

5 Verzekeringen

Amerikanen kunnen zich verzekeren tegen de schade door overstromingen. Wat houdt die verzekering in? Welk deel van de schade heeft de overstromingsverzekering vergoed? Hoe hebben de bewoners de afhandeling ervaren? Wat is er gebeurd met degenen die niet verzekerd waren? Hoe staat de verzekeraar erbij na Katrina? Heeft Katrina een andere kijk gegeven op de verzekeraarbaarheid van overstromingen?

5.1 De overstromingsverzekering

In Amerika bestaat sinds 1978 de mogelijkheid om een verzekering af te sluiten tegen schade door een overstroming. Deze verzekering wordt niet door de private verzekeraars georganiseerd, maar door de federale overheid. De basis van deze verzekering is bij wet geregeld. De verzekeraars voeren de verzekering uit. De activiteiten van de verzekeraar bestaan uit het verkopen van polissen, en het bepalen en uitbetalen van de schade. De premie wordt verdeeld tussen verzekeraar (als vergoeding voor de kosten die ze moeten maken) en de overheid. Het grootste deel van de premie gaat echter in een fonds, en uit dit fonds wordt de overstromingsschade vergoed. Het is de bedoeling dat over een lange tijdhorizon (van 10-20 jaar) de premie-inkomsten gelijk zijn aan de uitgaven. De federale overheid staat echter garant voor alle uitgaven die volgens de polisvoorwaarden uitgekeerd moeten worden. Na Katrina was de omvang van het fonds onvoldoende om alle verzekerde schade uit te keren. Het fonds heeft vervolgens een lening afgesloten bij de federale overheid van orde \$ 10 miljard. Het fonds moet vervolgens deze lening met rente weer terugbetalen, maar ingeschat wordt dat dit niet mogelijk is. De premies moeten dan substantieel verhoogd worden, maar daardoor zakt weer de deelname aan de verzekering.

5.2 Het 'National Flood Insurance Program' (NFIP)

De organisatie van de overstromingsverzekering in Amerika ligt in handen van de FEMA ('Federal Emergency Management Authority'). De overheid heeft deze taak op zich genomen, omdat private verzekeraars problemen hebben met het verzekeren van gebeurtenissen met 'kleine kansen en grote gevolgen'. Het zogenaamde cumulatierisico is daarbij van groot belang. De schade kan immers veel groter zijn dan de beschikbare middelen van een verzekeraar, zelfs als de verzekeraar een deel van het risico weer bij een herverzekering onderbrengt [Penner, 2006]. Verder is van belang dat het overstromingsrisico sterk bepaald wordt door overheidsbeleid en overheidsinvesteringen, en dat is voor verzekeraars een risicofactor. De investeringen door de overheid worden immers veelal vastgesteld na een belangenafweging, en er bestaan geen garanties dat deze voldoende zijn om een bepaald veiligheidsniveau te handhaven.

Het NFIP is circa 30 jaar geleden ontstaan als een reactie op de toenemende schade door een overstroming en het gebrek aan verantwoorde ruimtelijke ontwikkeling en de manier van bouwen in de risicovolle gebieden. Na een overstroming neemt de druk op de overheid toe om de schade te

compenseren aan de slachtoffers ('disaster relief'). Deze schade wordt dan betaald door de belasting betaler ('tax payer') en niet door degenen die bewust of onbewust in een gebied woont dat door overstromingen getroffen kan worden ('floodplain'). In Amerika woont minder dan 5% van de bevolking in gebieden die kunnen overstromen. De verzekering heeft dus niet alleen als doel om de schade te vergoeden aan degenen die verzekerd zijn, maar vooral ook om invloed uit te oefenen op de ruimtelijke ontwikkelingen en het overstromingsbestendig bouwen. Daarnaast heeft de verzekering invloed op de communicatie over overstromingen. In figuur 63 is een reclame folder weergegeven van een verzekering, beschikbaar gesteld door de federale overheid. Verzekeraars kunnen deze folder gebruiken om polissen te verkopen.

The image shows a marketing folder for the National Flood Insurance Program. On the left, a red ribbon graphic contains the text: "How FloodSmart are YOUR customers?" with a small icon of a house being flooded. On the right, the main title reads "MARKETING TIPS FOR AGENTS" in large white letters, with "National Flood Insurance Program" written below it in smaller white text.

For most Homeowners – the most common and costly natural disaster is flooding.

Floods can happen anywhere – 25 to 30 percent of all flood insurance claims are paid to people in low- moderate flood zones.

Floods cause tremendous damage and dislocation – in the last 10 years, residential properties in low- to moderate-risk areas have had almost \$2 billion in flood related claims paid to them.

Flood insurance is vital. Floods are not covered under most homeowner and renter's policies. A PRP will cover your flood damages.

