als geheel (efficiëntie). Een effect via schade lijkt op voorhand niet aannemelijk. In dat geval zou de beslissing van een bedrijf/particulier om geen aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten namelijk moeten leiden tot minder preventief of meer risicovol gedrag bij anderen. Het andere kanaal is via de efficiëntie van verzekeringen. De beslissing van een individu om geen aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten kan een stimulerend effect hebben op een derde om een first party verzekering af te sluiten, omdat de derde weet dat er niet altijd vergoeding door de veroorzaker volgt. De vraag is dan wat maatschappelijk efficiënter is: i) als iedereen een first party verzekering heeft en niemand een aansprakelijkheidsverzekering; ii) als iedereen een third party verzekering heeft en niemand een inboedel- en opstalverzekering; iii) als iedereen zowel een third party als een first party verzekering heeft; of iv) een andere mengvorm tussen third en first party. Subparagraaf 4.3.4 beredeneerde al dat situaties (i) en (ii) niet optimaal zullen zijn. Voor particulieren lijkt situatie iii) in Nederland het meest van toepassing; voor bedrijven situatie iv). Subparagraaf 4.3.4 concludeerde ook al dat er geen studies zijn die concreet voor Nederland inschatten of de verdeling tussen aansprakelijkheids- en first party verzekeringen optimaal is, zodat in dit rapport niet kan worden vastgesteld of hier sprake is van aanwijzingen voor verkeerde prikkels of niet.

Conclusie: suggereren preventie- en verzekeringsuitkomsten averechtse of ontbrekende prikkels?

Op basis van preventie-, schade- en verzekeringscijfers kan niet worden gesteld of er in Nederland te risicovol gedrag plaatsvindt of dat er meer of grotere schadegevallen plaatsvinden dan elders of in het verleden. Een indicatie ontbreekt dan of prikkels verkeerd kunnen liggen of niet.

4.4.2 Prikkels m.b.t. preventie en verzekering

Deze paragraaf beperkt zich tot enkele mogelijke averechtse of ontbrekende prikkels. Averechtse of ontbrekende prikkels tot preventie of tot verzekering kunnen leiden tot suboptimale beslissingen. Prikkels die verzekerden juist stimuleren om schade te voorkomen of te beperken worden niet volledig besproken. Zie daarvoor Box 4-2.

Averechtsse of ontbrekende prikkels bij preventie (maatregelen en gedrag)

Paragraaf 4.2 constateerde reeds dat de mate van moreel risico (effect van verzekerd zijn op (preventief) gedrag) specifiek bij brand en bouwongevallen niet groot lijkt.

In theorie heeft brand- en bouwongevallenpreventie positieve externe effecten: de beslissing om preventieve maatregelen te nemen of risicovol gedrag te mijden kan (ook) schade *op anderen* beperken. Of specifiek dit effect (een mogelijk missende prikkel) ervoor zorgt dat sommige preventiemaatregelen achterwege blijven is niet bekend. Zie verder hoofdstuk 5.

Er is mogelijk sprake van een ontbrekende prikkel bij architecten. Volgens DNR is de adviseur alleen aansprakelijk voor directe schade. Dit betekent dat hij niet aansprakelijk is voor bedrijfsschade, productieverlies, omzet en/of winstderving en waardederving van producten. Dit beperkt mogelijk de mate waarin preventieve maatregelen worden genomen of de mate waarin de architect de risico's zal beperken. In 2011 is DNR uitgebreid met de mogelijkheid om de aansprakelijkheid te begrenzen bij € 2,5 miljoen in plaats van € 1 miljoen (zie verder hoofdstuk 5). Indien architecten voor dit hogere bedrag aansprakelijk kunnen worden gesteld, zullen zij in meerdere mate proberen om schade te voorkomen en te beperken. De *mogelijke* ontbrekende prikkel veroorzaakt door de aansprakelijkheid te beperken tot directe schade wordt hiermee naar alle waarschijnlijkheid afgezwakt.

Verzekeringen

Over een mogelijk perverse prikkel in de vorm van een deep pocket effect heeft paragraaf 4.3 gesteld dat het onduidelijk is of en hoeverre dit in de praktijk daadwerkelijk voorkomt. Paragraaf 4.3 stelde tevens dat het niet duidelijk is of het niet gelden van het provisiebod op schade- en aansprakelijkheidsverzekeringen wel of niet leidt tot suboptimale verzekeringsbeslissingen.

De positieve externe effecten van een aansprakelijkheidsverzekering vanwege de uitkering aan benadeelden bij een tekortschietend vermogen zijn aangestipt in paragraaf 4.3 en in subparagraaf 4.4.1. Of het juist deze missende prikkel is die – bij bedrijven – zorgt voor een lagere dan maatschappelijk optimale mate van aansprakelijkheidsverzekering, is niet bekend.

Per 1 januari 2013 is de assurantiebelaasting verhoogd naar 21 procent. Tot maart 2008 was dit 7 procent en tot januari 2013 9,7 procent.²¹⁵ Als de verhoogde belasting volledig zou worden doorberekend aan de verzekerden wordt het bedrag dat verzekerden moeten betalen gemiddeld 11 procent hoger. Bij prijsreacties van verzekeraars kan dit lager uitvallen. De maximale premieverhoging is daarmee dus gemiddeld 11 procent.

Volgens onderzoek van de NOS rekenen verzekeraars de belastingverhoging grotendeels door. Zo werden opstalverzekeringen in januari 2013 gemiddeld 9 procent duurder en inboedelverzekeringen 6,3 procent.²¹⁶ Voor huishoudens met meerdere verzekeringen kan dit aardig oplopen. Dit heeft mogelijk een remmend effect op het afsluiten van een first-party of

²¹⁵ Belastingdienst (2013).

²¹⁶ NOS (2013).

third-party verzekering. Het is vooralsnog onduidelijk of door de belastingverhoging minder verzekeringen worden afgesloten.

Box 4-2 Prikkels ter voorkoming of beperking van de schade

Een eerste prikkel gaat uit van de bereddingsplicht. Hierdoor wordt de verzekerde gestimuleerd om, zodra deze op de hoogte is van de verwezenlijking van het risico of het ophanden zijn hiervan, actie te ondernemen om de schade te voorkomen of te verminderen. Zie Box 3-4.

De beredding is collectief georganiseerd door verzekeraars via de stichting Salvage. Dit is een onderdeel van het Verbond van Verzekeraars en biedt ter plekke bij een brand hulp, opvang etcetera. Het inschakelen van Stichting Salvage brengt voor de benadeelde geen onmiddellijke kosten met zich mee. Deze zijn afgedekt in de polisvoorwaarden van alle brandverzekeraars. De stichting komt in actie bij brand ongeacht of iemand verzekerd is of niet.²¹⁷

De bereddingsplicht kan neveneffecten hebben. Lid 2 van artikel 7:959 BW zorgt ervoor dat de kosten die de verzekerde maakt voor maatregelen om aan de bereddingsplicht te voldoen, door de verzekeraar worden vergoed. Deze vergoeding is ongeacht of de maatregelen effectief zijn geweest in het beperken van de schade. Hierdoor bestaat de kans dat maatregelen worden getroffen die niet effectief zijn. Dit is voor twee partijen onwenselijk, voor de verzekerde en de verzekeraar. Lid 2 van artikel 7:959 BW gaat het gebruik van ineffectieve preventiemaatregelen niet tegen. Het is echter waarschijnlijk dat de positieve prikkel hier ruimschoots voor compenseert, waardoor het totale effect van het wetsartikel stimulerend is voor het beperken of voorkomen van de schade. Zo niet, dan zouden verzekeraars informatie kunnen verstrekken aan verzekerden over wat wel en niet effectieve preventiemaatregelen zijn. En wat men wel en niet moet doen in geval van brand.

Bij het afsluiten van een Verborgen gebreken verzekering moet vanaf het begin van de bouw de verzekeraar (of een aan de verzekeraar gelieerde expert) bij het project betrokken zijn. Indien de verzekeraar een bouwactiviteit ziet die later voor schade kan gaan zorgen (bijvoorbeeld scheve fundering) kan hij eisen dat dit wordt hersteld. Als dit niet gebeurt, kan de verzekeraar de verzekering beperken tot een kortere looptijd na oplevering van het bouwwerk. Dit dreigmiddel heeft een preventieve werking, waardoor fouten tijdens het bouwproces hersteld kunnen worden om zo schade achteraf te voorkomen.

Een derde prikkel komt voort uit artikel 7:759, lid 1 BW. De wetgever heeft via dit artikel voor de aannemer een manier gecreëerd om zelf de gebreken in het opgeleverde werk weg te nemen om zo het betalen van schadevergoeding te voorkomen. Indien het bouwwerk na oplevering gebreken vertoont waarvoor de aannemer aansprakelijk is, moet de opdrachtgever in principe de aannemer in de gelegenheid stellen de gebreken weg te nemen.²¹⁸ Hierdoor wordt het gebrek weggenomen voordat het tot een bouwongeval en veel grotere schade leidt.

²¹⁷ Stichting Salvage (2013).

²¹⁸ Velten (2009).

Conclusie: averechtse of ontbrekende prikkels bij preventie of verzekering?

De mate van moreel risico specifiek bij brand en bouwongevallen lijkt niet groot. Of positieve externe effecten van preventie optimale preventiebeslissingen belemmeren is niet bekend. De uitbreiding van DNR in 2011 verzwakt een mogelijk ontbrekende prikkel veroorzaakt door de tot directe schade beperkte aansprakelijkheid van architecten. Het is onduidelijk in hoeverre een deep pocket effect bij verzekeringen daadwerkelijk voorkomt en of het niet gelden van het provisiebod op schade- en aansprakelijkheidsverzekeringen leidt tot suboptimale verzekeringsbeslissingen. Of positieve externe effecten van een aansprakelijkheidsverzekering bij bedrijven zorgen voor een lagere dan maatschappelijk optimale mate van aansprakelijkheidsverzekering, is niet bekend.

4.4.3 Schade gedragen door overheden

In de reactie op het WRR-rapport Evenwichtskunst (2011) stelde het toenmalige kabinet dat veiligheid een kerntaak van de overheid is, maar dat de overheid niet als enige partij de prijs voor veiligheid en de rekening voor schade moet betalen. De overheid kan opdraaien voor de schade bij brand- en bouwongevallen in geval van schade aan overheidseigendommen, bij de inzet om schade aan milieu en omgeving tegen te gaan, bij toepassing van de WTS en bij onverplichte nadeelcompensatie. De toepassing van de WTS is geen onderdeel van dit onderzoek. In het navolgende wordt nagegaan of er verkeerde prikkels uitgaan van het opdraaien van de overheid voor schade en of de schade die de overheid op zich neemt onevenredig groot is.

Schade aan overheidseigendommen

Dat schade aan overheidseigendommen in beginsel door de overheid wordt gedragen is net zo logisch als dat schade aan privé-eigendommen door de eigenaars wordt gedragen. Hier gaat dan ook geen verkeerde prikkel vanuit. Verkeerde prikkels kunnen ontstaan zodra de overheid schade aan overheidseigendommen veroorzaakt door anderen niet probeert te verhalen.

De overheid kan op basis van het Burgerlijk Wetboek de veroorzaker aansprakelijk stellen en schadevergoeding eisen. Daarnaast zijn er andere rechtsgronden voor onder meer het verhaal van milieuschade.²¹⁹ Onduidelijk is in hoeverre de overheid schade die zij via schaderegelingen heeft vergoed, vervolgens verhaalt op de aansprakelijke partij.

Voor schade als gevolg van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk is wel bekend dat de overheid schade wil verhalen. Na de brand is tijdens een spoeddebat gesproken over de noodzaak dat de overheid de schade verhaalt.²²⁰ In december 2012 is de eerste horde hiervoor genomen. Rechtbank Breda heeft geconstateerd dat de bestuurders van Chemie-Pack grotendeels strafrechtelijk schuldig zijn aan de brand. Hierdoor kunnen de gemeente Moerdijk, het waterschap Brabantse Delta, de provincie Noord-Brabant, het Havenschap Moerdijk en de Staat (Rijkswaterstaat) de gemaakte kosten en vergoede schade verhalen op Chemie-Pack.²²¹

Een efficiëntievraagstuk is de mate waarin overheden hun eigendommen zouden moeten verzekeren. Een overheid met een groot vermogen zal minder geneigd zijn tot verzekeren dan een particulier, omdat klappen gemakkelijker kunnen worden opgevangen. Aan de andere kant

²¹⁹ Onderlinge Verzekeringen Overheid (OVO).

²²⁰ Tweede Kamer (2011).

²²¹ Rechtbank Breda, 21-12-2012.

heeft zo'n overheid wel veel eigendommen. Provincies, gemeenten en waterschappen konden tot januari 2013 via Onderlingen Verzekeringen Overheid (OVO) een aansprakelijkheidsverzekering afsluiten. Deze verzekering is per januari 2013 overgenomen door Achmea. Diverse gemeenten sluiten in de praktijk veelal een brandverzekering af via aanbesteding.²²² De Rijksoverheid is in beginsel niet verzekerd.

Schade aan milieu & omgeving

De overheid draagt zorg voor goederen en diensten met het karakter van een 'publiek goed', dat wil zeggen goederen of diensten waarvan niemand van het gebruik kan worden uitgesloten en waarvan het gebruik van de één niet ten koste gaat van het gebruik van de ander. Klassieke voorbeelden zijn frisse lucht en dijken. Voor deze goederen of diensten komt een markt niet of moeizaam tot stand. De overheid heeft ook de productie van sommige goederen en diensten op zich genomen die niet als pure publieke goederen kunnen worden gekarakteriseerd, zoals wegen en natuurgebieden.

Net als bij overheidseigendommen geldt dat er geen verkeerde prikkel van uitgaat dat schade aan milieu en dergelijke in beginsel door de overheid wordt gedragen. Verkeerde prikkels kunnen ontstaan zodra de overheid schade veroorzaakt door anderen aan milieu en dergelijke niet probeert te verhalen.

