Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

32 013 Toekomst financiële sector

Nr. 280

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 maart 2023

De vaste commissie voor Financiën heeft mij in de procedurevergadering van 24 november 2022 verzocht om een reactie op het rapport van De Nederlandsche Bank (DNB) «Verzekeraars in een veranderende wereld» van 16 november 2022. Met deze brief voldoe ik aan dat verzoek.

In haar rapport gaat DNB in op de rol van verzekeraars in de economie en op de maatschappelijke rol die zij spelen bij het verzekeren van nieuwe en veranderende risico's. Het rapport biedt een beschouwing van de staat van de Nederlandse verzekeringssector, waarbij DNB onder meer constateert dat de solvabiliteitspositie van verzekeraars de afgelopen jaren geleidelijk is verbeterd. Ook gaat DNB in op relevante marktomstandigheden, zoals de relatieve hoge verzadiging van de verzekeringsmarkt en de toenemende concurrentie van buitenlandse verzekeraars en van techbedrijven. Verder wordt uitgebreid ingegaan op de mate waarin verzekeraars in staat zijn om nieuwe en veranderende risico's te verzekeren en de rol die verzekeraars en de rijksoverheid kunnen spelen om de maatschappij weerbaarder te maken tegen deze risico's. Dit thema wordt in het bijzonder uitgediept voor overstromings- en cyberrisico's.

Ik deel de opvatting van DNB dat verzekeraars een belangrijke rol kunnen spelen in de omgang met nieuwe en opkomende risico's, zoals de risico's die het gevolg zijn van klimaatverandering. Verzekeraars kunnen daarbij een aanmerkelijke bijdrage leveren in de transitie naar een duurzame wereld. Tegelijkertijd staat de verzekeringssector voor grote uitdagingen, vanwege de duurzaamheids- en andere opkomende risico's waar zij zelf mee wordt geconfronteerd. Ik noem dit ook in mijn beleidsagenda voor duurzame financiering. Daarin kondigde ik aan dat ik deze kabinetsperiode wil verkennen welke beleidsopties voorhanden zijn om de verzekerbaarheid van klimaatgerelateerde schade te verbeteren en samen met de verzekeringssector wil bekijken of en op welke wijze de overheid hierbij een rol kan spelen. Dit alles om te zorgen dat de fysieke risico's van

kst-32013-280
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

klimaatschade voldoende worden gedekt.[1] Dit rapport verwelkom ik dan ook als een belangrijke bijdrage aan de beleidsvorming.

In deze reactie ga ik in op de beleidsaanbevelingen die DNB doet aan de rijksoverheid. Gezien een aantal aanbevelingen ook betrekking hebben op water- en cyberveiligheid, en daarmee raken aan de beleidsterreinen van mijn ambtsgenoten van JenV en IenW, stuur ik deze reactie mede namens hen.

Verdere Europese harmonisatie van verzekeringswet- en regelgeving

DNB noemt de verdere harmonisatie van wet- en regelgeving en een uniforme handhaving daarvan door nationale toezichthouders als belangrijke randvoorwaarden om een gelijk speelveld tussen verzekeraars uit verschillende EU-lidstaten te borgen. DNB doet in dat licht de aanbeveling om opvolging te geven aan voorstellen die hiertoe in het kader van de lopende Solvency II herziening zijn gedaan. In het bijzonder noemt DNB hierbij de voorgestelde aanpassingen om het grensoverschrijdende toezicht te versterken, bijvoorbeeld door de introductie van (minimum)vereisten aan de informatie-uitwisseling tussen nationale toezichthouders. Ook noemt DNB in positieve zin de beoogde harmonisatie ten aanzien van het inzichtelijk maken van klimaatrisico's.