Figuur 63 Marketing tips van FEMA voor het verkopen van een overstromingsverzekering. PRP staat voor 'Preferred Risk Policy' [FEMA, 2004]

De doelen van het NFIP zijn dan ook:

- Het aanbieden van een opstalverzekering voor eigenaars van gebouwen ('property owners') en een inboedelverzekering voor iedereen;
- Het beperken van de kosten voor schadecompensatie door belasting betalers;
- Het beperken van de kosten van overstromingsschade door het beheren van mogelijk overstroombare gebieden, zoals uiterwaarden ('flood plain management') en het stimuleren van bouwvoorschriften.

Het NFIP heeft drie instrumenten: overstromingsverzekering, beheersplannen voor mogelijke overstroombare gebieden en risicokaarten. Het belangrijkste aandachtspunt van het NFIP is het beperken van overstromingsrisico's. Gemeenten en ook andere gemeenschappen ('communities') moeten daarom een plan maken voor het beperken van risico's willen de bewoners in aanmerking komen voor een verzekering (dit geldt alleen voor de gebieden waarvoor de jaarlijkse overstromingskans groter is dan 1%). Het plan moet voldoen aan voorwaarden die in de wet worden genoemd. De bewoners krijgen korting op de premie indien het plan aan de in de wet gestelde voorwaarden voldoet.

NFIP beperkt haar financieel risico per object door een limiet te stellen aan de uitkering. Het maximale bedrag voor een huiseigenaar is \$ 250.000 voor de opstal, en \$ 100.000 voor de inboedel. Voor huurders geldt hetzelfde maximum voor de inboedel. Voor overige objecten (zoals bedrijfsgebouwen) geldt per gebouw een bedrag van \$ 500.000 en voor de inhoud (inboedel) geldt eenzelfde bedrag. Er geldt voor elke polis een wachttijd van 30 dagen om te voorkomen dat potentiële verzekerden op het laatste moment een polis kopen (op basis van bijvoorbeeld een voorspelling van een mogelijke overstroming). De polis voorziet tevens in een vergoeding van noodmaatregelen (zoals zandzakken) voor maximaal \$ 1000 om mogelijke overstromingsschade te voorkomen.

Het NFIP verzekert op dit moment in totaal circa \$ 800 miljard voor gebouwen en inboedel. Het int jaarlijks circa \$ 2 miljard aan premie inkomsten (dat is gemiddeld 0,25% van de verzekerde waarde, dus voor een huis van \$ 250.000 wordt gemiddeld \$ 625 premie per jaar betaald). Tussen 1994 en 2000 werd gemiddeld \$ 850 miljoen aan claims betaald. Als de claims meer bedragen dan beschikbaar is in het fonds, kan het NFIP lenen van Nationale Bank (US Treasury), tot een maximum van \$ 1,5 miljard [CPCU, 2006]. Maar na Katrina was de druk op de overheid zo groot dat de federale overheid veel meer geleend heeft (circa \$ 21 miljard). Dit is via nieuwe wetgeving geregeld.

De FEMA stelt voor geheel Amerika overstromingskaarten ('Flood Insurance Rate Maps') beschikbaar. In deze kaarten kan worden afgelezen of een gebied wel of niet risicovol is. De gebieden met het hoogste risico worden 'Special Flood Hazard Areas' genoemd. Dat zijn gebieden die een overstromingskans hebben van groter dan 1% per jaar (deze worden 'zone A' en 'zone V' genoemd). In deze gebieden moeten gemeenten (of andere lokale organisaties) een plan maken willen de bewoners in aanmerking komen voor een overstromingsverzekering. Bij het afsluiten van een hypotheek is de hypotheekverstrekker verplicht om als voorwaarde voor de hypotheek te hanteren dat de eigenaar een overstromingsverzekering afgesloten heeft. Alle overige zones hebben een beperkt overstromingsrisico (kleiner dan 1% per jaar), maar bewoners worden aangemoedigd om wel een overstromingsverzekering af te sluiten (zie figuur 63). Saillant detail is dat de staat in veel gevallen ook hypotheek verstrekker is.

De eigenaren kunnen korting krijgen op de verzekeringspremie indien voldaan wordt aan vastgestelde bouwvoorschriften. Zo wordt aangemoedigd om te bouwen boven een bepaalde hoogte, de zogenaamde 'base flood elevation levels', en kan daarvoor een forse subsidie worden gekregen (ca. \$ 30.000). Deze niveaus worden ook op kaart aangegeven en deze kaarten worden door FEMA beschikbaar gesteld. In figuur 64 is een voorbeeld opgenomen van een kaart met 'Base Flood Elevation Levels' voor New Orleans.