Uit onderzoek uit 2001 blijkt dat overheden (zowel de Nederlandse overheid als in andere landen) na een aantal milieurampen wel de kosten van het schoonmaken verhalen, maar niet de schade gedurende de periode van herstel en de blijvende schade.²²³ Dit komt onder meer doordat niet is voldaan aan het relativiteitsvereiste van artikel 6:163 BW (zie paragraaf 2.3.1). Het is onduidelijk of de kosten die wel worden verhaald nu nog steeds dezelfde zijn als in 2001 en of dit ook geldt voor milieuschade die niet gekwalificeerd wordt als milieuramp.

In 2004 is de Richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade opgesteld door het Europese Parlement en de Raad.²²⁴ Het doel van de richtlijn is dat de vervuiler betaalt. Het biedt mogelijkheden om de veroorzaker aansprakelijk te houden voor de schade en de kosten van herstelwerkzaamheden te verhalen. Nationale overheden kunnen daarnaast schadeveroorzakers dwingen om preventieve, schadebeperkende en/of herstelmaatregelen te nemen. In 2010 was er nog niet veel ervaring met de Richtlijn en de nieuwe titel in de Wet Milieubeheer. Toch wordt verwacht dat de nieuwe wetgeving de overheid kan helpen om milieuschade te verhalen en om veroorzakers te dwingen om genoemde maatregelen te treffen.²²⁵

Onverplichte nadeelcompensatie

Onverplichte nadeelcompensatie is reeds besproken in subparagraaf 4.3.2 en in subparagraaf 4.4.1. Vanwege de ad hoc regelingen gaat er geen verkeerde prikkel uit naar bedrijven of burgers. Het is niet bekend hoeveel de overheid uitgeeft aan onverplichte nadeelcompensatie zonder de begrotingen van alle overheden voor alle jaren te bekijken.

²²² Via ondermeer Tendered en Aanbestedingskalender.

²²³ Brans (2001).

²²⁴ Richtlijn 2004/35/EG.

²²⁵ Brans (2010).

Invloed van andere factoren

Als er belemmeringen zijn voor optimale besluitvorming door burgers en bedrijven over verzekering en preventie met betrekking tot brand en bouwongevallen, zal een deel van de gevolgen daarvan neerslaan bij de overheid, met name als dat meer schade tot gevolg heeft, want die schade betreft ondermeer overheidseigendommen en milieuschade en dergelijke. Dit behandelen we niet apart, maar onder de betreffende belemmeringen.

Conclusie: averechtse prikkels bij schade die de overheid draagt?

Verkeerde prikkels ontstaan slechts zodra de overheid schade aan overheidseigendommen, het milieu etcetera veroorzaakt door anderen niet probeert te verhalen, terwijl ze daarin wel succesvol zou kunnen zijn.

4.4.4 Brandregresregeling

De aangepaste Brandregresregeling die per 1 januari 2014 ingaat, maakt het voor verzekeraars van bedrijfsbrandverzekeringen makkelijker om schadevergoeding te verhalen op de veroorzaker van de brand. Voorheen was het verhaalsrecht jegens bedrijven beperkt tot een bedrag van € 500.000 per schadegebeurtenis. Bedrijven zullen daarom tot 1 januari 2014 bij het afsluiten van een aansprakelijkheidsverzekering rekening hebben gehouden met het maximum van € 500.000. Na 1 januari 2014 vervalt dit maximum.²²⁶ Gezien de veelal hoge schade bij bedrijfsbranden kunnen bedrijven ervoor kiezen om de verzekerde som voor de aansprakelijkheidsverzekering te verhogen. In dat geval is bijvoorbeeld bedrijf A voldoende verzekerd tegen de aansprakelijkheid van het veroorzaken van een brand die overslaat naar bedrijf B en daar schade aanricht. De brandverzekeraar van bedrijf B zal diens schade uitkeren en deze verhalen op de aansprakelijkheidsverzekering van bedrijf A. Verzekeraars zullen daarom aansprakelijkheidsverzekeringen moeten gaan aanbieden met een hogere verzekerde som voor aansprakelijkheid voor brandschade.²²⁷ Dit kan gevolgen hebben voor de premies van aansprakelijkheidsverzekeringen (hogere) en bedrijfsbrandverzekeringen (lager). Als er in de praktijk weinig grote branden zijn, heeft een en ander uiteraard weinig effect. Wel kunnen transactiekosten toenemen.

Naast dit effect op de verzekerde som en premies is er mogelijk een preventie-effect. Doordat de uitgekeerde schade onder de verzekering kan worden verhaald op een aansprakelijke derde, kan een prikkel ontstaan voor bedrijven om meer (brand)preventieve maatregelen te nemen. Dit zal in meerdere mate het geval zijn voor bedrijven die risicovolle activiteiten uitvoeren.

Met de aanpassing van de Brandregresregeling wordt in theorie het negatieve externe effect van branden beperkt. Hoe groot dit effect in de praktijk zal zijn, is afhankelijk van de huidige mate van preventiemaatregelen en risicovol gedrag, wat mede afhankelijk is van regelgeving en controle daarop.

Voor particulieren verandert er niets. Op hen is alleen verhaal mogelijk indien de brand met opzet is veroorzaakt (bij bedrijven indien de aansprakelijkheid verband houdt met onzorgvuldig

²²⁶ D&O (2013).

²²⁷ Van Zwieten (2012)

handelen of nalaten). Voor zover bekend is de verhaalmogelijkheid in dat geval niet beperkt tot een maximumbedrag. Gezien de beperkte mate van moreel risico en de hoge penetratiegraad van zowel first als third party verzekeringen lijkt het ontbreken van verhaal bij particulieren in de praktijk niet tot problemen te leiden.

Conclusie: ontbrekende of averechtse prikkels bij verhaal?

Hoe groot het effect van de aanpassing van de Brandregresregeling in de praktijk zal zijn, is niet bekend en in ieder geval afhankelijk van de huidige mate van preventiemaatregelen en risicovol gedrag. Gezien de beperkte mate van moreel risico en de hoge penetratiegraad van zowel first als third party verzekeringen lijkt het ontbreken van verhaal bij particulieren in de praktijk niet tot problemen te leiden.

4.4.5 Verhaalbaarheid en verzekerde som aansprakelijkheidsverzekering

In de gehouden interviews is gesteld dat in de praktijk verhaalbaarheid regelmatig zijn grens vindt bij de verzekerde som van de verzekering van de aansprakelijke partij, zeker als de schadeveroorzaker geen voldoende eigen vermogen heeft om de schade te betalen. In dat geval blijft de benadeelde zitten met de restschade. Dit is reeds eerder besproken onder de positieve externe effecten van aansprakelijkheidsverzekeringen. Afhankelijk van het type schade en de schadeoorzaak kan restschade worden gedekt door een first-party verzekering. Schade door brand aan eigendommen kan via een opstal- en inboedelverzekering of brandverzekering voor bedrijven worden gedekt. Medische kosten zijn gedekt via de verplichte zorgverzekering en overlijden via een overlijdensrisicoverzekering/levensverzekering. Het is onduidelijk hoe vaak het in de praktijk voorkomt dat het slachtoffer met restschade blijft zitten omdat de volledige schade niet verhaalbaar is op de veroorzaker. Het is ook onbekend of verzekerden met een laag eigen vermogen eerder een hoge of lage verzekerde som bij de aansprakelijkheidsverzekering kiezen.

4.5 Overzicht: mogelijke knelpunten

Bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven

Aanwijzingen voor een relatief laag gebruik van bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheids- en beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen door bedrijven zouden kunnen wijzen op belemmeringen voor optimale verzekeringsbeslissingen. Er lijken geen overtuigende aanwijzingen te zijn dat relatief lage penetratiegraden worden veroorzaakt door hoge premies door marktmacht van verzekeraars. Een te optimistische risico-inschatting van bedrijven speelt mogelijk een rol bij (het aangaan, de verzekerde som en uitkeringsduur van) de bedrijfsschadeverzekering. Mogelijk is er een knelpunt op de markt voor aansprakelijkheidsverzekeringen in de vorm van beperkte aangeboden verzekerde som, wat kan spelen bij aansprakelijkheid voor schade in grote gebouwen. Of positieve externe effecten van een aansprakelijkheidsverzekering bij bedrijven zorgen voor een lagere dan maatschappelijk optimale mate van aansprakelijkheidsverzekering, is niet bekend. Wel is het duidelijk dat de (gekozen) verzekerde som bij aansprakelijkheidsverzekeringen niet altijd voldoende is om alle schade te dekken. Dit lijkt niet in het belang van de veroorzakende bedrijven te zijn en is in ieder geval niet in het belang van benadeelden. De gevolgen van een onvoldoende verzekerde som

voor de maatschappij worden verzacht doordat de penetratiegraad van first-party verzekeringen bij zowel bedrijven (bedrijfsschadeverzekeringen uitgesloten) als burgers erg hoog is.

Prikkels

De mate van moreel risico specifiek bij brand en bouwongevallen lijkt niet groot. In hoeverre positieve externe effecten van preventie optimale preventiebeslissingen belemmeren is niet bekend. Een vraag is of preventiemaatregelen met een positieve (maatschappelijke) baten-kostenverhouding verder kunnen worden gestimuleerd. De uitbreiding van DNR in 2011 verzwakt een mogelijk ontbrekende prikkel veroorzaakt door de tot directe schade beperkte aansprakelijkheid van architecten. Het is onduidelijk in hoeverre een deep pocket effect bij verzekeringen daadwerkelijk voorkomt en of het niet gelden van het provisiebod op schade- en aansprakelijkheidsverzekeringen leidt tot suboptimale verzekeringsbeslissingen.

Vormgeving van verzekeringen

Verzekeraars differentiëren (op de provinciale markt) bij bedrijven naar risico, maar anders dan verwacht: premies stijgen minder dan evenredig met de verzekerde som, ondanks hogere schadefrequenties. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit tot problemen zou leiden voor verzekeraars of voor het MKB.

Wetten, regels en controle

Moerdijk, Enschede en Volendam roepen de vraag op ‘waar het nu misging’. Waarom hield men zich niet aan de heersende wetten en regels? Waar was het gezond verstand? Schoot controle tekort? Veralgemeinen vanuit deze ‘bekende gevallen’ lijkt niet mogelijk, maar de les is wel dat schadevoorziening begint bij schadereductie.

Schade die de overheid draagt

Verkeerde prikkels ontstaan slechts zodra de overheid schade aan overheidseigendommen, het milieu etcetera veroorzaakt door anderen niet probeert te verhalen, terwijl ze daarin wel succesvol zou kunnen zijn.

Brandregresregeling

Het effect van de aanpassing van de Brandregresregeling zal afhankelijk zijn van de huidige mate van preventiemaatregelen en risicovol gedrag. Het ontbreken van verhaak bij particulieren lijkt niet tot problemen te leiden.

5 Verbeteringen

Dit hoofdstuk haakt aan bij de in hoofdstuk 4 gevonden aanwijzingen voor belemmeringen voor optimale besluitvorming bij brand en bouwongevallen, in het bijzonder ten aanzien van preventie en verzekeringen. Wat kunnen oplossingsrichtingen zijn? Geven andere terreinen of andere landen inspiratie hiervoor? Dit hoofdstuk onderzoekt ook of verplichtingstelling van verzekeringen voor de hand ligt.

Paragraaf 5.1 gaat in op bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven. Paragraaf 5.2 behandelt preventie. Paragraaf 5.3 bespreekt DNR. Paragraaf 5.4 analyseert de voor- en nadelen van verplichtstellende verzekering.

5.1 Bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven

Hoofdstuk 4 constateerde dat er aanwijzingen zijn voor een relatief laag gebruik van bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven. Bij bedrijfsschadeverzekeringen zouden de verzekerde bedragen niet hoog genoeg en uitkeringsduur niet lang genoeg worden gekozen. De verzekerde som bij aansprakelijkheidsverzekeringen is niet altijd voldoende om in de schade te kunnen voorzien. De gevolgen van onvoldoende verzekerde som voor de maatschappij worden verzacht door een hoge penetratiegraad van first-party verzekeringen.

5.1.1 Bedrijfsschadeverzekeringen

Hoofdstuk 4 constateerde dat een te optimistische risico-inschatting van bedrijven kan leiden tot een te laag gebruik, een te lage verzekerde som en/of een te korte uitkeringsduur van bedrijfsschadeverzekeringen²²⁸. Als dit enkel de verzekeringsbeslissing en niet preventie betreft, komen de negatieve consequenties van zo'n verkeerde inschatting in beginsel bij de bedrijven zelf terecht. Bemoeienis vanuit de overheid komt dan neer op paternalisme. Logischer lijkt het dat branche-organisaties de leden wijzen op risico's en de kosten en baten van verzekeringen en de te kiezen verzekeringsvoorwaarden (de risico's van brand, de periode waarin een bedrijf na een brand geen inkomsten meer heeft, ...). Daar waar het voor een individueel bedrijf kostbaar kan zijn om alle benodigde informatie over risico's en verzekeringen te verzamelen (transactiekosten), kan een branche-organisatie een belangrijke rol spelen. Als verzekeringsbeslissingen van bedrijven daadwerkelijk suboptimaal zijn – de baten van risico-reductie krijgen te weinig gewicht ten opzichte van de kosten van de verzekering – is de vraag waar dit door wordt veroorzaakt (en hoe dit een blijvende situatie kan zijn)²²⁹. Verzekeringen die via beursmakelaars worden afgesloten

²²⁸ Dit kan bijvoorbeeld optreden als er voornamelijk naar de premie wordt gekeken en minder naar de verlaging van de risico's. Dit zou passen in een beeld van verzekeringskeuzes en risico-analyses als van secundair belang.