Ik onderschrijf in algemene zin het belang van een gelijk Europees speelveld voor verzekeraars. De aanbeveling om voorstellen die in het kader van de lopende Solvency II herziening zijn gedaan op te volgen beschouw ik als een welkome steun voor de Nederlandse onderhandelingspositie.[2] Het kabinet heeft zich tijdens de raadsonderhandelingen over de herziening van Solvency II ingezet voor een verdere verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking tussen toezichthouders. Klimaat- en duurzaamheidsrisico's moeten goed gereflecteerd worden in het toezichtraamwerk voor verzekeraars om te zorgen dat deze risico's beter beheerst worden. Ook worden verzekeraars dan gestimuleerd deze risico's in te perken, bijvoorbeeld door hun klanten nog meer aan te zetten tot preventie, klimaatadaptatie en mitigatie. Zo zou een schadeverzekeraar in de polisvoorwaarden ruimte kunnen geven voor (meer) klimaatadaptief schadeherstel, waarbij tijdens het herstel al stappen worden genomen om toekomstige klimaatschade te voorkomen of verminderen. Het kabinet zal zich hier dan ook voor blijven inzetten.

Toegankelijkheid, risicoselectie en risicosolidariteit

DNB vindt het belangrijk dat verzekeringen breed toegankelijk zijn en blijven, en vindt het daarom van belang dat verzekeraars, beleidsmakers en toezichthouders oog hebben voor de potentieel negatieve effecten van vergaande risicoselectie op de risicosolidariteit tussen verzekerden. Indien het huidige wettelijk kader – waarin verzekeraars vooral ook zelf aan zet zijn om te bepalen welke data en technieken al dan niet te gebruiken om risico-inschattingen te maken – niet tot maatschappelijke gewenste uitkomsten leidt, beveelt DNB aan om dit op Europees niveau nader wettelijk in te kaderen.

Ik herken de observatie van DNB dat er meer mogelijkheden ontstaan voor verzekeraars om verdergaande (prijs)differentiatie door te voeren op basis van risicoselectie en deel de zorgen van DNB over potentiële negatieve effecten hiervan op de solidariteit. Het kan ertoe leiden dat er

[1] Kamerstuk 33 043, nr. 108 (*Beleidsagenda voor duurzame financiering*).
[2] Zie uitgebreider hierover het fiche dat mijn ambtsgenoot van Buitenlandse Zaken hierover met uw Kamer heeft gedeeld: Kamerstuk 22 112, nr. 3236.

geen, of slechts tegen hoge premies, verzekeringen worden aangeboden tegen sommige risico's. Ook kan het hierdoor gebeuren dat bepaalde groepen in de samenleving erg hoge premies moeten betalen. Als deze effecten optreden en daarmee onverzekerbaarheid ontstaat of de ongelijkheid in de samenleving sterk vergroot, dan vind ik dat onwenselijk. Ik onderschrijf het belang van brede toegankelijkheid tot verzekeringen. Daarom houd ik de trends en ontwikkelingen van de risicoselectie in de verzekeringssector nauwgezet in de gaten. Het is overigens goed om te noemen dat prijsdifferentiatie op basis van risicoselectie ook potentiële positieve effecten kent. Zo kunnen verzekeraars positieve prijsprikkels geven aan consumenten om zich risicomijdend te gedragen, bijvoorbeeld door veiliger rijgedrag vertonen. Ik zal over het gebruik van data door verzekeraars in gesprek blijven met DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM), om te monitoren welke effecten optreden.

Ik sta mede in dit licht positief tegenover de zelfregulering die vanuit de verzekeringssector hierover tot stand is gekomen, in de vorm van de Gedragscode Verzekeraars.[3] Hiermee hebben de aangesloten verzekeraars toegezegd om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk (potentiële) klanten risico's financieel kunnen afdekken, en zich in te zullen blijven spannen om te voorkomen dat mensen tegen hun wil onverzekerd zijn.

Vergroting cyber- en overstromingsrisicobewustzijn: rolverdeling verzekeraars en rijk

DNB is van opvatting dat de rijksoverheid en verzekeraars de verantwoordelijkheid delen om de samenleving bewuster te maken van de cyberrisico's en overstromingsrisico's waaraan zij blootstaat. Dit stelt huishoudens en bedrijven beter in staat om zelf de benodigde preventiemaatregelen te treffen.

Ik deel de opvatting van DNB dat de rijksoverheid een rol heeft bij het vergroten van het risicobewustzijn ten aanzien van cyber- en overstromingsrisico's, en beschouw dit als steun voor het bestaande kabinetsbeleid op dit punt. Ook de naar aanleiding van de overstromingen in Limburg en delen van Noord-Brabant in juli 2021 ingestelde Beleidstafel wateroverlast en hoogwater doet in haar eindadvies de aanbeveling het overstromingsrisico-bewustzijn verder te vergroten.[4] Mijn ambtsgenoot van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft uw Kamer over dit eindadvies per brief van 19 december jl. geïnformeerd, en aangegeven dat deze en andere aanbevelingen van de beleidstafel door de partijen die het aangaat worden onderschreven en zullen worden opgepakt.[5]

Deze risicobewustwording kent meerdere aspecten waarin een rol is weggelegd voor overheden, verzekeraars en maatschappelijke partners. Voorbeelden van bewustwordingsinitiatieven waar het Ministerie van IenW aan bijdraagt zijn overstroomik.nl, het samenwerkingsinitiatief Ons Water en de infographic verzekerbaarheid klimaatrisico's die in samenwerking met het Verbond van Verzekeraars is opgesteld. Daarnaast volgt uit de richtlijn overstromingsrisico's de verplichting voor Nederland om overstromingsbeheersplannen op te stellen en overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten te maken. Deze kaarten zijn te vinden op www.risicokaart.nl en de overstromingsbeheersplannen vormen een bijlage bij het Nationaal Water Programma.

---

[3] Gedragscode Verzekeraars.
[4] Bijlage bij Kamerstuk 32 698, nr. 74.
[5] Kamerstuk 32 698, nr. 74.

In de Nederlandse Cybersecuritystrategie 2022–2028 is het verhogen van de digitale weerbaarheid van burgers een belangrijk thema. De rijksoverheid zet zich de komende jaren in om het bewustzijn van cyberrisico's te vergoten, onder meer door het opzetten van diverse voorlichtingscampagnes en het versterken van de Informatiepunten Digitale Overheid. Voor meer informatie over de acties waarop de komende jaren ingezet zal worden met betrekking tot digitale weerbaarheid verwijs ik naar de Nederlandse Cybersecuritystrategie 2022–2028.[6]

Naast deze rol voor de rijksoverheid hebben verzekeraars vanuit hun maatschappelijke positie een rol bij het vergroten van het bewustzijn over overstromings- en cyberrisico's. Verzekeraars hebben er belang bij de risico's waaraan zij blootstaan te verminderen, en doen dit ook van oudsher door in te zetten op schadepreventie. De vergroting van het risicobewustzijn van hun polishouders is één van de manieren om dat te bereiken. Verzekeraars hebben daarnaast ook belang bij meer risicobewustzijn onder niet-polishouders, omdat een grotere vraag naar verzekeringen de markt van verzekeringsproducten verder zal stimuleren.

Een vraagstuk dat nauw verband houdt met het voorgaande, is de observatie van DNB dat met regelmaat verondersteld wordt dat cyberrisico's gedekt worden door reguliere schadeverzekeringen, terwijl dat in werkelijkheid niet het geval is. Daar ligt wat mij betreft in eerste instantie een taak voor verzekeraars om duidelijkheid te scheppen over hun polisvoorwaarden. Zij kunnen bijvoorbeeld onderzoeken waarom polishouders soms een verkeerde veronderstelling over de dekking hebben.

Duidelijkheid over rol overheid bij tegemoetkoming schade

DNB stelt dat Nederlandse huishoudens en bedrijven kwetsbaar zijn voor overstromingen en cyber-incidenten maar zich desondanks lastig kunnen verzekeren tegen deze risico's. Dit zou deels het geval zijn omdat de private verzekeringsmarkt op deze terreinen moeilijk tot stand komt. Het stimuleren van deze markt vraagt in de visie van DNB om meer duidelijkheid van de rijksoverheid over de voorwaarden waaronder zij tot compensatie van schade overgaat. Onzekerheid over de mate van tegemoetkoming zou namelijk leiden tot verminderde verzekeringsbereidheid.

Ik deel op hoofdlijnen de visie van DNB dat het wenselijk is dat huishoudens en bedrijven zich kunnen verzekeren tegen schade die voortvloeit uit overstromingen/weersextremen en cyber-incidenten, en dat het daarom wenselijk is dat hiervoor een goed functionerende private verzekeringsmarkt bestaat. Uitgangspunt is namelijk dat iedereen zijn eigen schade draagt. Door het afsluiten van een verzekering kan een huishouden of bedrijf er voor kiezen om een schaderisico over te dragen aan een verzekeraar. Bij schade, al dan niet als gevolg van een ramp, dient dan primair de verzekeraar te worden aangesproken. In het kader van overstromingen verken ik, onder andere samen met de verzekeringssector, of en op welke wijze de overheid een rol kan spelen om te zorgen dat klimaatgerelateerde schade voldoende wordt gedekt.

In algemene zin is het belangrijk dat vaststaat onder welke voorwaarden de rijksoverheid een tegemoetkoming biedt voor schade. Op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) kan de rijksoverheid een tegemoetkoming in de schade bieden indien er sprake is van een ramp

[6] Nederlandse Cybersecuritystrategie 2022–2028 | Publicatie | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (nctv.nl).

(als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's) door een zoetwateroverstroming of aardbeving. Ook kan zij daarin voorzien bij rampen van ten minste vergelijkbare orde. Deze wet kent een aantal voorwaarden voor het recht op een tegemoetkoming in de geleden schade. Alleen schade en kosten die niet redelijkerwijs verzekerbaar, niet anderszins verhaalbaar en niet vermijdbaar zijn, komen voor een tegemoetkoming op grond van de Wts in aanmerking.[7] Een gedupeerde heeft daarom geen recht op een tegemoetkoming als de schade redelijkerwijs verzekerbaar was en als hij onvoldoende schade- of kostenbeperkende maatregelen heeft getroffen.[8]

De Wts biedt geen zekerheid over de vraag wanneer de rijksoverheid overgaat tot het toepassen van deze wet. Met de Wts is beoogd een einde te maken aan de toenmalige praktijk waarbij tegemoetkomingen in de schade en het proces op ad hoc basis werden vastgesteld. Doel was om voorafgaand aan een ramp zoveel mogelijk rechtszekerheid te scheppen voor toekomstige gedupeerden. Met het oog hierop zijn in de Wts de hoofdelementen opgenomen die nodig zijn voor een adequate regeling voor een tegemoetkoming. Het is mogelijk om rekening te houden met de specifieke aspecten van een ramp, die dan worden opgenomen in een ministeriële regeling. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) start in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) dit jaar met een onderzoek naar de toekomstbestendigheid en het werkingsgebied van de Wts. Het onderzoek moet kennis aandragen om een beleidsmatige en politieke afweging te kunnen maken of de Wts voldoende toekomstbestendig is, ook gelet op de bestaande en in ontwikkeling zijnde verzekeringsmogelijkheden met betrekking tot de thans onderkende gevolgen van klimaatverandering (extreem weer).

DNB wijst er tot slot in haar rapport op dat momenteel niet duidelijk is welke rol de rijksoverheid voor zichzelf ziet weggelegd bij het intreden van grootschalige cyberincidenten. Ook hier beschouw ik de aanbevelingen als een welkome ondersteuning voor staand beleid. De Minister van JenV verkent momenteel in het kader van het Actieplan Nederlandse Cybersecuritystrategie 2022–2028 met verzekeraars welke rol zij zouden kunnen spelen in het kader van gevolgschade van cyberincidenten.[9]

Cyberverzekeringsmarkt: verbetering dataontsluiting en een gedeelde taxonomie van cyberincidenten

Naast duidelijkheid over de rol van de rijksoverheid, noemt DNB nog enkele randvoorwaarden voor een verdere groei van de cyberverzekeringsmarkt. Dit betreft een betere ontsluiting van data over cyberincidenten en een gedeelde taxonomie van dergelijke incidenten. Zonder deze voorwaarden zouden verzekeraars namelijk te weinig data tot hun beschikking hebben om risico-inschattingen te maken, waardoor zij terughoudend zijn bij het aanbieden van verzekeringen. DNB beveelt daarom aan dat de rijksoverheid zelf data deelt over incidenten, datadeling door marktpartijen bevordert en samen met de sector komt tot een taxonomie van cyberincidenten.

In zijn algemeenheid sporen zowel de rijksoverheid als andere partijen in het cybersecurityveld organisaties al aan om incidenten te delen. Het gezamenlijk bespreken van incidenten en hier lering uit trekken, is een belangrijke stap om nieuwe incidenten te voorkomen. Op dit moment wordt door de Minister van JenV onderzocht of, en zo ja op welke wijze,

---

[7] Artikel 4 lid 3 Wts.
[8] Artikel 4 lid 3 onder d Wts.
[9] Actieplan Nederlandse Cybersecuritystrategie 2022–2028 | Publicatie | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (nctv.nl).

verbeterde dataontsluiting van cyberincidenten ingericht zou kunnen worden. Daarbij zal worden meegenomen of het mogelijk is om mede op basis van bestaande internationale initiatieven te komen tot een gedeelde taxonomie van cyberincidenten.

Er lopen dus meerdere ontwikkelingen ten aanzien van de aspecten die DNB noemt als randvoorwaardelijk voor de totstandkoming van een afzonderlijke cyberverzekeringsmarkt. Daarbij verdient wel kanttekening dat de vraag naar afzonderlijke cyberverzekeringen ook in belangrijke mate afhankelijk lijkt van de mate waarin cyberrisico's uitgesloten zijn bij bestaande schadeverzekeringen (de zogenoemde «stille dekking»), en het risicobewustzijn daarvan bij polishouders.

Beheersing verzekeringstechnische risico's van cyber- en overstromingsdekking

DNB onderschrijft het belang van een goede beheersing van de verzekeringstechnische risico's van cyber- en overstromingsdekking. Daarvoor moet overstromings- of cyberdekking onderdeel zijn van de risicostrategie van een verzekeraar, moet de risicoblootstelling geïdentificeerd worden en het bijbehorende risicomanagement op orde zijn.

Een goede beheersing van aan duurzaamheid gerelateerde financiële risico's is een speerpunt van mijn beleid op het gebied van duurzame financieringen,[10] dus ik verwelkom deze onderstreping van DNB als prudentieel verzekeringstoezichthouder dan ook zeer. In dat licht noem ik graag positief nog de bredere aandacht voor goede beheersing van duurzaamheid- en cyberrisico's. Zo zal DNB in 2023 duurzaamheid en cyberweerbaarheid als specifieke thema's betrekken in het toezicht op verzekeraars,[11] en heeft EIOPA momenteel consultaties uitstaan over de prudentiële behandeling van duurzaamheidsrisico's en verzekeringsstresstesten met de nadruk op cyberrisico's.[12]

Afsluitend

Door middel van dit rapport geeft DNB een gedegen, handzaam en bruikbaar overzicht van de staat van de Nederlandse verzekeringsmarkt en de maatschappelijke rol van verzekeraars, ook in het licht van nieuwe en opkomende risico's waaraan de samenleving blootstaat. De aanbevelingen leveren daarbij een waardevolle bijdrage aan de beleidsvorming op uiteenlopende kwesties. Mijn ambtgenoten van JenV en IenW en ikzelf zullen ons actief blijven inzetten voor een Nederland dat weerbaar is tegen cyber- en overstromingsrisico's en een goed functionerende stabiele verzekeringsmarkt die voldoende toegankelijk en transparant is voor de gebruikers.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

---

[10] Kamerstuk 33 043, nr. 108 (*Beleidsagenda voor duurzame financiering*), p. 5–6.
[11] Toezichtkalender verzekeraars gepubliceerd (dnb.nl).
[12] Zie EIOPA outlines approaches to assess the prudential treatment of insurers' sustainable assets and activities | Eiopa (europa.eu) en EIOPA consults on cyber component in its insurance stress testing framework | Eiopa (europa.eu).