Figuur 64 FEMA kaart voor New Orleans van 'base flood elevation levels' aangegeven in 'foot' boven maaiveld (1 foot ≈ 0,3 m). Voorgeschreven wordt om altijd minimaal 1 m (3 feet) boven maaiveld te bouwen.

5.3 De schade in New Orleans en compensatie

De omvang van de totale schade in New Orleans wordt geschat op circa \$ 30 miljard. Dit omvat echter alleen de materiële schade. De totale schade is veel groter. In de schadebepaling is namelijk geen rekening gehouden met de immateriële schade, zoals bijvoorbeeld de schade van uniek materiaal van kunstenaars, het verlies van de vertrouwde woonomgeving, de enorme inspanning voor noodhulp door de overheden en maatschappelijke organisaties, het verlies van studenten van de universiteiten in New Orleans, faillissementen van de bedrijven die geen omzet meer kunnen genereren, etc. Mogelijk geeft de omvang van de schadeclaim in de rechtzaak tegen de Federale Overheid een bovengrens van de perceptie van de schade. Dit bedrag is de som van alle schadebedragen die door bewoners, bedrijven organisaties en overheden zijn geclaimd. Het totale bedrag is circa \$ 650 miljard. Bijna de helft van dit bedrag is afkomstig van regionale overheden. De State of Louisiana heeft een bedrag geclaimd van circa \$ 200 miljard, en de gemeente van New Orleans een bedrag van \$ 80 miljard. De claims van de 'Levee boards' zijn in de orde van grootte van 'slechts' enkele miljarden dollars.

De Amerikaanse rekenkamer heeft de uitbetaling van de schades door het FEMA onderzocht [GOA, 2007]. De belangrijkste conclusie is dat FEMA er niet voldoende in is geslaagd om toezicht te houden op de uitbetaling van de claims. In het rapport zijn getallen opgenomen over de overstroming van New Orleans. Er zijn in totaal 83.500 claims ingediend bij de FEMA, en de gemiddelde schade per claim bedraagt \$ 93.713. Het totale bedrag van de verzekerde schade bedraagt daarmee \$ 7,8 miljard. Voor een deel van de claims (circa 60%) is de schade gelijk aan de polis limiet (de maximale verzekerde waarde), en dat betekent dat de verzekering slechts een deel van de schade vergoedt. Er is niet aangegeven hoeveel schade boven de polis limiet is opgetreden. Verder is aangegeven dat 96% van de uitgekeerde schade opgetreden is aan huizen. Dat betekent dat bedrijven nauwelijks een verzekering hebben afgesloten.

Als ervan uitgegaan wordt dat 67% van de getroffen een overstromingspolis heeft afgesloten [Mietrodt, 2006], dan zou de totale schade aan huizen in New Orleans \$ 11,7 miljard kunnen bedragen. Dit is echter een ondergrens, omdat de verzekering immers niet alle schade vergoedt. Wordt er rekening gehouden met een gemiddeld verschil van 30% tussen de werkelijke schade en de verzekerde schade, dan bedraagt de schade \$ 15,2 miljard. Dat is ook het bedrag dat in [Kok et al, 2006] genoemd is.

De lokale krant The Times Picayune heeft veel aandacht besteed aan de overstroming, en heeft daarover een buitengewoon informatief boek uitgebracht [The Times Picayune, 2006]. Het is niet verbazingwekkend dat dit boek de Pullitzer prijs heeft gewonnen. In deze krant is ook een overzicht opgenomen van de uitgekeerde schade.

In figuur 65 is dit overzicht weergegeven. Het laat de wijken zien waar relatief veel uitgekeerd is aan de bewoners.

Het 'Department of Homeland Security' heeft een overzicht gemaakt van het aantal huizen in New Orleans met schade [DHS, 2006]. Er is daarbij een onderverdeling gemaakt naar 'huizen met overstromingsschade in gebieden met een overstromingsfrequentie groter dan 1/100', 'huizen met overstromingsschade in gebieden met een overstromingsfrequentie kleiner dan 1/100', en 'huizen zonder overstromingsschade maar met windschade' (tabel 2).

	Wind en overstroming verzekering	Alleen wind verzekering	Geen verzekering	Totaal
<i>Huizen met overstromingsschade (in 1/100 gebieden)</i>				
geringe schade	713	354	209	1276
omvangrijke schade	3.505	981	851	5.337
totaal vernietigd	26.861	5.258	5.086	37.205
<i>subtotaal</i>	31.079	6.593	6.146	43.818
<i>Huizen met overstromingsschade (buiten 1/100 gebieden)</i>				
geringe schade	279	439	197	915
omvangrijke schade	984	929	549	2462
totaal vernietigd	2.816	2.273	1.624	6.713
<i>subtotaal</i>	4.079	3.641	2.370	10.900
<i>Huizen zonder overstromingsschade, maar met windschade</i>				
geringe schade	4.828	4.579	1.537	10.944
omvangrijke schade	634	642	359	1.635
totaal vernietigd	35	46	41	122
<i>subtotaal</i>	5.497	5.267	1.937	12.701
TOTAAL	40.655	15.501	10.453	66.609

Tabel 2 Overzicht van aantal huizen met schade in New Orleans.