²²⁹ Als de premie door verzekerden als 'te hoog' wordt gezien zonder dat er sprake is van aanbodbeperkingen, en risico's en de baten van risicoreductie worden correct ingeschat, dan is een verzekeringsbeslissing optimaal, ook al leidt dat tot een relatief laag gebruik, lage verzekerde som of korte uitkeringsduur.

zullen minder vaak suboptimaal zijn, aangezien de makelaar een risico-analyse zal doen en aansprakelijk kan worden gesteld bij onjuist advies.

5.1.2 Aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven

Hoofdstuk 4 constateerde een mogelijk probleem aan de vraag- en aan de aanbodkant bij aansprakelijkheidsverzekeringen voor bedrijven. In beide gevallen zouden verzekerde bedragen tekortschieten (en de penetratiegraad laag zijn). Een tekortschietende verzekerde som is een probleem voor het verzekerde bedrijf én voor benadeelden. Paragraaf 5.4 gaat verder in op een mogelijke verplichte aansprakelijkheidsverzekering.

Aanbodkant

Een mogelijk knelpunt is de verzekeraarbaarheid voor aansprakelijkheid bij schade die plaatsvindt in grote gebouwen (door brand of instorting). Zo zouden de meeste aansprakelijkheidsverzekeringen een verzekerde som hebben van € 2 tot 3 miljoen (AEF, 2006), terwijl bij grote branden de gemiddelde schade € 4 miljoen is (zie tabel 2.1). Wel dient te worden opgemerkt dat first-party verzekeraars momenteel voor maximaal € 500.000 (BBR, 2000) verhaal mogen nemen op het aansprakelijke bedrijf waardoor het mogelijk is dat het slachtoffer of diens verzekeraar alsnog met een deel van de schade blijft zitten. Dit verandert met ingang van 1 januari 2014 vanwege de nieuwe Bedrijfsregeling Brandregres. Dit maakt het vanaf dan belangrijker dat er aansprakelijkheidsverzekeringen voor bedrijven met een hoge verzekerde som worden aangeboden.

De vraag is of anno 2013 het aanbod van bedrijfsaansprakelijkheidsverzekeringen wat betreft de verzekerde som structureel is verbeterd. Een achterliggende vraag is wat deze beperking in het aanbod veroorzaakt; dat bepaalt de mogelijke en gewenste oplossingsrichting. Beide vragen vereisen additioneel onderzoek.

Vraagkant

Ook zonder beperkingen in het aanbod van aansprakelijkheidsverzekeringen kunnen bedrijven geneigd zijn om een lage dekking of verzekerde som te kiezen. Net zoals bij bedrijfsschadeverzekeringen zou hier sprake kunnen zijn van een te lage inschatting van risico's en gevolgen. In dat geval ligt informatievoorziening als oplossingsrichting voor de hand, bijvoorbeeld door branche-organisaties. Dit vereist wel zicht op welke informatie op welke manier een rol kan spelen²³⁰.

Het wel of niet hebben van een aansprakelijkheidsverzekering met voldoende verzekerde som beïnvloedt evenwel ook benadeelden. Dat betekent dat hier tevens een rol voor de overheid kan liggen, bijvoorbeeld op het terrein van informatievoorziening.

²³⁰ Uit de gedragseconomie volgen bijvoorbeeld inzichten dat alleen het verstrekken van informatie niet voldoende is, maar dat ook de vorm ertoe doet. In die zin is 'meer' niet altijd 'beter'.

5.2 Preventie

In hoofdstuk 4 is de vraag gesteld of preventiemaatregelen met een positieve (maatschappelijke) baten-kostenverhouding verder kunnen worden gestimuleerd. Deze vraag bestaat uit twee delen: zijn er nog onbenutte preventiemogelijkheden waarvan de baten hoger zijn dan de kosten; en hoe kunnen deze worden gestimuleerd? Paragraaf 4.3 stelde dat een gebrek aan bewustzijn van de risico's en de mogelijkheden tot preventie de voornaamste reden is om geen maatregelen te nemen. Daarbij heeft brand (en bouwonveiligheid) negatieve externe effecten, zodat er een rol voor de overheid kan liggen.

Een volledige analyse van verhoging van preventie en de exacte rol van de overheid daarin valt buiten de *scope* van dit onderzoek. We wijzen ter illustratie op de analyse van rookmelders in Van den Berg et al. (2009), waaruit blijkt dat zelfs onder conservatieve veronderstellingen een stimuleringsregeling voor rookmelders welvaartsverhogend is. Tevens stellen de auteurs dat meer onderzoek nodig is om de robuustheid te toetsen en het effect van alternatieve preventiemiddelen zoals sprinklers of regulering op het vlak van brandwerende materialen te analyseren. Daarnaast stellen de auteurs dat in Nederland nog veel winst is te behalen door een betere organisatie van de vergaring van brandstatistieken met een systematische aandacht voor preventie.

De boodschap is dat een verbeterde schadevoorziening niet los kan worden gezien van de mogelijkheden en wenselijkheden van schadereductie.^{231,232} Hoofdstuk 4 betoogde dat (onder andere) het vóórkomen van huidige preventiemaatregelen suggereert dat er geen sprake is van een hoge mate van moreel risico van verzekeren. Dit laat onverlet dat informatieproblemen en externe effecten kunnen leiden tot een maatschappelijk suboptimale mate van preventie. Controle van regels en wetten spelen hierbij ook een rol.

5.3 DNR: aansprakelijkheid van adviseurs

Zoals gesteld in hoofdstuk 4 verzwakt de uitbreiding van DNR in 2011 een mogelijk ontbrekende prikkel veroorzaakt door de tot directe schade beperkte aansprakelijkheid van architecten.

Ten opzichte van DNR uit 2005 is een artikel toegevoegd: “*De opdrachtgever vrijwaart de adviseur tegen aanspraken van derden, die gerelateerd zijn aan de advieswerkzaamheden verricht uit hoofde van de opdracht aan de adviseur. Dit laat onverlet de aansprakelijkheid van de adviseur jegens de opdrachtgever.*” (Artikel 12, lid 8) In de versie van 2005 was de adviseur alleen gevrijwaard van verhaalsaanspraken van de verzekeraar van de opdrachtgever.

Tegelijk is in artikel 15 de optie voor een hogere aansprakelijkheid van de adviseur toegevoegd. Waar de aansprakelijkheid voorheen maximaal € 1 miljoen was, heeft men nu de *optie* om deze tot € 2,5 miljoen te verhogen. Deze toevoeging komt doordat opdrachtgevers steeds vaker vroegen

²³¹ Om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van rookmelders, start het IFV in het najaar van 2013 een onderzoek naar de aanwezigheid en het functioneren van rookmelders bij zowel fatale woningbranden als niet-fatale woningbranden. Zie: www.nifv.nl/web/show/id=189250/contentid=4165.

²³² In internationaal perspectief ‘scoort’ Nederland overigens niet slecht wat betreft branden en brandslachtoffers. Zie figuur 1 (2004) en 2 (2006) in Kobes et al. (2009).

om een ruimere aansprakelijkheid van adviseurs.²³³ Toch is artikel 15 DNR nog steeds een beperking van de omvang van de aansprakelijkheid ten opzichte van het Burgerlijk Wetboek. Het Instituut voor Bouwrecht geeft aan dat dit naar verluidt komt door de onmogelijkheid om een hogere aansprakelijkheid te verzekeren²³⁴. Dit suggereert een belemmering aan de aanbodzijde. Het Instituut voor Bouwrecht stelt dat de juistheid van deze stelling niet kon worden onderzocht en dat het aanbeveling verdient onderzoek te doen of deze belemmering inderdaad bestaat. Deze aanbeveling ondersteunen wij van harte, waarbij we aantekenen dat er sprake van zijn van een cirkelredenering: verzekeraars bieden geen hogere verzekerde som aan vanwege beperkte aansprakelijkheid in DNR; DNR kent beperkte aansprakelijkheid vanwege lage aangeboden verzekerde som door verzekeraars.

De twee wijzigingen hebben als gevolg dat de opdrachtgever aansprakelijk is voor aanspraken van derden en dat tegelijkertijd de aansprakelijkheid van de adviseur jegens de opdrachtgever verruimd is. Als een gebouw instort kan de koper de opdrachtgever aansprakelijk stellen. Deze kan op zijn beurt de adviseur aanspreken voor de directe schade (indien de adviseur aansprakelijk is). Bij projecten waarop DNR van toepassing is verklaard, is de adviseur verplicht een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten.

In Nederland zijn architecten, in tegenstelling tot onze buurlanden, niet verplicht een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten (voor niet-DNR-werken). De vraag is of dit tot problemen leidt in ons land. Bieden architecten nu onvoldoende verhaalsmogelijkheden voor hun opdrachtgever? Lopen architecten nu een hoog risico op faillissement door onderverzekering? Leveren architecten slechter werk doordat zij beperkt aansprakelijk zijn? Hoe is dit in het buitenland geregeld en wat is het effect daarvan?

In België en Frankrijk zijn architecten wettelijk verplicht een beroepsaansprakelijkheidsverzekering te hebben (op grond van respectievelijk artikel 4 Laruelle Wet 2007 en de Franse Code des Assurances). In Duitsland en Engeland is deze verplichting gekoppeld aan de registratie van de titel van architecten. Net als in Nederland zijn aannemers in België niet verplicht zich te verzekeren. Doordat architecten dit wel zijn, wordt normaliter het meeste verhaal gehaald bij architecten. Ook in situaties waarin de architect niet de enige is die aansprakelijk is (bijvoorbeeld bij samenloop van fouten).

Nadeel van de dwingendrechtelijke systemen in België en Frankrijk is dat architecten niet kunnen kiezen om zich niet te verzekeren en eventuele schade zelf te dragen. Zeker gezien de relatief hoge premie zouden architecten idealiter moeten kunnen kiezen om zich niet te verzekeren tegen aansprakelijkheid als de financiële risico's op deze aansprakelijkheid lager zijn dan de premie. (van Gulik, 2009)

Deze ervaringen uit het buitenland leren dat een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor architecten alleen effectief is als deze verplichting ook voor andere uitvoerders van het bouwproject geldt. Zo niet, dan draaien architecten voor een te groot deel van de schade op. Het is daarbij vooralsnog onduidelijk of het gebrek aan een verplichte verzekering daadwerkelijk voor

²³³ NLIngenieurs (2013).

²³⁴ Instituut voor Bouwrecht (2013).

problemen zorgt. Hiervoor zouden onder andere de huidige penetratiegraad van aansprakelijkheidsverzekeringen voor architecten en het schadebedrag bekend moeten zijn.

Een hieraan grenzend onderwerp is de aansprakelijkheid voor verborgen gebreken. In Nederland is de aannemer aansprakelijk bij een verborgen gebrek (artikel 7:762 BW, zie Box 2-3). Afhankelijk van onderlinge afspraken kan de architect aansprakelijk zijn jegens de aannemer. In Frankrijk is daarentegen zowel de ontwerper als de aannemer hoofdelijk aansprakelijk bij een verborgen gebrek. Dit verbetert de positie van de opdrachtgever. Daarnaast zijn in Frankrijk zowel opdrachtgever als opdrachtnemers verplicht een verzekering te hebben. Het Instituut voor Bouwrecht toont aan dat deze verschillen met Nederland niet tot gevolg hebben dat de bouw in Frankrijk veel beter presteert. Dit gebrek aan verschil in prestatie tussen Frankrijk en Nederland zou komen door de invloed van verzekeringen, gecombineerd met het gebrek aan sanctiemogelijkheden van verzekeraars jegens aansprakelijke partijen. (IBR, 2013)

Conclusies

- Het is onduidelijk of er een belemmering bestaat in de vorm van te beperkte verzekerde som op (beroeps-)aansprakelijkheid aangeboden door verzekeraars.
- Het is onduidelijk of een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor architecten (buiten DNR) aansluit bij bestaande belemmeringen.
- Verschillen in de aansprakelijkheid voor verborgen gebreken tussen het Nederlandse en het Franse systeem geven geen aanleiding te denken dat het Nederlandse systeem tekortschiet.

5.4 Verplichtstellen van verzekeren?

Het verplichtstellen van een verzekering is een vérgaand overheidsinstrument: het beperkt de keuzevrijheid. De vraag is welk marktfalen of welke andere belemmering met zo'n instrument wordt opgelost. Dat bepaalt de (maatschappelijke) baten van een verplichting.

Het instellen van een verplichting bij een verzekering die reeds door vrijwel alle particulieren of bedrijven (met voldoende verzekerde som) is afgesloten, lijkt weinig zinvol. Kennelijk zijn er in dat geval weinig of geen belemmeringen aan de vraag- of aanbodkant bij deze verzekeringen. Van de in dit rapport besproken verzekeringen betreft dit de verzekeringen voor particulieren: bij zowel first als third-party verzekeringen is de penetratiegraad onder particulieren hoog.

Eerder is geconstateerd dat er mogelijk belemmeringen zijn bij (de beslissing tot het aangaan van) bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven. Bij bedrijfsschadeverzekeringen betreft het in beginsel de eigen schade van bedrijven²³⁵, bij aansprakelijkheid ook de schade van derden. Een verplichte verzekering sluit beter aan bij de aansprakelijkheidsverzekering dan bij de bedrijfsschadeverzekering, omdat de beslissing van een bedrijf om niet of onvoldoende te verzekeren ook anderen buiten het bedrijf kan treffen. Bij bedrijfsschade lijkt een grotere rol weggelegd voor informatievoorziening door branche-organisaties. Een verplichte bedrijfsschadeverzekering zou deels inefficiënte consequenties

²³⁵ Als een bedrijf zich niet (goed) verzekert door middel van een bedrijfsschadeverzekering staan bij faillissement de werknemers op straat. De vraag is of dit een 'extern' of een 'intern' effect is. Hoe dan ook, sociale verzekeringen vormen hier al een vangnet.

kunnen hebben, namelijk als (een deel van) de huidige verzekeringsbeslissingen (geen verzekering, een beperkte dekking of verzekerde som of uitkeringsduur) wel degelijk optimaal is.

Blijft over de aansprakelijkheidsverzekering bij bedrijven.

Vraag en/of aanbod?

Bij aansprakelijkheidsverzekeringen voor bedrijven ligt er mogelijk een probleem aan de aanbodkant. Als dat probleem niet is of wordt verholpen, zal een verplichte verzekering geen of weinig soelaas beiden. Een verplichte verzekering lost alleen problemen aan de vraagkant op.

Relatie met andere verzekeringen

Zoals gesteld zijn first-party verzekeringen in Nederland wijdverbreid (de bedrijfsschadeverzekering uitgesloten). Dit beperkt de nadelige effecten op derden van suboptimale beslissingen van bedrijven om aansprakelijkheidsverzekeringen aan te gaan. Dit verkleint de noodzaak tot een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven. Er kan nog wel worden beredeneerd dat de situatie van een relatief kleine verspreiding van aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven en een grote verspreiding van first-party verzekeringen de premies van first-party verzekeringen opstuwt. Dat lijkt het aangaan van die first-party verzekeringen evenwel niet in de weg te staan.

Informatie en externe effecten

Zoals gesteld: als bij aansprakelijkheidsverzekeringen sprake is van een te lage inschatting van risico's (op te vergoeden schade door aansprakelijkheid) ligt informatievoorziening als oplossingsrichting voor de hand, door branche-organisaties of de overheid. Dit is een minder verstrekend instrument dan verplichtstelling. De vorm waarin informatievoorziening wordt gegoten is hierbij een belangrijk element.

Als informatievoorziening niet effectief is, komt verplichtstelling in beeld. Dit kan het geval zijn als verzekeringsbeslissingen individueel optimaal zijn, maar maatschappelijk suboptimaal, vanwege het niet meewegen van de effecten op benadeelden (externe effecten). Dit is ook de reden geweest voor de verplichte WA-verzekering bij motorrijtuigen: het beschermt benadeelden tegen insolvable daders²³⁶.

Andere effecten van verplichtstelling

Een mogelijk nadelig effect van verplichtstelling is dat sommige verzekeringsbeslissingen die tot een lage verzekerdheid lijken te leiden, in werkelijkheid (maatschappelijk) optimaal zijn. Verplichtstelling leidt dan tot inefficiënties.

Moreel risico van verzekerd zijn kan – voor zover het al optreedt – worden ingeperkt middels eigen risico, preventie-eisen etcetera en hoeft in die zin geen belemmering te zijn voor verplichtstelling.

²³⁶ Wesemann (2002).

België

In België geldt sinds 1979 de *Wet betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen*. Deze wet verplicht een aansprakelijkheidsverzekering voor gebouwen die publiek toegankelijk zijn, zoals horecagelegenheden²³⁷. Hiermee wordt het risico op onderverzekering weggenomen. De wettelijk vastgelegde verzekerde som per schadegeval is € 15.000.000 voor de lichamelijke schade per schadegeval en € 750.000 voor de stoffelijke schade per schadegeval. Bedrijven zoals SE Fireworks en Chemie-Pack lijken niet onder zo'n wet te vallen aangezien ze niet publiek toegankelijk zijn.

Kosten en baten van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering

De gedachte achter een verplichte aansprakelijkheidsverzekering is dat zonder zo'n verplichting bedrijven te weinig geneigd zouden zijn een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten of een te lage verzekerde som zouden kiezen, waardoor bij schades derden een kleinere kans hebben op vergoeding. Een verplichting haalt de afweging tot verzekeren deels bij bedrijven weg en legt deze bij de overheid neer.

Als door informatieproblemen bedrijven suboptimale verzekeringsbeslissingen nemen, heeft dat bij aansprakelijkheid consequenties voor (de vergoeding van) schades aan derden. Een bedrijf dat het risico op schades en schadevergoedingen te laag inschat en zich daardoor in te beperkte mate verzekert, kan bij voorkomende schade deze niet volledig aan derden vergoeden. Een 'interne' aangelegenheid (bescherming van de continuïteit van het bedrijf²³⁸) wordt daarmee een 'externe' aangelegenheid (bescherming van derden).

Dit roept de vraag op in hoeverre er nog sprake is van een 'externe' aangelegenheid op het moment dat bedrijven *voor zichzelf* de juiste (aansprakelijkheids-)verzekeringsbeslissingen nemen. Het valt in ieder geval niet uit te sluiten dat beslissingen van bedrijven die voor zichzelf optimaal zijn, dat maatschappelijk niet zijn. Een verzekeringsbeslissing van een bedrijf hangt ondermeer af van de mate van risico-aversie van de eigenaren. Deze hoeft geen beslissingen op te leveren die maatschappelijke optimaliteit garanderen.

²³⁷ De Wet geldt voor de dancings, discotheken en alle openbare gelegenheden waar gedanst wordt; de restaurants, frituren en drankgelegenheden, wanneer de totale voor het publiek toegankelijke oppervlakte ten minste 50 m² bedraagt; de hotels en de motels met ten minste 4 kamers, die ten minste 10 klanten kunnen ontvangen; de kleinhandelwinkels waarvan de verkoopruimte en de aanpalende opslagruimte een totale oppervlakte van ten minste 1000 m² hebben; de jeugdherbergen; de artistieke cabarets en de circussen; de bioscopen en theaters; de casino's; de culturele centra; de polyvalente zalen, voor onder meer voorstellingen, openbare vergaderingen en sportmanifestaties; de sportzalen; de schietstands; de stadions; de handelsbeurzen en de tentoonstellingszalen; de gesloten kermisinstallaties waarvan de totale voor het publiek toegankelijke oppervlakte ten minste 100 m² bedraagt; de opblaasbare structuren; de handelsgalerijen waarvan de totale voor het publiek toegankelijke oppervlakte gelijk is aan of groter dan 1000 m²; de pretparken; de ziekenhuizen en de verzorgingsinstellingen; de service-flatgebouwen, de woningcomplexen met dienstverlening en de rusthuizen voor bejaarden; de inrichtingen voor onderwijs en beroepsopleiding; de kantoorgebouwen waarvan de totale voor het publiek toegankelijke oppervlakte ten minste 500 m² bedraagt; de stations, het geheel van de metro-installaties en de luchthavens; de gebouwen voor de uitoefening van erediensten, waarvan de totale voor het publiek toegankelijke oppervlakte ten minste 1000 m² bedraagt; de gebouwen van de hoven en rechtbanken.

²³⁸ Een en ander is afhankelijk van waar de precieze grens tussen 'intern' en 'extern' wordt getrokken.

De baten van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering zijn daarmee dat mogelijk suboptimale beslissingen *voor de bedrijven zelf* worden gecorrigeerd (met de gedachte dat dit eveneens consequenties heeft voor derden) en dat tegelijkertijd mogelijk suboptimale beslissingen van bedrijven voor de maatschappij worden gecorrigeerd omdat deze geen rekening houden met *de consequenties voor derden*. Het eerste deel van de correctie wijst op een alternatief: het stimuleren van besluitvorming die voor de bedrijven zelf optimaal is.

De baten van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering hangen daarom samen met de mate waarin bedrijven voor zichzelf en vanwege de consequenties voor derden suboptimale beslissingen nemen. Hoe verder weg huidige beslissingen van een (maatschappelijk) optimum liggen, hoe groter de baten van een verplichting kunnen zijn.

De kosten van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering hangen samen met de mate waarin *zonder verplichting* al sprake is van optimale besluitvorming. Een verplichting werkt verstorend op beslissingen. Sommige bedrijven zullen worden gedwongen een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten terwijl ze eerder geen hadden. Andere bedrijven zullen hun verzekerde som moeten opvoeren. Idealiter sluit een verplichting zo goed mogelijk aan op (de afwijking van) optimale besluitvorming, waardoor een differentiatie naar bedrijfskenmerken de voorkeur heeft. Vandaar het eerder gestelde: een verplichting legt verzekeringsafwegingen deels bij de overheid neer. Hoe minder een verplichting aansluit bij suboptimale besluitvorming en hoe meer een verplichting optimale besluitvorming verstoort, des te kleiner de netto baten en des te groter het risico op een maatschappelijk *suboptimaal* overheidsingrijpen.

Slotsom: verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven in Nederland?

Op basis van bovenstaande argumenten is niet duidelijk of de Nederlandse maatschappij er netto op vooruit gaat bij een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven. Om tot zo'n verplichting over te gaan, zou:

- duidelijk moeten zijn dat er geen beperkingen (meer) zijn aan de aanbodkant van de verzekeringsmarkt; (anders is een verplichting niet effectief)
- duidelijk moeten zijn dat de informatievoorziening voor bedrijven over de risico's van te weinig verzekering afdoende is; (anders kan beter eerst worden geïnvesteerd in betere informatievoorziening)
- bij voorkeur additioneel onderzoek worden verricht naar de mate waarin benadeelden zonder zo'n verplichting nadeel ondervinden (wat zicht geeft op de noodzaak van een verplichting).

Bij de vormgeving van de verplichting dient te worden vastgesteld welke bedrijven daaronder vallen en wat de minimale verzekerde som dient te zijn (mogelijk gedifferentieerd naar omvang/type bedrijf). Aan de ene kant vereist dit meer inspanning en meer informatie om tot verplichting over te kunnen gaan, aan de andere kant worden daarmee inefficiënties zoveel mogelijk voorkomen.

Tot slot dient te worden bedacht dat de mogelijke belemmeringen bij aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven de aandacht niet moeten weghalen van het preventievraagstuk zelf, waar bij grotere schades de vraag is hoe dat heeft kunnen gebeuren en hoe het is te voorkomen.

6 Conclusies

Het stelsel van schadevoorziening binnen de brand- en bouwveiligheid betreft de verdeling van aansprakelijkheid voor schade over burgers, bedrijven en de overheid, de mogelijkheden voor verzekering en de prikkels voor het tegengaan van schade. Hoofdvragen van dit onderzoek waren wie er opdraait voor de schade van bouwongevallen en van brand en welke prikkels er van de schadeverdeling uitgaan: prikkels om schade te voorkomen, de gevolgen van schade te beperken en om schade af te dekken. Meer specifiek was de vraag of er verbeteringen zijn aan te geven in het huidige stelsel.

Schadevoorziening in Nederland

De analyses in dit rapport leveren geen beeld op van vele of grote belemmeringen voor een evenwichtige schadevoorziening. Hier volgen dan ook geen revolutionaire verbetermogelijkheden uit.

Bedrijfschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven

De analyse wijst op een mogelijk te lage verspreiding en verzekerde som van bedrijfsschadeverzekeringen en van aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven. Bij aansprakelijkheidsverzekeringen zou een beperking in het aanbod (beperkte aangeboden verzekerde som) een rol kunnen spelen. Een vraag is of bedrijven zich voldoende bewust zijn van de risico's op faillissement door bedrijfsschade en door aansprakelijkheid voor schade van derden. Als dit niet het geval is, zou betere informatievoorziening dit bewustzijn kunnen vergroten. Een rol voor de overheid lijkt daarbij eerder weggelegd voor aansprakelijkheidsverzekeringen dan voor bedrijfsschadeverzekeringen. Dit vanwege het feit dat beslissingen met betrekking tot aansprakelijkheidsverzekeringen consequenties kunnen hebben voor derden.

Een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven is een vérgaand overheidsinstrument. Eventuele invoering hiervan vereist een diepgaande analyse naar het wel of niet vóórkomen van aanbodbeperkingen op de verzekeringsmarkt. Een verplichting lost eventuele aanbodbeperkingen namelijk niet op en zal dan ook niet effectief kunnen zijn.

De baten van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering hangen samen met de mate waarin bedrijven voor zichzelf en vanwege de consequenties voor derden suboptimale beslissingen nemen. Hoe verder weg huidige beslissingen van een (maatschappelijk) optimum liggen, hoe groter de baten van een verplichting kunnen zijn. De kosten van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering hangen samen met de mate waarin zonder verplichting al sprake is van optimale besluitvorming en de mate waarin de verplichting hiermee rekening houdt. Een verplichting legt verzekeringsafwegingen deels bij de overheid neer. Hoe minder een verplichting aansluit bij suboptimale besluitvorming en hoe meer een verplichting optimale besluitvorming verstoort, des te kleiner de netto baten en des te groter het risico op een maatschappelijk *suboptimaal* overheidsingrijpen.

Preventie

Verzekeringen beïnvloeden wie er opdraait voor de schade van bouwongevallen en van brand. Een stap daarvóór betreft de mate waarin deze schade optreedt. Dit hangt af van preventief gedrag en daarmee van de (gepercipieerde) kosten en baten van preventie. Deze worden beïnvloed door wetten en regels met betrekking tot brand- en bouwveiligheid, de controle op de naleving daarvan en de consequenties bij niet-naleving. Een volledige analyse vereist zicht op de mate waarin huidige preventiebeslissingen en wetten en regels en de controle op naleving daarvan in overeenstemming zijn met individuele en maatschappelijke optimaliteit. Dit rapport vindt geen aanwijzingen voor averechtse prikkels met betrekking tot preventie, maar sluit ook niet uit dat er sprake is van ontbrekende prikkels, bijvoorbeeld in de vorm van (te weinig stimulering van) brandpreventie bij particulieren of (te beperkte) controle op de naleving van wetten en regels door bedrijven.

Beschikbaarheid van gegevens

De te trekken conclusies in dit rapport worden beperkt door afwezigheid van gegevens. Sommige bevindingen in dit rapport zijn daarom noodzakelijkerwijs niet definitief geformuleerd.