Op basis van [DHS, 2006] kan geconcludeerd worden dat 54.718 woningen schade hebben ondervonden. Dit betreft alleen huizen die bewoond worden door de eigenaar. De huurhuizen zijn niet in deze lijst opgenomen. In New Orleans is circa 47% van de woningen eigendom van de bewoner. Is de schade willekeurig over huurwoningen en overige woningen verdeeld, dan zijn er 116.420 woningen met overstromingsschade. Er zijn in New Orleans volgens [DHS, 2006] 188.215 wooneenheden, en daarvan heeft dus 62% overstromingsschade ondervonden. In de literatuur worden vaak grotere percentages genoemd van getroffen personen. Dit heeft wellicht te maken met etagewoningen. Wooneenheden boven de tweede verdieping hebben veelal geen overstromingsschade, maar toch is de wooneenheid niet bewoonbaar vanwege het uitvallen van de infrastructuur en het ontbreken van gas, water en licht.

De bewoners in het overstroomde gebied hebben ondersteuning gekregen van de federale overheid. Enkele weken na de overstroming heeft iedereen \$ 3000 gekregen om de directe kosten voor levensonderhoud te dekken. Het was echter een groot probleem om de bewoners te bereiken. Ook heeft een aantal bewoners het geld gebruikt voor andere doelen dan levensonderhoud, en dit veroorzaakte weer aandacht in de media. Verder heeft de FEMA ruimhartig de onkosten voor vervangende woonruimte vergoed, en zijn er trailers beschikbaar gesteld.

De bewoners hebben schade gecompenseerd gekregen via twee regelingen: de overstromingsverzekering van het 'National Flood Insurance Program' en het zogenaamde 'Road Home' programma.

De overstromingsverzekering geldt vanzelfsprekend alleen voor degenen die verzekerd waren tegen overstromingsschade, en dat is circa 67% van de huiseigenaren [Mierodt, 2006]. De huurders kunnen ook een overstromingsverzekering afsluiten voor de inboedel, maar daarover zijn geen gegevens gevonden in de literatuur.

De tweede regeling is het 'Road Home' programma van de Staat van Louisiana. Dit programma is voor alle huiseigenaren bedoeld, en heeft als doel om huiseigenaren financieel te ondersteunen, ook degenen die niet verzekerd waren. In hoofdstuk 4 van dit boek is dit programma beschreven. In figuur 66 is een deel van de brief van deze organisatie weergegeven aan de bewoners. Opvallend is dat de brief begint met een felicitatie. Het doel van het programma is om te stimuleren dat de bewoners terugkeren naar New Orleans. Men krijgt een veel lagere tegemoetkoming indien men buiten Louisiana verhuist.

5.4 Ervaringen van enkele bewoners

De regelingen pakken zeer verschillend uit voor bewoners, afhankelijk of er wel of geen overstromingsverzekering was afgesloten, maar bijvoorbeeld ook of de gedupeerde wel of niet in Louisiana blijft wonen. We geven voorbeelden aan voor vier verschillende personen/families. Het blijkt dat de regelingen heel verschillend uitwerken.

Denise: welvarend, met overstromingsverzekering

Denise woont met haar man en kinderen in een ruime woning in Lakeview. De familie heeft een hypotheek, en woont in een gebied waarin een overstromingsverzekering verplicht is. In 2005 (voor Katrina) was de premie van deze verzekering \$ 740 per jaar, en dat is iets meer dan 0,2% van de verzekerde waarde (maximale opstalschade van \$ 250.000 en maximale inboedelschade van \$ 100.000). De premie wordt door FEMA bepaald op basis van de overstromingsfrequentie. De familie woont in een relatief laag deel van de polder, en door FEMA was ingeschat dat het regenwater niet snel weggepompt kan worden. Dit is de reden dat de FEMA een verzekering verplicht heeft gesteld bij het afsluiten van een hypotheek. Dit risico heeft niets te maken met een mogelijke doorbraak van de waterkering, maar de verzekering dekt alle overstromingsschade. De opstalschade als gevolg van de overstroming bedraagt ruim \$ 290.000.