Om een indruk te krijgen van het belang van schade door brand en door bouwongevallen zijn gegevens nodig over de omvang van deze schade over de jaren heen. Om de mate van verzekerdheid beter te kunnen duiden zijn hardere gegevens nodig over de penetratiegraad van en de verzekerde som bij bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven. Om meer te kunnen zeggen over de relatie tussen premie en risicoreductie zijn uitgebreidere gegevens nodig over premiehoogte en eigen risico in combinatie met de mate van risico. Verdergaande uitspraken over de mate waarin de huidige preventie maatschappelijk optimaal is vereisen meer gegevens over preventief gedrag en de kosten en opbrengsten van additionele preventieve maatregelen. De mate waarin bedrijven de baten van bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen onderschatten vereist ondermeer informatie over de frequentie van schadegevallen, de omvang van schadegevallen en over de te betalen premies, het eigen risico en de solvabiliteit van bedrijven. In hoeverre preventie en verzekeringen suboptimaal zijn, hangt ondermeer af van de mate van externe effecten (effecten op derden), waarvoor specifiek de omvang van (rest-)schade voor derden bekend zou moeten zijn. Uit theoretische analyses volgt vaak dat prikkels afhankelijk zijn van specifieke markten, omstandigheden en voorkeuren. Gevolgtrekkingen over de (door-)werking van prikkels worden bemoeilijkt door gebrek aan data hierover.

Suggesties voor nader onderzoek

Naast data-onderzoek (zie hierboven), hebben we de volgende suggesties voor vervolgonderzoek.

Aanbod van verzekeringen

Nader onderzoek zou zich kunnen richten op de vraag of zich feitelijk aanbodbeperkingen voordoen bij aansprakelijkheidsverzekeringen voor bedrijven. Zouden bedrijven een hogere verzekerde som willen kiezen, maar is dat nu niet mogelijk? Als er inderdaad sprake is van een beperking, is de vervolgvraag wat de oorzaak daarvan is (een gebrek aan capaciteit in de verzekeringsmarkt?) en hoe de beperking kan worden weggenomen.

Vraag naar verzekeringen

Onderzoek zou kunnen ingaan op de risico-inschatting van bedrijven en de mate waarin deze overeenkomt met het werkelijk optreden van schadegevallen, met bijzondere aandacht voor het risico op faillissement doordat een bedrijf bij schade stilligt, en voor het risico op schadevergoeding aan derden vanwege aansprakelijkheid. Hoe meer de risico-inschatting afwijkt van de werkelijkheid, hoe groter het belang van het stimuleren van risico-bewustzijn. Daarnaast zou kwantitatief onderzoek naar de mate waarin derden met schade blijven zitten - doordat bedrijven zich onvoldoende verzekeren - meer licht kunnen werpen op de vraag of een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven een maatschappelijke verbetering inhoudt.

Preventie

Een wereld zonder incidenten is een fictie. Maar sluit het huidige gedrag van particulieren en bedrijven om incidenten te voorkómen en sluiten de maatregelen om de gevolgen van incidenten te beperken in voldoende mate aan bij wat maatschappelijk optimaal is? Dit vereist onderzoek naar het huidige gedrag en de huidige maatregelen, de kosten van preventief gedrag en de baten in de vorm van afgenomen schades. Dit kan meer licht werpen op het nut en disnut van additionele wet- en regelgeving, meer controle op naleving, grotere consequenties bij niet-naleving, informatievoorziening en het stimuleren van preventieve maatregelen.

7 Samenvatting

Onderzoeksvragen

De voorgaande hoofdstukken hebben het huidige stelsel van schadevoorziening binnen de brand- en bouwveiligheid in kaart gebracht. Dit betreft de verdeling van aansprakelijkheid voor schade over burgers, bedrijven en de overheid, de mogelijkheden voor verzekering en de prikkels voor het tegengaan van schade. Een achterliggende vraag was voor welke (ongedekte) schade de overheid opdraait en of dat in relatie tot de andere partijen een evenwichtige verdeling inhoudt. Het rapport heeft zich beperkt tot schades door brand en schades door bouwongevallen. Schade die onder de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) valt, valt bovendien buiten de *scope* van de analyse.

De onderzoeksvragen van dit rapport betroffen:

- de huidige verdeling van aansprakelijkheid;
- de huidige verzekeringen die worden aangeboden;
- de werking van prikkels in het huidige systeem;
- veranderingen en verbeteringen in het huidige stelsel, waaronder mogelijke verplichtstelling van (aansprakelijkheids-)verzekeringen en vergelijkingen met het buitenland en met andere terreinen;
- op basis van het voorgaande: beleidsconclusies.

De samenvatting behandelt elk van deze onderzoeksvragen.

Huidige verdeling van aansprakelijkheid

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • De huidige verdeling van aansprakelijkheid en de verdeling van de schadelast is opgesteld middels een analyse van het aansprakelijkheidsrecht. • Een inschatting van de verdeling van de schadelast in de praktijk, bijvoorbeeld uitgedrukt in welke partij welk deel van gemaakte kosten heeft betaald of welk deel van de geleden schade heeft ondervonden, was vanwege gebrek aan data niet mogelijk. |
|---|

Tabel S.1 geeft het overzicht voor het bepalen van aansprakelijkheid en voor wie de schadelast draagt. Zowel voor bouwongevallen als voor brandschade, met de overheid, bedrijven, particulieren en de verzekeraar als partijen. De schade van brand en bouwongevallen is daarbij ingedeeld in schade in het publieke en in het private domein. Onder publieke schade valt schade aan overheidsgebouwen, parken etcetera, maar ook (publieke) milieuschade. Met private schade wordt schade aan eigendommen van bedrijven en particulieren bedoeld.

Tabel S.1 De verdeling van de schadelast bij brand en bij bouwongevallen over de overheid, bedrijven/particulieren en verzekeraars

Schadevorm	Wanneer is de aansprakelijke partij:		Wanneer is er geen aansprakelijke partij?	Wanneer draagt wie schade?:			
	De overheid?	Een bedrijf of particulier?		De overheid?	Een niet-benadeeld bedrijf of particulier?	De verzekeraar (first-party en third-party)?	Een benadeeld bedrijf of particulier?
Bouwongeval met publieke schade				Bij aansprakelijkheid of bij (deels) onverhaalbare schade			n.v.t.
Bouwongeval met private schade	Als overheid voldoet aan de 5 eisen voor aansprakelijkheid, zie paragraaf 2.3.1	Als bedrijf of particulier voldoet aan de 5 eisen voor aansprakelijkheid, zie paragraaf 2.3.1	In geval van externe oorzaak zoals overstroming, aardbeving of blikseminslag of in geval van onbekende oorzaak	Bij aansprakelijkheid of indien Wts van toepassing wordt verklaard of onverplichte nadeelcompensatie wordt uitgekeerd	Bij aansprakelijkheid en geen (voldoende) verzekering, maar wel voldoende eigen kapitaal	Bij verzekerde schade, tot aan de verzekerde som	Bij (deels) onverhaalbare schade & geen of onvoldoende first-party verzekering ²³⁹
Brand met publieke schade				Bij aansprakelijkheid of bij (deels) onverhaalbare schade			n.v.t.
Brand met private schade				Bij aansprakelijkheid of indien Wts van toepassing wordt verklaard of onverplichte nadeelcompensatie wordt uitgekeerd			Bij (deels) onverhaalbare schade & geen of onvoldoende first-party verzekering ²⁴⁰

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Er ontbreekt een aansprakelijke partij bij schade door een externe oorzaak zoals overstromingen en aardbevingen²⁴¹ en indien de oorzaak van de schade onbekend is (het ‘attributieprobleem’).

In geval van publieke schade van zowel brand als bouwongevallen draagt de overheid (zowel Rijksoverheid als lagere overheden) de restschade. Dit is het deel van de schade dat niet verhaalbaar is op een aansprakelijke partij (vanwege het ontbreken van een aansprakelijke partij, of vanwege geen of onvoldoende verzekeringsdekking en -som & onvoldoende solvabiliteit van een aansprakelijke partij). Indien de schade wel kan worden verhaald op een aansprakelijke partij draagt, in geval van een afgesloten aansprakelijkheidsverzekering, de third-party verzekeraar van deze aansprakelijke partij de schade. Bij geen of een te lage verzekerde dekking en -som dient het niet-verzekerde deel van de schade uit het eigen vermogen van de aansprakelijke partij te worden betaald.

In geval van private schade betaalt de overheid alleen schade indien zij aansprakelijk wordt gesteld (maar zie hierboven) en indien zij de Wts van toepassing verklaart of overgaat tot onverplichte nadeelcompensatie. Op bouwongevallen en op brand zal in de regel de Wts niet van toepassing worden verklaard. Ook is, voor zover bekend, nog nooit onverplichte

²³⁹ Indien de overheid via Wts of onverplichte nadeelcompensatie aan het slachtoffer uitkeert, wordt dit deel van de schade door de overheid gedragen.

²⁴⁰ Indien de overheid via Wts of onverplichte nadeelcompensatie aan het slachtoffer uitkeert, wordt dit deel van de schade door de overheid gedragen.

²⁴¹ Tenzij bijvoorbeeld de overheid in gebreke blijft (zoals bijvoorbeeld bij dijkbescherming). Rechteren lijken evenwel terughoudend te zijn met het aannemen van civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid bij aantastingen van de fysieke veiligheid.

nadeelcompensatie bij bouwongevallen uitgekeerd. Indien de overheid niet (een deel van) de schade betaalt, komt de private schade voor rekening van de aansprakelijke partij (als die er is), d.w.z. de partij die schadevergoedingsplichtig is. Deze aansprakelijke partij betaalt de schade echter alleen als hij hiervoor voldoende is verzekerd (via third party verzekering) of als het eigen kapitaal toereikend is. Is dit niet het geval, dan is de schade (deels) onverhaalbaar. Bij onverhaalbare schade kan de benadeelde, indien afgesloten, zich beroepen op zijn eigen first-party verzekering of draagt anders zelf de (rest)schade.

Niet in het schema van Tabel S.1 vermeld zijn de kosten die vanuit de publieke taak door overheden gemaakt worden in geval van brand en van bouwongevallen. Deze kosten, waaronder de kosten voor de brandweer, komen voor rekening van de overheid (en worden niet verhaald).

Uit het voorgaande blijkt dat voor het beantwoorden van de vraag welke partijen de schadelast daadwerkelijk dragen (de verzekeraar, de aansprakelijke partij, de benadeelde, de overheid), het van wezenlijk belang is of er een verzekering is afgesloten, welke elementen hierdoor gedekt worden en wat de hoogte van de verzekerde som is.

Huidige verzekeringen

- Het aanbod van en de vraag naar verzekeringen is geanalyseerd op basis van met name openbare data, modelverzekeringen, verzekeringsrecht en andere gegevens met betrekking tot het verzekeringsaanbod.
- Vooral bij de vraag naar bedrijfsverzekeringen is sprake van ontbrekende gegevens. De vraag naar verzekeringen is verder geanalyseerd bij de werking van prikkels.

Indien er een aansprakelijke partij is, kan de benadeelde proberen de schade op deze partij te verhalen. De schadeveroorzaker kan zich verzekeren tegen deze aansprakelijkheid, via zogenoemde *third-party* verzekeringen. Oftewel, tegen de financiële gevolgen van het veroorzaken van schade aan een derde. Is er echter geen aansprakelijke partij, dan draagt het slachtoffer in beginsel zijn of haar eigen schade. Om dit risico af te dekken, kunnen zogenoemde *first-party* verzekeringen worden afgesloten.

De belangrijkste first-party verzekeringen voor particulieren voor schade als gevolg van (onder andere) brand of bouwongevallen zijn de opstalverzekering (en daarop aansluitend de glasverzekering) en de inboedelverzekering (en daarop aansluitend de kostbaarhedenverzekering). Voor bedrijven zijn er de opstal- en inventarisverzekering en de bedrijfsschadeverzekering.

Third-party verzekeringen bieden dekking tegen de gevolgen van wettelijke aansprakelijkheid tegenover derden. Deze verzekeringen zijn zowel voor particulieren als bedrijven beschikbaar. Bij bedrijven kan onderscheid gemaakt worden naar een bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering en een beroepsaansprakelijkheidsverzekering. Geen van deze verzekeringen is wettelijk verplicht in Nederland²⁴².

²⁴² Een uitzondering zijn beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen bij specifieke beroepsgroepen zoals advocaat en notaris.

Werking van prikkels

- De te beantwoorden vraag is of er met betrekking tot besluitvorming (d.w.z. gedrag van economische actoren) die van invloed is op de schadeverdeling bij brand en bij bouwongevallen aanwijzingen zijn voor belemmeringen voor (maatschappelijk) optimale beslissingen.
- Deze aanwijzingen zijn gezocht in de prikkels die uitgaan van wetgeving en verzekeringscontracten en in de uitkomsten in termen van verzekering, preventie, enzovoorts, zowel op basis van theorie en van empirie.
- Vooral bij de vraag naar verzekeringen en in mindere mate bij het aanbod van verzekeringen is het moeilijk conclusies trekken vanwege het gebrek aan volledige gegevens.

De centrale vraag is onder welke omstandigheden er belemmeringen zijn om (maatschappelijk) optimale beslissingen omtrent preventie en verzekeringen te nemen. Eventuele problemen kunnen aan de aanbodkant van de markt liggen (verzekeraars) of aan de vraagkant van de markt (burgers en bedrijven). Problemen kunnen samenhangen met de aard van marktransacties ('marktfalen') of met de wijze waarop de overheid beleid voert ('overheidsfalen').

De belangrijkste bevindingen met betrekking tot mogelijke knelpunten zijn als volgt.

Vraag naar en aanbod van verzekeringen

Aanwijzingen voor een relatief laag gebruik van bedrijfsschade-, aansprakelijkheids- en beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven zouden kunnen wijzen op belemmeringen voor optimale verzekeringsbeslissingen. Er lijken geen overtuigende aanwijzingen te zijn dat relatief lage penetratiegraden worden veroorzaakt door hoge premies door marktmacht van verzekeraars. Een te optimistische risico-inschatting van bedrijven speelt mogelijk een rol bij (het aangaan, de verzekerde som en uitkeringsduur van) de bedrijfsschadeverzekering.

Mogelijk is er een knelpunt op de markt voor aansprakelijkheidsverzekeringen in de vorm van beperkte aangeboden verzekerde sommen, wat kan spelen bij aansprakelijkheid voor schade in grote gebouwen.

Of positieve externe effecten van een aansprakelijkheidsverzekering bij bedrijven zorgen voor een lagere dan maatschappelijk optimale mate van aansprakelijkheidsverzekering, is niet bekend. Wel is duidelijk dat de (gekozen) verzekerde som bij aansprakelijkheidsverzekeringen niet altijd voldoende is om alle schade te dekken. De vraag is of dit wel in het belang van de veroorzakende bedrijven zelf is. Het is in ieder geval niet in het belang van benadeelden. De gevolgen van een onvoldoende verzekerde som voor de maatschappij worden verzacht doordat de penetratiegraad van first-party verzekeringen bij zowel bedrijven (bedrijfsschadeverzekeringen uitgesloten) als burgers erg hoog is. Het is onduidelijk in hoeverre dit tot extra kosten leidt.

Vormgeving van verzekeringen

Verzekeraars differentiëren (op de provinciale markt) bij bedrijven naar risico, maar anders dan verwacht: premies stijgen minder dan evenredig met de verzekerde som, ondanks hogere schadefrequenties. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit tot problemen zou leiden voor verzekeraars of voor het MKB.

Wetten, regels en controle

De branden en ontploffingen in Moerdijk, Enschede en Volendam roepen de vraag op ‘waar het nu misging’. Veralgemeeniseren vanuit deze ‘bekende gevallen’ lijkt niet mogelijk, maar de les is wel dat schadevoorziening begint bij schadereductie.

Brandregresregeling

Het effect van de aanpassing van de Brandregresregeling van verzekeraars zal afhankelijk zijn van de huidige mate van preventiemaatregelen en risicovol gedrag. Het is denkbaar dat bedrijven zich tegen een hogere verzekerde som willen verzekeren bij hun aansprakelijkheidsverzekering. Het (behoud van het) ontbreken van de verhaalsmogelijkheid van verzekeraars op particulieren lijkt niet tot problemen te leiden.

Prikkels

De mate van moreel risico specifiek bij brand en bouwongevallen lijkt niet groot. In hoeverre positieve externe effecten van preventie optimale preventiebeslissingen belemmeren is niet bekend. Een vraag is of preventiemaatregelen met een positieve (maatschappelijke) baten-kostenverhouding verder kunnen worden gestimuleerd. De uitbreiding van De Nieuwe Regeling in 2011 herstelt een mogelijk ontbrekende prikkel veroorzaakt door de tot directe schade beperkte aansprakelijkheid van architecten. Het is onduidelijk in hoeverre een zogenaamd ‘deep pocket effect’ bij aansprakelijkheidsverzekeringen daadwerkelijk voorkomt en of het niet gelden van het provisiebod op schade- en aansprakelijkheidsverzekeringen leidt tot suboptimale verzekeringsbeslissingen.

Schade die de overheid draagt

Verkeerde prikkels ontstaan slechts zodra de overheid schade aan overheidseigendommen, het milieu etcetera veroorzaakt door anderen niet probeert te verhalen, terwijl ze daarin wel succesvol zou kunnen zijn.

Veranderingen in het huidige stelsel

- Veranderingen (verbeteringen) in het huidige stelsel zijn gebaseerd op de voorgaande analyses.
- Conclusies worden hier bemoeilijkt door hetzelfde gebrek aan gegevens, met name betreffende de vraag naar bedrijfsschadeverzekeringen en bedrijfsaansprakelijkheidsverzekeringen, betreffende de rationaliteit van een beperkte penetratiegraad van deze verzekeringen en het effect daarvan op de (ongedekte) schadelast van derden.

Bedrijfsschadeverzekeringen

Een te optimistische risico-inschatting van bedrijven kan leiden tot een te laag gebruik, een te lage verzekerde som en/of een te korte uitkeringsduur van bedrijfsschadeverzekeringen. Als dit enkel de verzekeringsbeslissing en niet preventie betreft, komen de negatieve consequenties van zo'n verkeerde inschatting in beginsel bij de bedrijven zelf terecht. Bemoeienis vanuit de overheid komt dan neer op paternalisme. Logischer lijkt het dat bijvoorbeeld branche-organisaties hun leden wijzen op risico's en de kosten en baten van verzekeringen en de te kiezen verzekeringsvoorwaarden (de risico's van brand, de periode waarin een bedrijf na een brand geen inkomsten meer heeft, ...). Daar waar het voor een individueel bedrijf relatief kostbaar kan zijn om alle benodigde informatie over risico's en verzekeringen te verzamelen (transactiekosten), kan een branche-organisatie een belangrijke rol spelen. Als verzekeringsbeslissingen van bedrijven daadwerkelijk suboptimaal zijn – de baten van risico-reductie krijgen te weinig gewicht ten opzichte van de kosten van de verzekering – is de vraag waar dit door wordt veroorzaakt (en hoe dit een blijvende situatie kan zijn).

Aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven

Aanbodkant

Een mogelijk knelpunt is de verzekerbaarheid voor aansprakelijkheid bij schade die plaatsvindt in grote gebouwen (door brand of instorting). Zo zouden blijkens eerder onderzoek de meeste bedrijfsaansprakelijkheidsverzekeringen een verzekerde som hebben van € 2 tot 3 miljoen, terwijl bij grote branden de gemiddelde schade € 4 miljoen is. De vraag is of anno 2013 het aanbod van bedrijfsaansprakelijkheidsverzekeringen wat betreft de verzekerde som structureel is verbeterd. Een achterliggende vraag is wat deze beperking in het aanbod veroorzaakt. Dat bepaalt de mogelijke en gewenste oplossingsrichting. Beide vragen vereisen additioneel onderzoek.

Vraagkant

Ook zonder beperkingen in het aanbod van aansprakelijkheidsverzekeringen kunnen bedrijven geneigd zijn om een lage dekking of verzekerde som te kiezen. Net zoals bij bedrijfsschadeverzekeringen zou hier sprake kunnen zijn van een te lage inschatting van risico's en gevolgen. In dat geval ligt informatievoorziening als oplossingsrichting voor de hand, bijvoorbeeld door branche-organisaties. Dit vereist wel zicht op welke informatie op welke manier een rol kan spelen.

Het wel of niet hebben van een aansprakelijkheidsverzekering met voldoende verzekerde som beïnvloedt evenwel ook benadeelden. Dat betekent dat hier tevens een rol voor de overheid kan liggen.

Verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven?

De baten van een verplichte bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering zijn dat mogelijk suboptimale beslissingen *voor de bedrijven zelf* worden gecorrigeerd en dat tegelijkertijd mogelijk suboptimale beslissingen van bedrijven *voor de maatschappij* worden gecorrigeerd (omdat bedrijven mogelijk te weinig rekening houden met consequenties voor derden). De eerste correctie (voor de bedrijven zelf) wijst op een alternatief: het stimuleren van besluitvorming die voor de bedrijven zelf optimaal is.

De baten van een verplichte bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering hangen daarom samen met de mate waarin bedrijven voor zichzelf en vanwege de consequenties voor derden suboptimale beslissingen nemen. Hoe verder weg huidige beslissingen van een (maatschappelijk) optimum liggen, hoe groter de baten van een verplichting kunnen zijn.

De kosten van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering hangen samen met de mate waarin *zonder verplichting* al sprake is van optimale besluitvorming. Een verplichting werkt verstorend op beslissingen. Sommige bedrijven zullen worden gedwongen een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten terwijl ze eerder geen hadden. Andere bedrijven zullen hun verzekerde som moeten opvoeren. Idealiter sluit een verplichting zo goed mogelijk aan op (de afwijking van) optimale besluitvorming, waardoor een differentiatie naar bedrijfskenmerken de voorkeur heeft. Een verplichting legt verzekeringsafwegingen deels bij de overheid neer. Hoe minder een verplichting aansluit bij suboptimale besluitvorming en hoe meer een verplichting optimale besluitvorming verstoort, des te kleiner de netto baten en des te groter het risico op een maatschappelijk *suboptimaal* overheidsingrijpen.

Op basis van de analyse in dit rapport is niet duidelijk geworden of de Nederlandse maatschappij er netto op vooruit gaat bij een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven. Om tot zo'n verplichting over te gaan, zou:

- duidelijk moeten zijn dat er geen beperkingen (meer) zijn aan de aanbodkant van de verzekeringsmarkt; (anders is een verplichting niet effectief)
- duidelijk moeten zijn dat de informatievoorziening voor bedrijven over de risico's van te weinig verzekering afdoende is; (anders kan beter eerst worden geïnvesteerd in betere informatievoorziening)
- bij voorkeur additioneel onderzoek worden verricht naar de mate waarin benadeelden zonder zo'n verplichting nadeel ondervinden (wat zicht geeft op de noodzaak van een verplichting).

Bij de vormgeving van een eventuele verplichting dient te worden vastgesteld welke bedrijven daaronder vallen en wat de minimale verzekerde som dient te zijn (mogelijk gedifferentieerd naar omvang/type bedrijf). Aan de ene kant vereist dit meer inspanning en meer informatie om tot verplichting over te kunnen gaan, aan de andere kant worden daarmee inefficiënties zoveel mogelijk voorkomen.

Tot slot dient te worden bedacht dat de mogelijke belemmeringen bij aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven de aandacht niet moeten weghalen van het preventievraagstuk zelf, waar vooral bij grotere schades de vraag is hoe dat heeft kunnen gebeuren en hoe het is te voorkomen.

Conclusies

- Conclusies zijn gebaseerd op de voorgaande analyses en suggesties voor verandering.
- De te trekken conclusies worden beperkt door afwezigheid van gegevens. Deze afwezigheid is genoteerd onder beschikbaarheid van gegevens.
- Conclusies betreffen daarnaast voor een deel suggesties voor toekomstig onderzoek.

Het stelsel van schadevoorziening binnen de brand- en bouwveiligheid betreft de verdeling van aansprakelijkheid voor schade over burgers, bedrijven en de overheid, de mogelijkheden voor verzekering en de prikkels voor het tegengaan van schade. Hoofdvragen van dit onderzoek waren wie er opdraait voor de schade van bouwongevallen en van brand en welke prikkels er van de schadeverdeling uitgaan: prikkels om schade te voorkomen, de gevolgen van schade te beperken en om schade af te dekken. Meer specifiek was de vraag of er verbeteringen zijn aan te geven in het huidige stelsel.

Schadevoorziening in Nederland

De analyses in dit rapport leveren geen beeld op van vele of grote belemmeringen voor een evenwichtige schadevoorziening. Hier volgen dan ook geen revolutionaire verbetermogelijkheden uit.

Bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven

De analyse wijst op een mogelijk te lage verspreiding en verzekerde som van bedrijfsschadeverzekeringen en van aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven. Bij aansprakelijkheidsverzekeringen zou een beperking in het aanbod (beperkte aangeboden verzekerde som) een rol kunnen spelen.

Een vraag is of bedrijven zich voldoende bewust zijn van de risico's op faillissement door bedrijfsschade en door aansprakelijkheid voor schade aan derden. Als dit niet het geval is, zou betere informatievoorziening dit bewustzijn kunnen vergroten. Een rol voor de overheid lijkt daarbij eerder weggelegd voor aansprakelijkheidsverzekeringen dan voor bedrijfsschadeverzekeringen. Dit vanwege het feit dat beslissingen met betrekking tot aansprakelijkheidsverzekeringen consequenties kunnen hebben voor derden.

Een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven is een vérgaand overheidsinstrument. Eventuele invoering hiervan vereist een diepgaande analyse naar het wel of niet vóórkomen van aanbodbeperkingen op de verzekeringsmarkt. Een verplichting lost eventuele aanbodbeperkingen namelijk niet op en zal dan ook niet effectief kunnen zijn.

De baten van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering hangen samen met de mate waarin bedrijven voor zichzelf en vanwege de consequenties voor derden suboptimale beslissingen nemen. Hoe verder weg huidige beslissingen van een (maatschappelijk) optimum liggen, hoe groter de baten van een verplichting kunnen zijn. De kosten van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering hangen samen met de mate waarin zonder verplichting al sprake is van optimale besluitvorming en de mate waarin de verplichting hiermee rekening houdt. Een verplichting legt verzekeringsafwegingen deels bij de overheid neer. Hoe minder een verplichting aansluit bij suboptimale besluitvorming en hoe meer een verplichting optimale besluitvorming verstoort, des te kleiner de netto baten en des te groter het risico op een maatschappelijk *suboptimaal* overheidsingrijpen.

Preventie

Verzekeringen beïnvloeden wie er opdraait voor de schade van bouwongevallen en van brand. Een stap daarvóór betreft de mate waarin deze schade optreedt. Dit hangt af van preventief gedrag en daarmee van de (gepercipieerde) kosten en baten van preventie. Deze worden beïnvloed door wetten en regels met betrekking tot brand- en bouwveiligheid, de controle op de naleving daarvan en de consequenties bij niet-naleving. Een volledige analyse vereist zicht op de mate waarin huidige preventiebeslissingen en wetten en regels en de controle op naleving daarvan in overeenstemming zijn met het individuele en maatschappelijke optimum. Dit rapport vindt geen aanwijzingen voor averechtse prikkels met betrekking tot preventie, maar sluit ook niet uit dat er sprake is van ontbrekende prikkels, bijvoorbeeld in de vorm van (te weinig stimulering van) brandpreventie bij particulieren of (te beperkte) controle op de naleving van wetten en regels door bedrijven.

Beschikbaarheid van gegevens

De te trekken conclusies in dit rapport worden beperkt door afwezigheid van gegevens. Sommige bevindingen in dit rapport zijn daarom noodzakelijkerwijs niet definitief geformuleerd.