February 9, 2007

**Please read this letter carefully.
It provides important information about your assistance.**

Re: FLOOD ST
NEW ORLEANS, LA 70117

Dear :

Congratulations! We have determined that you are eligible for benefits under *The Road Home* homeowner assistance program. This letter provides important information about your award and your benefit options. After reviewing the information you are invited to select *The Road Home* option that best meets your family's future plans.

- **Option 1: Stay in your home.** Keep the damaged home and property you own (rather than selling it) and receive compensation for your loss. You must agree to ensure that the home remains owner-occupied for a specified period of time.
- **Option 2: Remain a resident of the State of Louisiana, but relocate to another home within the State.** *The Road Home* will purchase your home and property on behalf of the State of Louisiana. You must agree to remain the homeowner of the new property in Louisiana and keep the home as your primary residence for a specified period of time.
- **Option 3: Sell your home and choose not to remain a homeowner in the State.** *The Road Home* will purchase your home and property on behalf of the State of Louisiana with no restrictions for homeownership

Figuur 66 Eerste deel van de brief van Road Home aan gedupeerden van de overstroming

De overstromingsverzekering betaalt daarvan \$ 250.000 uit. Dit bedrag is gelijk aan het maximale bedrag dat de verzekering uitbetaalt, en dit bedrag was voor eind 2005 overgemaakt op de bankrekening van Denise. In kader van het 'Road Home' programma van de Staat van Louisiana heeft de familie de resterende schade vergoed gekregen in juli 2007 (\$ 41.662). Deze vergoedingen waren bijna genoeg om de schade te repareren, maar de familie heeft spaargeld moeten gebruiken om de renovatie tot tevredenheid uit te voeren. Renovatie was voor deze familie de enige optie, want verkoop van de woning had veel verlies opgeleverd, omdat de woningen na de overstroming veel minder waard zijn geworden.

In 2007 is de premie van de overstromingsverzekering verhoogd naar \$ 830 en dat is ten opzichte van 2006 een verhoging van bijna 10% (in 2004 was de premie \$ 709, in 2005 was de premie \$ 740 en in 2006 bedroeg de premie \$ 763).

Samenvattend:

- Totale opstalschade: \$ 296.000
- Vergoeding door verzekering: \$ 250.000
- Vergoeding door Road Home programma: \$ 41.662
- Tekort: ca. \$ 5.000

Ouders van Denise: gepensioneerd, geen overstromingsverzekering

Enkele blokken verwijderd van de woning van Denise in Lakeview wonen haar ouders. Zij zijn gepensioneerd. Ook zij waren verplicht om een overstromingsverzekering af te sluiten, maar omdat zij de woning al hadden afbetaald, hadden zij geen overstromingsverzekering. De schade aan de woning bedroeg ca. \$ 170.000. Zij zijn volledig aangewezen op het Road Home programma, en komen in aanmerking voor de maximale vergoeding van \$ 150.000. Omdat geen overstromingsverzekering is afgesloten krijgen ze een korting van 30% op de uitkering, zodat ze een tegemoetkoming krijgen van \$ 105.000. Ze vinden het buitengewoon onrechtvaardig dat er reductie wordt toegepast, omdat ze wel veel schade hebben. Daarnaast was de volledige inboedel verwoest, en daarvoor is geen enkele compensatie ontvangen.

Samenvattend:

- Totale opstalschade: \$ 170.000
- Vergoeding door verzekering: \$ 0
- Vergoeding door Road Home programma: \$ 105.000
- Tekort: \$ 55.000

Cheryl: gepensioneerd, geen overstromingsverzekering

Farrell en Cheryl Williams bezaten een huis in de Ninth Ward. Door hard te werken was het hen gelukt de hypotheek volledig af te lossen en wat geld te sparen. Voor Katrina was het huis \$ 74.704 waard en de familie had geen overstromingsverzekering omdat dat in deze wijk niet verplicht was, en ook omdat ze de hypotheek al volledig had afgelost. Farrell Williams komt in januari 2005 te overlijden aan kanker. Cheryl kon rondkomen van de 'social security death benefits' en inkomsten uit een part-time baan, zonder een aanvullende uitkering van de staat aan te hoeven vragen. Omdat het huis al volledig was afbetaald woont ze goedkoop.

De overstroming in augustus 2005 na orkaan Katrina heeft veel schade tot gevolg gehad in de Ninth Ward. Veel huizen waren slecht gebouwd en zijn zo zwaar beschadigd dat ze volledig zijn vernietigd. Het huis van Cheryl was van steen en stond op een stevige fundering waardoor renovatie wel mogelijk is. De schade als gevolg van de overstroming bedraagt volgens de schade-experts \$ 191.505. De herstelkosten zijn blijkbaar hier veel groter dan de marktwaarde.

Cheryl heeft besloten het huis te verkopen aan de staat Louisiana via het Road Home programma. In haar beslissing spelen mee de onduidelijkheid over het herbouwen van de wijk, aansluiting van nuts voorzieningen en de langzame terugkeer van andere bewoners. Daarnaast leidt ze aan een ernstige hartafwijking waardoor ze nu een pacemaker heeft en niet meer kan werken. In februari

2007 heeft Cheryl de papieren overhandigd aan het Road Home programma voor de verkoop van haar huis voor \$ 21.631. Dit bedrag is gebaseerd op de waarde van haar woning, maar ze krijgt 'korting' omdat ze geen overstromingsverzekering heeft afgesloten (30% korting), omdat ze reeds bedragen van FEMA heeft ontvangen voor levensonderhoud (\$ 14.000) en omdat ze besloten heeft in Texas te gaan wonen (40% korting).

In juli 2007 wacht Cheryl nog steeds op antwoord en heeft ze nog geen geld ontvangen. Het lijkt erop dat de uitkering van geld aan mensen die renoveren sneller verloopt dan de uitkering aan mensen die hun huis aan de staat verkopen.

Twee jaar na Katrina woont Cheryl in Denton (Texas), in de buurt van haar dochter. Ze is afhankelijk van huursubsidie van de FEMA en ze ziet geen mogelijkheid om terug te keren naar New Orleans. Haar financiële situatie is erg onzeker omdat ze nog steeds geen geld van het Road Home programma heeft gekregen en ze niet weet hoe lang FEMA doorgaat met het betalen van huursubsidie.

Cheryl had haar oude dag in financiële zekerheid kunnen doorbrengen in het huis waar ze samen met haar man zo hard voor gewerkt had, maar die zekerheid is door de overstroming vernietigd.

Samenvattend:

- Totale opstalschade: \$ 191.505
- Vergoeding door verzekering: \$ 0
- Vergoeding door Road Home programma: \$ 21.631
- Tekort: \$ 170.000

Georgia: gepensioneerd, wel een overstromingsverzekering

Het persoonlijk verhaal van Georgia direct na Katrina is weergegeven in [Kok et al, 2007]. Inmiddels heeft Georgia een nieuw huis gekocht op de andere oever van de Mississippi. Haar oude huis is niet bewoonbaar, en heeft ze ook nog niet kunnen verkopen. Ze zit daardoor met dubbele lasten, omdat ze voor het onbewoonbare huis wel belasting moet betalen. Georgia was al met pensioen, maar om de rekeningen te kunnen betalen heeft nu ze weer een part-time baan als onderwijzeres.

Georgia had een overstromingsverzekering. Belangrijkste reden is dat ze de overstroming van orkaan Betsy in 1964 van nabij heeft meegemaakt. Ze had haar huis toen ook al verzekerd tegen overstromingen. Ze heeft vrij snel na de overstroming \$ 100.000 gekregen voor de schade aan de woning, en \$ 30.000 voor de schade aan de inboedel. De wind had haar dak vernietigd en van de opstalverzekering heeft ze \$ 14.000 gekregen om haar dak te repareren. Het dak is inmiddels gerenoveerd. Van het 'Road Home' programma heeft ze niets gekregen, omdat zij alle schade vergoed zou hebben gekregen van de overstromingsverzekering. Zij doet met veel overtuiging mee met de rechtzaak tegen de federale overheid, omdat er naar haar mening geen recht gedaan wordt aan de enorme schade die de bewoners na Katrina hebben ondervonden. Voor haar staat het vast dat de overstroming geen 'act of God' was, maar veroorzaakt is door 'errors of man'. En volgens haar is dat ook de verklaring waarom bijna alle bewoners van New Orleans meedoen met de rechtzaak tegen de federale overheid.

Samenvattend:

- Totale opstalschade: \$ 100.000
- Vergoeding door verzekering: \$ 100.000
- Vergoeding door Road Home programma: \$ 0
- Tekort: \$ 0

Maxime Cassin: wel een overstromingsverzekering

In de New York Times van 3 september 2007 is een overzicht opgenomen van ervaringen over de uitkeringen. Er zijn in totaal circa 6.600 rechtzaken aangespannen vanwege te lage uitkeringen.

Maxime, een bekende lokale dichteres, dacht dat haar overstromingsverzekering wel de schade van \$ 100.000 zou dekken. Twee jaar later biedt de verzekering slechts een bedrag van \$ 41.000. Bryan McDonald had een overstromingsverzekering van \$ 250.000 en een opstalverzekering van \$ 200.000. De overstromingsverzekering betaalde snel na Katrina het verzekerde bedrag. Bryan dacht dat de opstalverzekering de schade door wind zou dekken. De orkaan blies een ventilator van het dak, en de regen veroorzaakte veel schade, zo'n \$ 200.000. Maar de verzekeraar vergoedde slechts \$ 900 voor schade aan de opstal, en de kosten van \$ 53.000 voor huur van een appartement kwam voor eigen rekening. June Rees woont niet meer in New Orleans vanwege de hoge kosten van de verzekeringen, die in korte tijd verviervoudigd zijn. De kosten van de opstal- en overstromingsverzekering zouden in 2007 circa \$ 8.000 bedragen. De hoge kosten van de verzekeringen zijn ook een grote belemmering voor de herbouw van New Orleans: de kosten van verzekeringen zijn 4 tot 6 keer duurder geworden (in vergelijking met de premies die betaald werden voor Katrina).

De verzekeraars geven echter aan dat 99% van de claims naar tevredenheid zijn afgehandeld.

5.5 Discussie over verzekeringen

Na Katrina is in de Verenigde Staten van Amerika een heftig debat ontstaan over de verzekeringsoplossing. In deze discussie wordt zelfs het bestaan van dit verzekerings-arrangement ter discussie gesteld: 'The National Flood Insurance Program presents a perfect example of good intentions gone awry' [Penner, 2006]. Argument hiervoor is dat ondanks de subsidie van de overheid (circa \$ 1 miljard per jaar) er nog steeds relatief weinig deelnemers zijn aan de verzekering. Circa 50% van de huiseigenaren heeft een overstromingsverzekering in gebieden met een overstromingskans groter dan 1% per jaar (overstromingsfrequentie 1/100 jaar). In geheel Amerika heeft circa 5% van alle eigenaren een dergelijke verzekering. Een overstromingsverzekering wordt slechts sporadisch afgesloten (circa 1% van de huiseigenaren) in gebieden met een overstromingskans kleiner dan 1% per jaar. Circa 2/3 van de huiseigenaren had zich in New Orleans verzekerd, en dat is (relatief) een gunstige uitzondering. Waarom beschermen niet meer huiseigenaren zich tegen overstromingen? Volgens [Penner, 2006] laat onderzoek zien dat bewoners het risico van wonen in overstromingsgevoelige gebieden ('flood prone areas') onderschatten. Ten tweede, bewoners weten dat hulp van de overheid waarschijnlijk een groot deel van de niet-verzekerde schade zal compenseren. Daarentegen zijn er ook onderzoeken die aantonen dat het risico potentieel gedaald is door de eis dat er op lokaal niveau plannen gemaakt moeten worden om

het risico te beperken (door ruimtelijke ordening en bouwvoorschriften). Volgens [Nirov, 2006] 'is het rekening houden met de 'Base Flood Elevation' (BFE) bij wederopbouw op de lange termijn zeer effectief. Op basis van een kosten batenanalyse heeft de FEMA berekend dat voor iedere dollar die wordt uitgegeven aan het verbeteren van de gebouwen bij een volgende ramp voor vier dollar minder schade optreedt'.

Er worden over de verzekeringen vele rechtzaken gevoerd. Een belangrijk discussiepunt is dat in de opstalverzekering de schade als gevolg van een overstroming uitgesloten wordt (dat is in Nederland ook het geval). Polishouders hebben echter bij de rechter aangevoerd dat deze uitsluiting alleen betrekking zou hebben op de overstroming als 'Act of God'. Aangevoerd dat de oorzaken veel meer zouden liggen bij nalatig handelen van de overheid, en daarbij wordt vaak verwezen naar het rapport van de American Society of Civil Engineers [ASCE, 2007]. In dat rapport wordt aangetoond dat het falen van waterkeringen mede veroorzaakt is door foutieve uitgangspunten in het ontwerp. De rechter heeft echter uitgesproken dat de uitsluiting van de overstroming in de opstalpolissen niet gerelateerd is aan de oorzaak van de overstroming ('even if the plaintiffs can prove that the levees were negligently designed, constructed, or maintained and that the breaches were due to this negligence, the flood exclusions in the plaintiffs' policies unambiguously preclude their recovery', zie [AP, 2007]).

De commerciële verzekeraars zijn door de overstroming onder grote druk komen te staan om meer schade te vergoeden dan noodzakelijk volgens de polisvoorwaarden. In gesprekken met bewoners is vaak opgemerkt dat verzekeraars grote winsten maken, en dat een deel van deze winst ten koste is gegaan van gedupeerden. Daarnaast krijgen verzekeraars nu het verwijt dat men te weinig 'windschade' vergoedt, en dat schade onterecht als 'overstromingsschade' wordt bestempeld. Kern van dit probleem is dat de windschade vergoed wordt via de opstalverzekering en voor rekening is voor de verzekeraar. Overstromingsschade wordt echter vergoed uit het fonds van het National Flood Insurance. Het is dus aantrekkelijk voor een verzekeraar om de schade als overstromingsschade te bestempelen.

In [Litan, 2006] wordt een beschouwing gehouden over het verzekeren van 'Mega-catastrophes'. Dat zijn rampen die zo groot van omvang zijn dat verzekeraars niet in staat zijn deze te verzekeren tegen premies die verzekerden willen en kunnen betalen. Vanwege solidariteit met de gedupeerden komt de rekening dan terecht bij de overheid. Gevolg is onnodige hoge kosten voor de belastingbetaler om de schades te compenseren aan de gedupeerden. Volgens Litan is het noodzakelijk dat de federale overheid overgaat van 'de facto' verzekering (vergoeding van schade na de ramp) naar een formeel herverzekerings systeem dat de kosten van grootschalige rampen schat voordat dergelijke gebeurtenissen plaatsvinden. Ook kunnen dan maatregelen worden genomen om de risico's te beperken. De overheid moet formeel erkennen en implementeren wat ze al is: een verzekeraar van grote rampen ('In short, the federal government should formally acknowledge and implement what it already has become: an insurer of last resort for mega-catastrophes', Litan 2006).

Een belangrijke vraag in het 'National Flood Insurance Program' is de zogenaamde '1% norm'. In gebieden met een grotere jaarlijkse overstromingskans dan 1/100 is een verzekering verplicht bij het afsluiten van een hypotheek. Ook zijn in deze gebieden bouwvoorschriften van toepassing. Gevolg is echter dat de grens van 1/100 als een harde grens wordt ervaren. Gebieden met een jaarlijkse kans van bijvoorbeeld 1/200 worden dan als relatief veilig ervaren. In de afgelopen decennia zijn vele woningen gebouwd in gebieden met een jaarlijkse overstromingskans tussen 1/100 en 1/500. Het overstromingsrisico in deze gebieden is daardoor drastisch toegenomen ('The magnitude of property damage in the 1/500 floodplain may be two or three times larger than in the 1 percent floodplain' [UoM, 2006]). Ook blijkt uit de schadegegevens dat 2/3 deel van de schade optreden is in gebieden met een overstromingskans kleiner dan 1/100. In [UoM, 2006] wordt geconcludeerd: 'de 1/100 standaard, zoals op dit moment toegepast, is niet adequaat en draagt niet effectief bij aan de doelen van het National Flood Insurance Program. Deze standaard wordt niet effectief geïmplementeerd voor de ruimtelijke ordening (land use planning), en is voor verzekeringsdoeleinden te laag om het overstromingsrisico in de USA passend te adresseren' [UoM, 2006]. Wel wordt erkend dat de 1/100 standaard op nationaal niveau een waardevolle grens biedt voor NFIP regelingen. Er wordt echter sterk aanbevolen om lokaal (door de verschillende staten en gemeenten) strengere normen te hanteren.

5.6 Helpt een verzekering?

De helft van de huizen in New Orleans is particulier eigendom. Tweederde van de huiseigenaren had een overstromingsverzekering afgesloten. In totaal kon eenderde van de bewoners dus een beroep doen op de verzekering. Deze mensen hebben snel een vergoeding ontvangen van het National Flood Insurance Program (NFIP). Dit was vooral mogelijk omdat de Federale Overheid een omvangrijke lening heeft verstrekt aan het NFIP, met een waarde van ongeveer negentig procent van de verzekerde schade. Deze lening heeft bijgedragen aan het herstel van New Orleans. Maar voor de snelheid van het herstel waren ook andere factoren bepalend, zoals het herstel van water, licht en riolering, de beschikbaarheid van aannemers en het verlies van banen. De overheid heeft ook een vergoedingsprogramma opgesteld voor degenen die niet of te laag verzekerd waren tegen overstromingen ('Road Home'). Opvallend is dat deze regeling heel verschillend is uitpakend voor de bewoners: sommigen hebben nagenoeg geen compensatie gekregen, bijvoorbeeld mensen die buiten Louisiana zijn gaan wonen, terwijl anderen vrijwel de gehele opstalschade vergoed hebben gekregen.

Het belangrijkste voordeel van een overstromingsverzekering in de Verenigde Staten van Amerika kan zijn dat een dergelijke verzekering een stimulans is om overstromingsschade zoveel mogelijk te voorkomen via voorwaarden aan de ruimtelijke ordening en bouwvoorschriften. Uit een recente evaluatie van het NFIP blijkt echter dat dit niet goed werkt, omdat er heel veel gebouwd wordt net buiten de 1/100 grens. En tot slot valt het op dat de kwaliteit van de waterkeringen bij het afsluiten van een verzekering geen rol speelt.

Overigens is het NFIP-fonds nu geheel leeg, waardoor de belastingbetaler de schade van de volgende overstroming zal moeten betalen.