Om een indruk te krijgen van het belang van schade door brand en door bouwongevallen zijn gegevens nodig over de omvang en frequentie van deze schade over de jaren heen. Om de mate van verzekerdheid beter te kunnen duiden zijn hardere gegevens nodig over de penetratiegraad van en de verzekerde som bij bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidsverzekeringen bij bedrijven. Om meer te kunnen zeggen over de relatie tussen premie en risicoreductie zijn uitgebreidere gegevens nodig over premiehoogte en eigen risico in combinatie met de mate van risico. Verdergaande uitspraken over de mate waarin de huidige preventie maatschappelijk optimaal is, vereisen meer gegevens over preventief gedrag en de kosten en opbrengsten van additionele preventieve maatregelen. De mate waarin bedrijven de baten van bedrijfsschadeverzekeringen en aansprakelijkheidverzekeringen onderschatten, vereist ondermeer informatie over de frequentie van schadegevallen, de omvang van schadegevallen, de te betalen premies, het eigen risico en de solvabiliteit van bedrijven. In hoeverre preventie en verzekeringen suboptimaal zijn, hangt ondermeer af van de mate van externe effecten (effecten op derden), waarvoor specifiek de omvang van (rest-)schade voor derden bekend zou moeten zijn. Uit theoretische analyses volgt vaak dat prikkels afhankelijk zijn van specifieke markten,

omstandigheden en voorkeuren. Gevolgtrekkingen over de (door-)werking van prikkels worden bemoeilijkt door gebrek aan data hierover.

Suggesties voor nader onderzoek

Naast data-onderzoek (zie hierboven), hebben we de volgende suggesties voor vervolgonderzoek.

Aanbod van verzekeringen

Nader onderzoek zou zich kunnen richten op de vraag of zich feitelijk aanbodbeperkingen voordoen bij aansprakelijkheidsverzekeringen voor bedrijven. Zouden bedrijven een hogere verzekerde som willen kiezen, maar is dat nu niet mogelijk? Als er inderdaad sprake is van een beperking, is de vervolgvraag wat de oorzaak daarvan is (een gebrek aan capaciteit in de verzekeringsmarkt?) en hoe de beperking kan worden weggenomen.

Vraag naar verzekeringen

Onderzoek zou kunnen ingaan op de risico-inschatting van bedrijven en de mate waarin deze overeenkomt met het werkelijk optreden van schadegevallen, met bijzondere aandacht voor het risico op faillissement doordat een bedrijf bij schade stilligt, en voor het risico op schadevergoeding aan derden vanwege aansprakelijkheid. Hoe meer de risico-inschatting afwijkt van de werkelijkheid, hoe groter het mogelijke belang van het stimuleren van risicobewustzijn. Daarnaast zou kwantitatief onderzoek naar de mate waarin derden met schade blijven zitten - doordat bedrijven zich onvoldoende verzekeren - meer licht kunnen werpen op de vraag of een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven een maatschappelijke verbetering inhoudt.

Preventie

Een wereld zonder incidenten is fictie. Maar sluit het huidige gedrag van particulieren en bedrijven om incidenten te voorkómen en sluiten de maatregelen om de gevolgen van incidenten te beperken in voldoende mate aan bij wat maatschappelijk optimaal is? Dit vereist onderzoek naar het huidige gedrag en de huidige maatregelen, de kosten van preventief gedrag en de baten in de vorm van afgenomen schades. Dit kan meer licht werpen op het nut en disnut van additionele wet- en regelgeving, meer controle op naleving, grotere consequenties bij niet-naleving, informatievoorziening en het stimuleren van preventieve maatregelen.

Literatuur en jurisprudentie

Literatuur

ACM (2010), NMa: meer ruimte voor concurrentie tussen verzekeraars, 30 december 2010, via www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/5471/NMa-meer-ruimte-voor-concurrentie-tussen-verzekeraars/

Ahrens, M. (2004), U.S. Experience with Smoke Alarms and other fire detection alarm equipment, NFPA, Quincy, MA.

Andersson Elffers Felix (AEF) (2006), Quick scan (on)verzekerbare schade, Utrecht, 8 februari 2006, GB69/rapport/012 definitief.doc

Aon (2013), De bouw ontwerp verzekering, via www.aon.com/netherlands/producten/pdf/BOV.pdf

Asser/Hartkamp & Sieburgh (2011) (6-IV*) *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 6. De verbintenis uit de wet.* Deventer: Kluwer 2011.

Asser/Hartkamp & Sieburgh (2013) *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 6 De verbintenis in het algemeen, tweede gedeelte*, 50 Deventer: Kluwer 2013

Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons (2012) 7-IX* 286. *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht* 7 Verzekering

Baarsma, B., Bremer, S., Dosker, R., Janssen, K. en Risseuw, P. (2008), Information on the Dutch coinsurance market. SEO rapport nr. 2008-11, Commissioned by VNAB.

Baker en Siegelman (2011), The Law and Economics of Liability Insurance: A Theoretical and Empirical Review. U of Penn, Inst for Law & Econ Research Paper No. 11-09

BAV specialist (2013), informatie over beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen, via www.bavspecialist.nl/informatie-over-beroepsaansprakelijkheidsverzekering.html

Belastingdienst (2013), Tarief, via www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/assurantiebelasting/tarief/

Besluit van 18 september 2003, houdende de van toepassingverklaring van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en ongevallen op de schade en kosten tengevolge van de dijkdoorbraak op 26 augustus 2003 in Wilnis.

- Besluit vaststelling Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken 2012 (UAV 2012), § 12. Aansprakelijkheid van de aannemer na de oplevering, artikel 2, lid b.
- Boone, J., van Damme, E. en DeWaegenaere, A. (2011), Co-assurantie vanuit speltheoretisch perspectief, oktober 2011.
- Bouwgarant (2013), via www.bouwgarant.nl/zekerheid-garantie
- Bouwwereld (2009), Verzekering ‘verborgen gebreken’ bouwsector, 27 februari 2009, via bouwwereld.nl/nieuws/verzekering-verborgen-gebreken-bouwsector/
- Brans, E.H.P. (2001), Liability for damage to public natural resources : standing, damage and damage assessment (diss. Rotterdam) Den Haag : Kluwer Law International, 2001, ISBN 9041117245
- Brans, E.H.P. (2010), ‘Aansprakelijkheid voor milieuschade. De richtlijn Milieuaansprakelijkheid. Nieuwe taken en bevoegdheden voor overheden.’, Risicobewust, april 2010, nr. 1, p. 6-12.
- CBS Statline (2012), Brandweer; branden, slachtoffers, personeel, materieel, kosten. Gewijzigd op 18 december 2012.
- CED (2012), Neerlandse kiest voor CED, 6 september 2012, via www.ced-europe.com/nl-NL/Corporate/News%20Center/Archief/Neerlandse%20kiest%20voor%20CED.aspx
- Centrum voor Verzekeringsstatistiek (2003), Preventie: een kwestie van doen
- Centrum voor Verzekeringsstatistiek (2008), Verbondsmagazine Verzekerd!.
- Consumentenbond (2013), Catastrofeverzekering: eerste indruk, via www.consumentenbond.nl/test/geld-verzekering/verzekeringen/inboedel-en-opstal-verzekeringen/Neerlandse/catastrofeverzekering/
- D&O (2013), Nieuwe Bedrijfsregeling Brandregres. Nieuwsbrief Actueel - nr. 254, 24 juni 2013. Via www.deno.nl/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-actueel/254-nieuwe-bedrijfsregeling-brandregres
- De premie vergelijker (2013), Zekerheidsstelling, via www.depremievergelijker.nl/05/zekerheidsstelling/
- De Register Expert (2012), bedrijfsschade: Te veel bedrijven failliet.
- Delta Lloyd (2011), Brancherapport garagebedrijven
- European insurance and reinsurance federation (2011), European Insurance in Figures, CEA Statistics N°44, december 2011

- Faure, M. en Van den Bergh, R. (2000), Aansprakelijkheidsverzekering, concurrentie en ongevallenpremie
- Faure, M.G. en Hartlief, T. (2002), Nieuwe risico's en vragen van aansprakelijkheid en verzekering. Recht en de praktijk, Kluwer.
- Faure, M.G., van Boom, W.H. (2008), Hoe houdbaar zijn gedragsveronderstellingen in verzekeringsrecht en –economie?, in: W.H. van Boom, I. Giesen, A.J. Verheij (red.), Gedrag en Privaatrecht - Over gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken, Den Haag: BJU 2008, p. 305-340
- Finsinger, J., Hammond, E. & Tapp, J. (1985) Insurance: Competition or regulation? A comparative study of the insurance markets in the United Kingdom and the Federal Republic of Germany. London: Institute for fiscal studies 1985.
- Hakman, W. (2011), DNR en indirecte schade: verzekering beroepsaansprakelijkheid biedt meer vrijheid indien noodzakelijk, 13 september 2011, via <http://bouwcentraal.nl/contractering-in-de-bouw/dnr-en-indirecte-schade-beroepsaansprakelijkheid>
- Hartlief, T. en Tjittes, R.P.J.L (1999), Verzekering en aansprakelijkheid, Kluwer, tweede herziene druk
- HDI Gerling (2013), Juweliersverzekering, via www.hdi-gerling.nl/verzekeringen/brand_bedrijfsschade/juweliersverzekering
- Het Parool, Strop voor kopers als bouwer omvalt, 29 juni 2013
- Het Verzekeringsblad (2011), *Het mkb: interessante viswijzer voor het intermediair*, nummer 16 - 10 november 2011.
- Hof, B., Koopmans, C. & Teulings, C. (2006). Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt. (SEO-rapport, 899). Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Infopunt veiligheid (2012), Bouwbesluit 2012. Kennispublicatie
- Instituut voor Bouwrecht (2013), Rapport 'Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw'. Februari 2013
- Jansen, C.H.M. (2009), Onrechtmatige daad: algemene bepalingen, Monografieën BW, B45. Kluwer, blz. 34.
- Kassa (2011), Jarenlang te veel voor inboedelpolis betaald, 22 oktober 2011, via <http://kassa.vara.nl/tv/afspeelpagina/fragment/jarenlang-te-veel-voor-inboedelpolis-betaald/spel/1/>
- Kobes et al. (2009), *Consumer fire safety: European statistics and potential fire safety measures*, Nibra.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), Bouwbesluit 2012

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), Tegemoetkoming schade overstroming Maas van januari 2011, Persbericht, 12 juli 2011, via www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2011/07/12/tegemoetkoming-schade-overstroming-maas-van-januari-2011.html

Motta, M. (2004) Competition Policy, theory and practice.

National Fire Incident Reporting System en National Fire Sprinkler Association, geciteerd in Branz (2006), Fire loss reduction in industrial buildings: risk cost benefit study, New Zealand Fire Service Commission Research Report no. 58, Wellington, NZA.

Nationale Nederlanden (2013), Beroepsaansprakelijkheid voor ondernemers, via www.nn.nl/web/show/id=718458?ns_campaign=zakelijk-zzp-bav&ns_mchannel=search&ns_source=google&ns_linkname=bav-E2&ns_fee=0

Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschade (2013), via www.terrorismeverzekerder.nl/WebSite.aspx.

Neerlandse (2013), Catastrofeverzekering van Neerlandse, via <http://neerlandse.nl/faq-category/catastrofe-verzekering/>

Nibud (2013), Passende verzekeringen, via www.nibud.nl/uitgaven/verzekeren/noodzakelijke-verzekeringen.html

Nivre (2012), Grote branden 2011

NLIingenieurs (2011a), DNR 2011, via www.nlingenieurs.nl/downloads/dnr-2011/

NLIingenieurs (2011b), Raampolis beroepsaansprakelijkheidsverzekering, DNR 2011, via www.nlingenieurs.nl/wp-content/uploads/2013/03/20110829-Raampolis-beroepsaansprakelijkheidsverzekering-DNR-2011.pdf

NLIingenieurs (2013), Tekstvergelijking DNR 2005-2011, via www.nlingenieurs.nl/wp-content/uploads/2013/03/Tekstvergelijking-DNR-2005-2011.pdf

NMa (2005), Monitor Financiële Sector 2005

NOS (2011), Chemie-Pack Moerdijk failliet, 23 augustus 2011, via <http://nos.nl/artikel/266555-chemiepack-moerdijk-failliet.html>

NOS (2013), Verzekering duurder door belasting, 18 maart 2013, via <http://nos.nl/artikel/485996-verzekering-duurder-door-belasting.html>

NRC next (2012), Nederlanders zijn oververzekerd en geven het meest aan verzekeringen uit, 10 oktober 2012, via www.nrcnext.nl/blog/2012/10/10/next-checkt-

[%E2%80%98nederlanders-zijn-oververzekerd-en-geven-het-meest-aan-verzekeringen-uit%E2%80%99/](#)

Nu.nl (2013), Algehele vrijpraak in zaak Schipholbrand, 1 maart 2013, via www.nu.nl/binnenland/3355866/algehele-vrijpraak-in-zaak-schipholbrand.html

Onderlinge Verzekeringen Overheid (OVO) (jaartal onbekend), Verhaal van schade door de overheid.

Palementaire Geschiedenis. Boek 6, p. 756. Onrechtmatige daad (Oldenhuis), art. 6:174, aant. 55-65 en 101-106

Palementaire Geschiedenis. Verzekering, Hendrikse/Martius/Rinkes, p. 98, 2007, Kluwer Deventer.

Profnews (2011), Ondernemers zien nut en noodzaak beroepsaansprakelijkheid nog niet in, 18 november 2011, via www.profnews.nl/979200/ondernemers-zien-nut-en-noodzaak-beroepsaansprakelijkheid-nog-niet-in

Publiekrecht & politiek (2010), De vuurwerkramp in Enschede en de aansprakelijkheid van de gemeente, 10 september 2010, via www.publiekrechtropolitiek.nl/de-vuurwerkramp-in-enschede-en-de-aansprakelijkheid-van-de-gemeente/

PwC (2004), Hoofdrapport 'evaluatie van de Wts', 28 april 2004.

Raad van Toezicht op het Schadeverzekeringsbedrijf RvT I-94/38.

Regeling tegemoetkoming schade bij extreem zware regenval 1998.

Regeling tegemoetkoming schade bij overstroming van de Maas januari 2003.

Regeling tegemoetkoming schade bij tweede extreem zware regenval 1998.

Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade.

Rijksoverheid (2013) Wat is de overheid van plan met de provisie voor financiële producten? Via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financieel-toezicht/vraag-en-antwoord/wat-is-de-overheid-van-plan-met-de-provisie-voor-financiele-producten.html

Risseuw, P., Kerste, M., Baarsma, B., Dosker, R. (2010), Evaluatie provisieregels complexe producten, SEO rapport nr.2010-44 in opdracht van het Ministerie van Financiën, september 2010.

Shavell, S. (1979), On moral hazard and Insurance. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 93, No. 4 (Nov., 1979), pp. 541-562.

- Shavell, S. (2000), On The Social Function and the Regulation of Liability Insurance, The Geneva Papers on Risk and Insurance, Vol. 25, No. 2 (April 2000) 166-179.
- Sieburgh, C.H. (2000), Toerekening van een onrechtmatige daad, serie recht en praktijk, editie 112, Kluwer.
- Stichting Salvage (2013), Doelstellingen stichting Salvage, via www.stichtingsalvage.nl/stichting-salvage/doelstellingen/
- Stichting Waarborgfonds Koopwoningen (2013), Veelgestelde vragen, via www.swk.nl/?page_id=644
- Tweede Kamer (2011), spoeddebat Schaderegeling Moerdijk, TK-48, 3 februari 2011.
- UAV 2012
- UAV-GC 2005, via www.uavgc.nl/default.htm?d=1&m=2
- Van Dam, C.C. Aansprakelijkheid voor onroerende zaken. Via www.aansprakelijkheidsrecht.com/h12/1202.htm
- van den Berg, M.R., Janssen, K.S, Tieben, B. (2009), Brandveiligheid, wie doet wat, hoe en waarom? SEO-rapport nr 2009-63 , 14 oktober 2009
- van Gulijk, S. (2009), Architecten goed verzekerd? 18 maart 2009 Via www.archined.nl/opinie/architecten-goed-verzekerd/
- Van Hoef, W. (2007), Alles over verzekeringen. Via www.allesoververzekeren.nl
- Van Hoey Smith, A. en Weterings, W.C.T. (2010) Leidingschades en de toepasselijkheid van de tenzij-clausule van art. 6:174 BW bij doorlopende schade. WPNR, 13 februari via www.tilburguniversity.edu/about-tilburg-university/schools/law/departments/businesslaw/research/wweterings-1.pdf
- van Roosmalen, H.J.Th.M. (2007), Overheidsaansprakelijkheid in Engeland en Nederland, Doctoral thesis, Leiden University.
- Van Velten A.A. (2009), Privaatrechterlijke aspecten van onroerend goed, Ars Notarius 120, derde druk, Kluwer.
- Van Zwieten, P. (2012), Het toepassingsbereik van de Bedrijfsregeling Brandregres 2000 gewijzigd, Nederlands Tijdschrift voor Handelsrecht 2012-6
- Verbond van Verzekeraars (1999), Brandregres Bedrijfsregeling 2000, november 1999
- Verbond van Verzekeraars (2008), Financieel jaarverslag 2008.
- Verbond van Verzekeraars (2009), Verzekeraars stoppen met stilzwijgende verlenging. Persbericht 25 juni 2009, via

www.verzekeraars.nl/actueel/nieuwsberichten/Paginas/20090625%20-%20Verzekeraars%20stoppen%20met%20stilzwijgende%20verlenging.aspx

Verbond van Verzekeraars (2010) Gedragscode geïnformeerde verlenging en contractstermijnen zakelijke schade- en inkomensverzekeringen

Verbond van Verzekeraars (2011a), Productwijzer Opstalverzekering.

Verbond van Verzekeraars (2011b), Productwijzer Aansprakelijkheidsverzekering Particulier (AVP)

Verbond van Verzekeraars (2012a), Verzekerd van cijfers 2012.

Verbond van Verzekeraars (2012b), Financieel jaarverslag 2012.

Verbond van Verzekeraars (2012c), Visie, Verzekerd! Nummer 5, november 2012.

Verbond van Verzekeraars (2013), Bedrijfsregeling brandregres 2014

Verheij, A.J., (2005) Onrechtmatige daad, Kluwer, 20 sep. 2005, blz. 27 en 28.

VNAB (2005), inleiding VNAB modelteksten 7.17 BW.

VNAB (2006a), Nederlandse Beursvoorwaarden voor Brandverzekering (NBB 2006), blz. 6.

VNAB (2006b), Nederlandse beursvoorwaarden voor zaak- en bedrijfsschadeverzekeringen, NBZB 2006.

VNAB (2007), Nederlandse beurspolis voor aansprakelijkheid, NBA 2007.

VNAB (2009), Nederlandse beurspolis voor bouw- en montagewerken (NBBM).

VNAB (2012), Aantal schademeldingen onder CAR verzekering. Per mail verstrekt.

Wesemann, P. Mr. (2002), Economische evaluatie van verkeersveiligheidsmaatregelen. Bijdrage aan de 117de ECMT Round Table, Parijs. D-2000-16N.

Woningborg (2010), Woningborg Garantie- en Waarborgregeling 2010, via www.woningborggroep.nl/cms/userfilesfiles/pdf/WOB_Garantieregeling_2010_download.pdf

WRR (2011), *Evenwichtskunst*, Den Haag, november 2011

Jurisprudentie

- HR, 22 februari 1924, NJ 1924/488 (Gummiwaren)
- HR 5 november 1965, NJ 1966, 136 (Kelderluik; m.nt GJS) LJN AB7079.
- HR 10 maart 1972, NJ 1972, 278, (Vermeulen/Lekkerkerker).
- HR 13 juni 1975, NJ 1975/509 (Amercentrale).

- HR 31 oktober 1997, Ontvanger/Rabobank Terneuzen-Axel (NJ 1998, 97): r.o. 3.3a en conclusie
- HR 27 februari 1998, NJ 1998/764
- HR 18 september 1998, NJ 1999 Bijenspat (Luykx – Bastiaansen).
- HR 20 oktober 2000 (Foekens/Naim), J@ 2000-172, NJ 2000, 700, VR 2001, 149.
- HR 7 mei 2004 NJ 2006 nr. 281 met noot Hijma, S&S 2004 nr. 129, LJN: AO6012, r.o. 3.4.1.
- Hof Arnhem 31 maart 2009, LJN BI1728
- Gerechtshof Amsterdam, 2 maart 2010, zaaknummer: 106.006.993/01, ECLI:NL:GHAMS:2010:BN1316
- Gerechtshof 's-Gravenhage, 24 augustus 2010, LJN: BN4316, 105.006.432/01 en 105.006.436/01. r.n. 4.1.
- Gerechtshof Amsterdam, 7 februari 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BV8189, <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHAMS:2012:BV8189>
- Rechtbank Breda, 21 december 2012, zaaknummer 02/994512-11, ECLI:NL:RBBRE:2012:BY7000
- Hof van Justitie v.d. Ned. Antillen en Aruba, LJN: BD9812, Gemeensch., AR 280/04 - H 302/07.

Bijlage A Geïnterviewde partijen

Gesprekspartner	Bedrijf/instelling
Michael Faure	Universiteit van Maastricht
Frank Stadermann	Advocaat StadermannLuiten advocaten
Hajé van Egmond en Bart Dunsbergen	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Joris Knops	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Henk Beekman, Ernst-Jan Henkelman en Russel Swart	Marsh
Ton Hartlief	Universiteit Maastricht
Freek Schipper en Willem van de Meij	Allianz Global Corporate & Specialty
Michel Schaft	VNAB
Gerard Böttcher en Inge Winter	Context BV

Bijlage B Begeleidingscommissie

Dhr. prof. mr. drs. M.L. Hendrikse (voorzitter)	Universiteit van Amsterdam - Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Dhr. dr. H.C.J. van der Veen (opdrachtgever)	Ministerie van Veiligheid en Justitie/ Wetenschappelijk Onderzoek - en Documentatiecentrum (WODC)
Dhr. mr. dr. L.T. Visscher	Erasmus University Rotterdam/ School of Law
Dhr. drs. M.J. van Leeuwen	Verbond van Verzekeraars
Dhr. drs. R.R. Boogaard	Ministerie van Veiligheid en Justitie/ NCTV
Dhr. dr. ir. M.A.P.M. van Asseldonk	LEI Wageningen University & Research

Bijlage C Begrippenlijst

In dit rapport zijn diverse termen gebruikt. Deze bijlage licht toe hoe deze termen in dit rapport gedefinieerd of geïnterpreteerd zijn.

Bouwongeval:	Schade tijdens de bouw (schade aan het gebouw, arbeidsongevallen, schade aan andere (on)roerende zaken of aan andere personen) en schade na oplevering (schade aan het gebouw, schade aan andere (on)roerende zaken of aan personen).
Brand:	Een door verbranding veroorzaakt en met vlammen gepaard gaand vuur buiten een haard dat in staat is zich uit eigen kracht voort te planten.
Co-assurantiemarkt:	De beursmarkt waarop risico's worden verzekerd die te groot of complex zijn om door één verzekeraar gedragen te worden. Op deze markt is een grote rol weggelegd voor de makelaars.
Deep pocket effect:	Het vaker aansprakelijk (proberen te) stellen van burgers of bedrijven enkel omdat zij een verzekering hebben. Ook wel de aanzuigende werking van aansprakelijkheidsverzekeringen genoemd.
Directe schade:	Schade door brand of bouwongeval.
Dwingend recht:	Van artikelen uit het Burgerlijk Wetboek van dwingend recht mag niet worden afgeweken in onderlinge contracten.
Eigen gebrek:	Gebrekkige of bederfelijke aard van de stof, of voor beschadiging of vermindering licht vatbare aard (en natuur) van de stof.
Extern effect:	Kosten of baten van een beslissing komen niet of niet geheel terecht bij degene die de beslissing neemt. Een negatief extern effect is als de negatieve consequenties voor anderen niet of niet geheel terecht komen bij degene die de beslissing neemt.
First-party verzekering:	Verzekering tegen de financiële gevolgen van het veroorzaken van schade aan eigendommen. Bijvoorbeeld een inboedelverzekering.
Immateriële schade:	Schade veroorzaakt door verdriet, de pijn en het verlies aan levensvreugde na een ongeval. De schadevergoeding hiervan wordt ook wel smartengeld genoemd.
Indirecte schade:	Schade die het gevolg is van directe schade. Zoals bijvoorbeeld productieverlies, omzetderving en dergelijke. Ook wel financiële schade genoemd.
Letselschade:	Lichamelijke en geestelijke (immateriële) schade die een mens ondervindt als hij of zij bij een ongeval betrokken is.
Materiële schade:	Schade aan zaken die direct in geld kan worden uitgedrukt zoals beschadiging van eigendommen. Maar ook misgelopen inkomen, kosten voor het ziekenhuis, en dergelijke. Onder te verdelen in directe en indirecte schade.
Moreel risico:	Een verzekerde gedraagt zich risicovoller na het afsluiten van een verzekering, indien de kosten van dat gedrag deels bij de verzekeraar terecht zullen komen.

Penetratiegraad:	Percentage van een bepaalde groep die een bepaalde verzekering heeft afgesloten. Bijvoorbeeld de penetratiegraad van particulieren met een inboedelverzekering.
Premiepromillage:	Promillage is een aantal per 1.000. Het premiepromillage toont aan hoeveel premie er per verzekerde duizend euro's (verzekerde som) betaald wordt.
Provinciale markt:	De markt waarop alle verzekeringen worden aangeboden die niet via de beurs gaan. Dit zijn veelal verzekeringen voor particulieren of MKB.
Regelend recht:	Artikelen van regelend recht uit het Burgerlijk Wetboek wijkt voor regelingen die de belanghebbenden zelf met elkaar hebben afgesproken.
Regres:	Bij regres verkrijgt de nieuwe schuldeiser een zelfstandige, nieuwe, niet van de rechtsvoorganger afkomstige vordering.
Schadelast:	De schade als gevolg van brand en bouwongevallen.
Schadevoorziening:	Het dekken van de schade en het bieden van prikkels om incidenten te voorkomen, schade te beperken, risico's te beheersen en proactief om te gaan met onzekerheid. Het systeem van schadevoorziening is de verdeling van de verantwoordelijkheden van risico's op schade.
Third-party verzekering:	Verzekering tegen de financiële gevolgen van het veroorzaken van schade aan een derde. Bijvoorbeeld de aansprakelijkheidsverzekering.
Transactiekosten:	De kosten die moeten worden gemaakt om tot een transactie te komen. Ofwel, de investering van tijd en kosten in kennis om de juiste beslissing te maken.
Verborgten gebrek:	Een gebrek die de opdrachtgever van een bouwproject redelijkerwijs had moeten ontdekken. De UAV hanteert een specifiekere definitie hiervoor.
Verhaal:	Iemand aansprakelijk stellen voor de schade om zo een schadevergoeding te krijgen
Verhaalbare schade:	Schade die verhaald kan worden op een aansprakelijke persoon of bedrijf doordat deze voldoende verzekerd is en/of voldoende eigen vermogen heeft om de schadevergoeding uit te betalen.
Verzekerd object:	De gebouwen, bedrijfsuitrusting/inventaris en/of goederen in de gebouwen die verzekerd zijn. Ook wel gevaarsobjecten genoemd.
Verzekerde gevaren:	Gevaren waarvoor de verzekerde is verzekerd voor het risico op schade. Bijvoorbeeld brand en inbraak. Ook wel schadeoorzaak of verzekerde gebeurtenissen genoemd.
Verzekerde som:	Het geldbedrag waarvoor de verzekerde verzekerd is. Bij geheel verlies van verzekerd object, wordt gehele verzekerde som uitgekeerd (eigen risico daargelaten). Ook wel verzekerd bedrag genoemd.
Verzekeringsdekking:	De dekking van de verzekering betreft schade aan of verlies van de gevaarobjecten welke is veroorzaakt door de gevaren/gebeurtenissen.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl