ECORYS

Answering tomorrow's challenges today

Evaluatie van de Subsidieregeling Brede Weersverzekering

Eindrapport

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rotterdam, 7 mei 2024

Evaluatie van de Subsidieregeling Brede Weersverzekering

Eindrapport

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rotterdam, 7 mei 2024

Ecorys:
Bart Witmond
Jelmer Schreurs
Hannah Schütte
Elvira Meurs

In samenwerking met:
Marcel van Asseldonk
Harold van der Meulen
Ruud van der Meer

Project: 1004688

Samenvatting

Inleiding

Voor de introductie van de brede weersverzekering (BWV) in 2010 vergoedde de overheid op ad-hocbasis schade in de landbouw als gevolg van extreme weersomstandigheden. Een gevolg hiervan was onzekerheid bij de landbouwsector en bij de overheid over welk deel van de schade de overheid zou vergoeden en welk deel ten laste van de agrariërs komt. Daarom is besloten om de onderlinge gewassenverzekeraars, die actief zijn in Nederland te vragen een verzekering voor weerschade aan te bieden. Vanaf 2010 is in goed overleg met de landbouwsector en de verzekeraars de BWV in de markt gezet. Het brede karakter betreft alle open teelten van de sectoren akkerbouw, vollegrondsgroententeelt, bollenteelt, sierteelt, fruitteelt en boomkwekerij. En ook alle vormen van slecht weer, zoals regenval, droogte, nachtvorst en storm. De subsidie bedraagt maximaal 63,7% van de verzekeringspremie. Sinds 2020 is in aanvulling op de regeling BWV de vrijstelling voor de assurantiebelasting (ASB) toegevoegd, waardoor de kosten van de agrariër voor de verzekering verder zijn gedaald.

Vraagstelling

Deze vijfjaarlijkse evaluatie richt zich op het (verwachte) bereik, de (verwachte) doeltreffendheid en de (verwachte) doelmatigheid van de BWV en in de periode 2010 – 2027 en de ASB-vrijstelling van 2020. Ook wordt vooruit gekeken in de vorm van een ex ante evaluatie om te bezien of de BWV zonder subsidie kan functioneren of dat er een beter alternatief zou zijn.

Conclusies

Opzet en werking van het instrument

De behoefte die de BWV adresseert, is volgens het Nationaal Strategisch Plan (NSP) Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) gericht op het versterken van het risicobeheer, specifiek voor de sector open teelten, die te maken heeft met extreem weer (dat toeneemt als gevolg van klimaatverandering). De veerkracht van de sector wordt verbeterd door in de kern gezonde bedrijven niet failliet te laten gaan bij een calamiteit als extreem weer. De BWV heeft zich over tijd verder ontwikkeld door de toevoeging van de vrijstelling van de assurantiebelasting en verruiming van het subsidieplafond. De overheid stimuleert met € 17,5 mln. subsidie de brede weersverzekering en de vrijstelling assurantiebelasting leidt tot een derving van inkomsten van ca. € 7 mln. per jaar.

Het treffen van adaptatiemaatregelen wordt door alle verzekeraars gestimuleerd door actieve informatieverspreiding en het bieden van premiekorting. Daarnaast wordt de bonus malus systematiek gebruikt, waarbij ondernemers meer premie gaan betalen naarmate regelmatig uitbetalingen plaatsvinden, een extra stimulans om schade zo veel mogelijk te voorkomen. Ondanks het treffen van adaptatiemaatregelen blijft de kans op schade door extreem weer bestaan. De BWV wordt door betrokkenen dan ook vaak als een ‘sluitstuk’ van risicomanagement gezien.

De situatie in het buitenland

Binnen de EU is er geen geharmoniseerde aanpak van risicomanagement in de land- en tuinbouw. De wijze waarop instrumenten voor risicomanagement zijn ontwikkeld, worden toegepast en gefinancierd, verschilde sterk tussen de lidstaten, maar vertoont steeds meer gelijkenis. Momenteel subsidiëren 15 lidstaten verzekeringspremies via het GLB. Daarnaast zijn er enkele landen, die uit nationale middelen subsidie verstrekken (o.a. Spanje en Duitsland). In Europa wordt in het merendeel van de lidstaten geen of amper assurantiebelasting voor weersverzekeringen betaald.

Brede weersverzekering in de praktijk

Het aantal bedrijven met een brede weersverzekering neemt toe in de periode 2015 – 2022 tot 2.450 bedrijven. Dit is circa 15% van het aantal bedrijven met een weersgevoelige hoofdteelt die in aanmerking komt voor een BWV.[1] Van het areaal appel en peer op fruitteeltbedrijven is in 2022 ongeveer 60% verzekerd.

Doeltreffendheid

De brede weersverzekering kent drie doelstellingen:

1. Robuust financieel weerbare sector open teelten;
2. Opgang brengen van de markt voor brede weersverzekeringen;
3. Beheersing van overheidsuitgaven.

Het instrument brede weersverzekering wordt als voldoende doeltreffend beoordeeld voor de doelen robuust financieel weerbare sector en beheersbaarheid van de overheidsuitgaven. De vrijstelling van de assurantiebelasting draagt bij aan het verlagen van de kosten voor de agrariër om een verzekering te nemen. Het is plausibel dat dit instrument doeltreffend is en heeft bijgedragen aan een stijging van deelname met 18%.

De brede weersverzekering en de vrijstelling van de assurantiebelasting zijn niet doeltreffend om het doel te behalen dat de overheidsinterventie tijdelijk is. Ook al wordt ruim 60% subsidie gegeven, dan nog is de netto-premie dermate hoog dat veel agrariërs ervoor kiezen geen gebruik van de verzekering te maken. En zolang een groot deel van de Europese lidstaten ook vergelijkbare subsidies geven voor weersverzekering, conform het gemeenschappelijke landbouwbeleid, is vanuit een gelijk speelveld te beargumenteren dat de subsidie nodig blijft. Ook met het oog op de klimaatverandering en wat maximaal aan risico's te mitigeren valt.

De brede weersverzekering kan in theorie een verkeerde prikkel geven doordat een agrariër ervoor kan kiezen meer risico's te lopen omdat de financiële schade wordt ingeperkt. Het is daarom van belang dat de subsidie niet de volledige schade afdekt en de agrariër een eigen bijdrage betaalt. De verzekeraars spelen hier ook op in met premiedifferentiatie, bijvoorbeeld door een hogere premie te vragen als een agrariër frequent schade meldt.

Doelmatigheid

De uitvoeringskosten voor de brede weersverzekering zijn ca. € 300.000 inclusief overhead. De uitvoeringskosten van deze regeling zijn lager dan 2%, wat een zeer lage waarde is. De uitvoeringskosten van de ASB-vrijstelling zijn verwaarloosbaar.

---

[1] De hoofdteelt 'grasland en snijmais' is buiten beschouwing gelaten omdat de weersrisico's beperkt zijn en de verzekeringsgraad laag is.

De vrijstelling van de assurantiebelasting is een aanvulling op de al bestaande subsidie brede weersverzekering. De vrijstelling is getoetst aan het Toetsingskader fiscale regelingen en daaruit komt naar voren dat een directie subsidie de voorkeur verdient boven een fiscale subsidie. Er worden nu twee instrumenten ingezet om één doel te dienen. Het is kabinetsbeleid om het fiscale stelsel te vereenvoudigen.[2]

Voor de sleutelprestatie-indicator 'loss ratio' hanteert Nederland een signaleringsnorm ter hoogte van 0,5 (ondergrens zodat minimaal 50% van de premiebetaling in vijf jaar wordt gebruikt voor schade-uitkeringen). Een nadere analyse van de vertrouwelijke bedrijfsgegevens toont aan dat alle verzekeraars boven deze ondergrens zitten tot en met 2022. Bij de beoordeling van de verlengingsverzoeken voor 2024 is er ten opzichte van de beoordeling voor 2023 een dalende trend van de 'loss ratio' te zien.

De brede weersverzekering is een doelmatig instrument als het wordt vergeleken met het ad-hoc compenseren van schade. De administratieve lasten zijn laag en de overheidsuitgaven zijn voorspelbaar.

Aanbevelingen

Geadviseerd wordt om het instrument brede weersverzekering te continueren als onderdeel van de Nederlandse invulling van het GLB. Daarmee loopt Nederland goed in de pas bij andere Europese landen die een soortgelijk regeling kennen en hun landbouwsector ondersteunen.

Aanbevolen wordt om te bezien of een vaste bijdrage van € 17,5 mln. kan worden aangepast om het percentage subsidie constant te houden. Dit heeft als voordeel dat agrariërs weten waar ze aan toe zijn.

Bij fruitteelt kunnen hagelnetten een goede rol spelen. Er zijn lokale overheden die vanwege horizonvervuiling hagelnetten niet toestaan. Het ministerie van LNV kan in overleg met IPO en VNG beleid formuleren om hagelnetten als een belangrijk instrument voor klimaatadaptatie toe te staan. Ook kan overwogen worden om hiervoor subsidiebudget in te zetten omdat dit de schade bij (fruit)teelt kan reduceren.

Aanbevolen wordt om als overheid koersvast te blijven. Met de BWV en de Wet Tegemoetkoming Schade bij Rampen is het veld goed afgedekt. Aanbevolen wordt om geen additionele regelingen op te tuigen, zoals in Limburg in 2021 is gedaan voor gewasschade in de uiterwaarden.

Overweeg het afschaffen van de vrijstelling van de assurantiebelasting. De inkomsten van de assurantiebelasting, geraamd op ca. € 7 mln. kunnen vanuit het ministerie van Financiën worden toegevoegd aan de begroting van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

---

[2] Zie ook https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/05/08/kamerbrief-over-2e-fiscale-beleids-en-uitvoeringsagenda-rutte-iv.

Er zijn door de verzekeraars enkele suggesties gegeven voor verdere perfectionering van de administratieve processen. De onderzoekers bevelen aan om hier nog eens goed naar te kijken of aanpassing wenselijk is.

Inhoudsopgave

Samenvatting **3**
Inleiding 3
Vraagstelling 3
Conclusies 3
Aanbevelingen 5

1 Inleiding **9**
1.1 Achtergrond 9
1.2 Doel en onderzoeksvragen 9
1.3 Onderzoeksmethode en dataverzameling 10
1.4 Leeswijzer 11

2 Theorie, opzet en werking **12**
2.1 Relevante theorieën voor de brede weersverzekering 12
2.2 Beleidstheorie 14
2.3 Opzet en werking 18
2.4 Evaluatie 2016 20
2.5 Polisvoorwaarden door de tijd 21
2.6 Klimatologische ontwikkelingen 22

3 De situatie in het buitenland **25**
3.1 Verzekeringen in de EU 25

4 Brede weersverzekering in de praktijk **28**
4.1 Deelname en gebruik 28
4.2 Effect op inkomen 33

5 Analyse doeltreffendheid **38**
5.1 Doeltreffendheid brede weersverzekering 38
5.2 Doeltreffendheid vrijstelling assurantiebelasting 46

6 Analyse doelmatigheid **47**
6.1 Doelmatigheid brede weersverzekering 47
6.2 Doelmatigheid vrijstelling assurantiebelasting 50
6.3 Toetsingskader Fiscale regelingen 51
6.4 Overheidsuitgaven zonder brede weersverzekering 54

7 Conclusies en aanbevelingen **56**
7.1 Inleiding 56
7.2 Conclusies 57
7.3 Aanbevelingen 61

Bijlage 1: Beantwoording onderzoeksvragen **64**

Bijlage 2: Interviews 70

Bijlage 3: Referenties 71

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Voor de introductie van de brede weersverzekering (BWV) in 2010 vergoedde de overheid op ad-hocbasis schade in de landbouw als gevolg van extreme weersomstandigheden. Een gevolg hiervan was onzekerheid bij de landbouwsector en bij de overheid over welk deel van de schade de overheid zou vergoeden en welk deel ten laste van de agrariërs komt. De overheid heeft de onderlinge gewassenverzekeraars, die actief zijn in Nederland gevraagd of het mogelijk is om een verzekering voor weerschade aan te bieden. Er waren al verzekeringen voor storm en hagel omdat die goed te verzekeren zijn, maar niet voor alle vormen van extreem weer. De premiestelling zou bij een volledig private verzekering, zeker in de beginjaren, relatief hoog zijn omdat nog ervaring moest worden opgedaan met de omvang van de opgetreden schade. Daarom gaf en geeft de overheid subsidie om de netto-premie te verlagen en ervoor te zorgen dat er na een aantal jaar voldoende deelnemers zou zijn en er meer inzicht in het risico en de schade ontstaat.

Een voordeel voor de overheid is dat uitgaven aan een weerverzekering jaarlijks voorspelbaar zijn en in de begrotingssystematiek zijn in te passen. Vanaf 2010 is in goed overleg met de landbouwsector en de verzekeraars de brede weersverzekering in de markt gezet. Het brede karakter betreft alle open teelten van de sectoren akkerbouw, vollegrondsgroententeelt, bollenteelt, sierteelt, fruitteelt en boomkwekerij. En ook alle vormen van extreem weer, zoals regenval, droogte, nachtvorst en storm. De subsidie bedraagt maximaal 63,7% van de verzekeringspremie.

De gedachte bij de opzet van de BWV is dat de overheid een aantal jaar met subsidie zou bijspringen en dat de markt vervolgens zonder steun zou kunnen functioneren. Inmiddels is er ervaring met 13 jaar uitvoering van de BWV en kan goed worden geanalyseerd hoe deze markt zich heeft ontwikkeld.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft in overleg met het ministerie van Financiën gevraagd om een evaluatie van de regelingen BWV. Deze evaluatie is uitgevoerd door een samenwerking van Ecorys Nederland BV met Wageningen Economic Research (WEcR). Deze evaluatie 2024 bouwt voort op de evaluatie uit 2016 van WEcR.[3]

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Deze evaluatie richt zich op het (verwachte) bereik, de (verwachte) doeltreffendheid en de (verwachte) doelmatigheid van de BWV in de periode 2010 - 2027. Bij het bereik gaat het om de mate waarin agrariërs die actief zijn in open teelten deelnemen aan het instrument BWV. De doeltreffendheid betreft de bijdrage van het instrument aan de doelen, die bij de invoering van de BWV zijn gesteld (zie verder hoofdstuk 2). Bij de doelmatigheid gaat het om de

[3] Evaluatie Regeling brede weersverzekering, Petra Berkhout e.a., WEcR, 2016

verhouding tussen de kosten van de BWV in relatie tot het behalen van de doelen. Wordt het ingezette geld efficiënt ingezet om een zo goed mogelijk resultaat te boeken?

De evaluatie heeft als doelstelling verantwoording aan de Tweede Kamer af te leggen. Daarnaast wordt de evaluatie gebruikt om te leren en input te leveren voor de beleidsinzet van de overheid vanaf 2024 op het gebied van weer gerelateerde risico's.

Het onderzoek is deels gericht op hoe de BWV functioneert vanaf de vorige evaluatie in 2016 tot vandaag de dag. Dit is de ex post evaluatie. Ook kijken we vooruit in de vorm van een ex ante evaluatie om te bezien of er een beter alternatief voor de BWV zou zijn. En we toetsen het instrument aan het kader fiscale regelingen. Deze evaluatie richt zich op twee instrumenten, die zijn ingezet. Het gaat om de BWV en de vrijstelling van de assurantiebelasting (ASB). Sinds 2020 is in aanvulling op de regeling BWV de vrijstelling voor de assurantiebelasting toegevoegd.

De hoofdvragen van de evaluatie zijn:

Ex post

- Is de BWV met premiesubsidie en vrijstelling van de assurantiebelasting (ASB) in de periode 2010-2022 een doelmatig en doeltreffend instrument geweest om (op termijn) voor verzekerden en verzekeraars een aantrekkelijke en marktconforme verzekeringsmogelijkheid te realiseren, waarbij geen financiële ondersteuning van de overheid meer noodzakelijk is?

- Zijn de overheidsuitgaven in de periode 2016-2022 met de BWV beter beheersbaar geweest, dan in de situatie dat er geen BWV zou zijn geweest?

Ex ante

- Kunnen er brede weersverzekeringen komen die in de nabije toekomst (vanaf 1 januari 20XX) zonder financiële steun van de overheid in de markt blijven bestaan?
  - Zo ja, zijn er aanpassingen in de BWV of andere beleidsaanpassingen mogelijk en/of nodig die de BWV nog kunnen verbeteren qua doeltreffendheid en doelmatigheid?
  - Zo nee, wat zouden, onder andere kijkend naar andere Europese landen, andere beleidsopties kunnen zijn om de "open teelt" landbouwsector als gevolg van de toenemende extreme weersomstandigheden financieel weerbaar en solide te houden en waarbij de overheidsuitgaven beheersbaar blijven?

Deze hoofdvragen zijn in deze rapportage nader uitgewerkt in deelvragen, die in de verschillende hoofdstukken zijn opgenomen en worden beantwoord.

1.3 Onderzoeksmethode en dataverzameling

Een mix aan bronnen is gebruikt om kwantitatief en kwalitatief het complete beeld op tafel te brengen. De toegepaste methoden zijn deskstudie, kwantitatieve analyse en interviews met experts. In de deskstudie is informatie geanalyseerd, onder andere over de beleidstheorie, de aanpassingen in polisvoorwaarden, de administratieve lasten voor bedrijven en uitvoeringskosten voor de overheid, het uitvoeringsproces en risicomanagement bij extreme

weersituaties. Ook de internationale vergelijking is gebaseerd op een deskstudie. De kwantitatieve aanpak voor het bepalen van het bereik is op basis van een tweetal beschikbare databestanden, namelijk de Gecombineerde opgave (RVO.nl) en het Bedrijveninformatienet (WEcR). Vervolgens zijn simulaties uitgevoerd voor het bepalen van de draagkracht en weerbaarheid op basis van het Bedrijveninformatienet. In de interviews lag het accent op de praktijkervaringen met de BWV en wat het alternatieve instrument kan zijn.

1.4 Leeswijzer

Dit het tweede hoofdstuk is de opzet en de werking van de BWV toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op de beleidstheorie met uitleg over hoe dit instrument zou moeten bijdragen aan verschillende doelstellingen. Ook wordt de eerdere evaluatie uit 2016 besproken. In hoofdstuk drie zijn soortgelijke verzekeringen in andere Europese landen beschreven. De praktijk van de BWV komt aan bod in hoofdstuk vier, waarbij de deelname, effect op het inkomen van de agrariërs en de beheerskosten worden uitgelegd. Hoofdstuk vijf geeft de beoordeling van de doeltreffendheid van de BWV en hoofdstuk zes de beoordeling van de doelmatigheid. Het rapport eindigt in het zevende hoofdstuk met conclusies en antwoorden op de onderzoeksvragen, en aanbevelingen.

2 Theorie, opzet en werking

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van relevante theorieën voor de BWV en biedt daarnaast een overzicht van de opzet en de beleidstheorie die hier aan ten grondslag ligt. Daarnaast worden belangrijke beleidswijzigingen in de loop der tijd besproken en worden kort de resultaten van de evaluatie uit 2016 toegelicht. Tot slot wordt er aandacht besteed aan de verwachte klimatologische ontwikkelingen aan de hand van de klimaatscenario's van het KNMI. Dit hoofdstuk bevat voornamelijk feitelijke informatie, in latere hoofdstukken wordt informatie uit de praktijk beschreven.

2.1 Relevante theorieën voor de brede weersverzekering

Een aantal theorieën is relevant om de opzet en context van de BWV beter te begrijpen. Hieronder worden deze kort toegelicht.

Risico's verzekeren

Het doel achter het afsluiten van een verzekering is financieel beschermd te zijn tegen onverwachte gebeurtenissen of verliezen. Een verzekering biedt bescherming tegen financiële schade die door bepaalde risico's of gebeurtenissen kunnen optreden. De verzekerde betaalt een premie aan de verzekeringsmaatschappij, een bedrag dat in ruil daarvoor dekking biedt tegen bepaalde risico's. De verzekeringsmaatschappij ontvangt premies van de verzekerden en gebruikt dit geld om de kosten van schadeclaims te dekken. Hier is sprake van risicospreiding, wat betekent dat het financiële risico wordt verdeeld over een zo groot mogelijke groep, om grote financiële verliezen die een probleem zijn voor de bedrijfscontinuïteit te voorkomen.

De OESO onderscheidt drie risicocategorieën:

1. Hoge kans, klein effect: Risico's die vaak voorkomen maar waarvan de schade beperkt is. De beste manier om hier mee om te gaan is de schade voor lief te nemen en te zorgen dat er spaargeld is om dit eigen risico af te dekken.
2. Kleine kans, groot effect: Risico's die zelden voorkomen en gepaard gaan met grote schade. Rampen vallen onder deze categorie. De OESO concludeert dat er bij rampen een rol is voor de overheid omdat een particulier het maatschappelijk effect van een ramp niet kan voorzien, noch beheersen.
3. Intermediaire risico's: Alle resterende risico's tussen categorie 1 en 2. De markt komt met verzekeringen of andere marktoplossingen die, in de meeste gevallen, goed functioneren.

De hagelverzekering is momenteel de enige weersverzekering die de markt zonder overheidssteun aanbiedt (met optionele dekking storm en vorst). Overige weergerelateerde risico's zijn niet verzekerd vanuit de private markt. De overheid heeft voor rampen zoals overstroming en aardbevingen[4] de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen (WTS). Deze wet kan in bijzondere gevallen gebruikt worden voor de

[4] Overstroming door zoetwater (hoog waterstanden, buiten oever treden van andere wateren, overlopen of bezwijken van waterkeringen) en aardbeving.

landbouwsector maar dekt niet alle weertypen en vormen van schade (zie ook paragraaf 5.1.5). De BWV kan geduid worden als de regeling die tussen de private verzekering en de WTS inzit en alle weertypen dekt. Zowel de BWV als de WTS vallen onder categorie 2 (kleine kans, groot effect), waarbij marktoplossingen vaak uitblijven.

Type verzekeringen: calamiteiten- en schadeverzekering

Er zijn verschillende verzekeringen die een breed scala aan risico's en behoeften afdekken, zoals een reisverzekering die dekking biedt bij onverwachte gebeurtenissen tijdens het reizen (annulering, verlies van bagage) of een levensverzekering die financiële bescherming biedt aan nabestaanden in geval van overlijden van de verzekerde.

In theorie is de BWV een calamiteitenverzekering. Een calamiteitenverzekering is een verzekering die dekking biedt in geval van onvoorziene en ingrijpende gebeurtenissen. Deze verzekering heeft als doel organisaties en bedrijven te helpen om te gaan met de financiële gevolgen van grote calamiteiten die de normale bedrijfsvoering ernstig kunnen verstoren.

Een schadeverzekering lijkt voor een deel op een calamiteitenverzekering, doordat het schade als gevolg van onvoorziene omstandigheden vergoedt. Een schadeverzekering kan een breed scala aan risico's en gebeurtenissen afdekken, afhankelijk van het type verzekering. Voorbeelden zijn schade aan auto (autoverzekering) of inboedel (inboedelverzekering).

Het verschil tussen een calamiteiten- en een schadeverzekering is dat een calamiteitenverzekering dekking biedt voor grote noodsituaties die de continuïteit van het bedrijven bedreigen, terwijl een schadeverzekering bredere bescherming biedt tegen diverse risico's die materiële schade of financiële verliezen kunnen veroorzaken.

Marktfalen in de verzekeringsmarkt

Er is sprake van marktfalen als de vrije markt niet in staat is een wenselijke uitkomst te genereren. In dergelijke gevallen kan de overheid ingrijpen om de gewenste oplossing te bieden. In het geval van de BWV was in ieder geval bij de opzet sprake van marktfalen omdat de private markt toentertijd niet in staat was een verzekering aan te bieden zonder overheidsinterventie. Marktfalen kan zich manifesteren op verschillende manieren. In de verzekeringsmarkten is informatieasymmetrie een veelvoorkomend marktfalen.

Bij informatieasymmetrie[5] is sprake van een onbalans waarbij een partij over meer of betere informatie beschikt dan een andere. Mogelijke vormen van informatieasymmetrie zijn:

- Negatieve risicoselectie: Stel de markt biedt een verzekering aan, dan zijn het de ondernemers die de grootste risico's lopen die als eerste een verzekering afsluiten. Dit is ook de verwachting van de verzekeraar en hij vraagt een hoge premie omdat hij uitkering van schade verwacht. Door de hoge premie haken deelnemers met een laag risicoprofiel af. Hierdoor is risicospreiding en premiedifferentiatie niet of nauwelijks mogelijk. De verzekeraar kan geen winst maken en voelt zich genoodzaakt de premie verder te verhogen. Als gevolg ontstaat een negatieve spiraal waarbij de verzekerden een steeds hoger risicoprofiel krijgen. Dit proces gaat door totdat de premie te hoog is voor alle

[5] Het marktfalen asymmetrische informatie werd in 1970 beschreven in het invloedrijke artikel *'The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism'* door George Akerlof.

deelnemers en/of de verzekeraar geen verzekering meer wil/kan aanbieden.

- Verkeerde prikkel: Na afsluiting van de verzekering kan het zijn dat de consument risicovoller gedrag gaat vertonen, doordat de economische prikkel om risicovol gedrag te vermijden, wordt beperkt door de dekking van de verzekering.

Ongewenste gevolgen van overheidsingrijpen

Een mogelijk risico van ingrijpen op de vrije markt door de overheid, als gevolg van marktfalen, is 'crowding out'. In het geval van 'crowding out' verdringen overheidsinvesteringen de particuliere investeringen en initiatieven. Voorafgaand aan de BWV had de markt al wel verzekeringen voor specifieke weertypen zoals hagel. Het aanbieden van een door de overheid ondersteunde BWV kan de markt voor hagelverzekeringsproducten verstoren.

De vraag is niet óf informatieasymmetrie en 'crowding out' voorkomt. De relevante vraag is hoe sterk deze effecten optreden én hoe men deze ongewenste effecten kan beperken. In de hoofdstuk 5 geven we antwoord op deze vraag.

2.2 Beleidstheorie

De land- en tuinbouwsector is sterk afhankelijk van het weer. Agrariërs hebben verschillende methoden om te anticiperen op weersextremen: beregenen,irrigeren en water vasthouden bij droogte, het ophangen van hagelnetten tegen hagelschade en een goede afwatering voor stortbuien. Door veredeling kunnen gewassen weerbaarder gemaakt worden. Niet tegen alle weersomstandigheden kan een agrariër echter mitigerende maatregelen nemen. De boer blijft in deze gevallen zitten met een 'restrisico'. Voor hagel biedt de markt een uitkomst; een verzekering. Voor andere extreme weertypen is dit niet het geval. Bij extreem weer kan het gewas grotendeels beschadigd worden waardoor de boer zijn inkomsten misloopt. Bij zeer extreme gevallen kan dit zelfs de continuïteit van het agrarisch bedrijf in gevaar brengen.

Tot de introductie van de BWV vergoedde de overheid op ad-hocbasis onverzekerbare schade die was ontstaan door weersomstandigheden. Over de periode 1976 – 2005 gebeurde dit 11 keer.[6] Dit resulteerde in een ongelijk uitgavenpatroon voor de overheid, terwijl het onderliggende probleem (het uitblijven van marktoplossingen) niet werd opgelost. Vanaf 2002 ontstond het idee de commerciële markt te stimuleren via een premiesubsidie, de 'regeling Brede Weersverzekering'. De regeling is sinds 2010 beschikbaar en subsidieert de premie voor een BWV voor alle open teelten in de akkerbouw, vollegrondsgroententeelt, bollenteelt, sierteelt, fruitteelt en boomkwekerijen. De beleidstheorie is in verschillende documenten van het ministerie beschreven[7] waardoor de formulering of opzet op enkele punten iets kan afwijken.

Robuust financieel weerbare sector open teelten door het versterken van risicobeheer

De beleidstheorie van de verzekering is weergegeven in Figuur 1. De behoefte die de BWV adresseert, is volgens het Nationaal Strategisch Plan (NSP) Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) gericht op het versterken van het risicobeheer, specifiek voor de sector

6 Evaluatie brede weersverzekering (WUR, 2016)
7 Interne documenten verschilt van de beleidstheorie zoals vermeld in het NSP

open teelten, die te maken heeft met extreem weer (dat toeneemt als gevolg van klimaatverandering). Als reactie hierop verschaft de overheid een subsidie voor de BWV met als beoogd effect: verlaging van de premiekosten voor agrariërs. Door een lagere prijs zijn meer agrariërs geneigd een verzekering af te sluiten waardoor de dekkingsgraad stijgt.

Bij extreem weer vergoeden verzekeraars (een deel van) de schadekosten voor agrariërs die zijn ontstaan door extreme weersomstandigheden. De verzekering dient te voorkomen dat boeren omvallen na grote financiële schade. Dit financiële 'duwtje in de rug' na schade kan bijdragen aan een stabiel inkomen voor agrariërs. Zo draagt dit bij aan het beleidsdoel zoals opgenomen in 'Specific Objective' 1 van het NSP: *'Het bieden van steun met het oog op (…) veerkracht van de landbouwsector (…)'*. In de beleidstheorie van het ministerie staat verder: *"En de veerkracht van de sector wordt verbeterd door in de kern gezonde bedrijven niet failliet te laten gaan bij een calamiteit als extreem weer."*

In het Evaluatieplan GLB NSP zijn succesfactoren en Europese indicatoren met streefwaarden opgenomen voor het vergroten van de weerbaarheid van de landbouw tegen de klimaatverandering, die moet toenemen door de maatregelen in het NSP.[8]

Succesfactoren	Indicator(en) GLB-NSP	Omschrijving indicator	Streefwaarde
De weerbaarheid van de landbouw tegen klimaatverandering neemt toe, door toedoen van het NSP	I.9	De landbouw weerbaarder maken tegen klimaatverandering: Indicator voor verbetering van de weerbaarheid van de landbouwsector	-
	R.12	Aanpassing aan klimaatverandering: Percentage gebruikt landbouwareaal (OGL) vallend onder ondersteunde verbintenissen ter verbetering van de aanpassing aan klimaatverandering	64,15%
	R.16	Klimaatgerelateerde investeringen: Aandeel landbouwbedrijven dat GLB-investeringssteun ontvangt als bijdrage aan matiging van en aanpassing aan klimaatverandering, en aan de productie van hernieuwbare energie of biomaterialen	3,62%
	R.27	Milieu- of klimaatgerelateerde prestaties door investeringen in plattelandsgebieden: Aantal verrichtingen dat bijdraagt aan doelstellingen inzake milieuduurzaamheid, en het bereiken van matiging van en aanpassing aan klimaatverandering in plattelandsgebieden	650,00

[8] Evaluatieplan GLB NSP, Ecorys 2024

Overheidsinterventie is gewenst om de markt te activeren

In de oorspronkelijke doelstelling beoogt de overheid de deelname aan de verzekering te vergroten *'zodat er een verzekeringsproduct ontstaat dat zichzelf in de markt staande kan houden en ook wordt toegesneden op de behoefte in de praktijk.'*[9] Het ministerie ging er destijds vanuit dat het vier jaar zou duren voordat alle agrariërs een BWV zouden afsluiten.[10] Men verwachtte dat deelnemers hun gehele areaal zouden verzekeren, al werd dit niet verplicht gesteld. Een hoge deelnamegraad zou premiesubsidie op de lange termijn overbodig maken: doordat de dekkingsgraad stijgt, ontstaat de mogelijkheid van het spreiden van risico's ('risk pooling'). Daarnaast doen verzekeraars kennis en ervaring op over de verzekerden, de schadeclaims en mogelijke risico mitigerende maatregelen. Deze informatie maakt premiedifferentiatie mogelijk en vergroot deelname waardoor (transactie)kosten dalen, al kan dit enige tijd duren. Als de kosten en vervolgens de premie voldoende dalen, kan de markt zichzelf voldoende in stand houden en is overheidsinterventie niet meer noodzakelijk.

Landbouw is een bijzondere sector

De landbouwsector is een bijzondere sector in de Europese en Nederlandse economie. Circa 40% van de uitgaven van de Europese Unie zijn voor de landbouw. Geen enkele andere sector wordt zo sterk ondersteund door overheidsmiddelen en gereguleerd door overheidsbeleid. De landbouw kan gezien worden als een soort PPS: publiek-private samenwerking. De landbouw voorziet in de primaire levensbehoefte voedsel en 'nooit meer honger' is een hoeksteen van het Europese landbouwbeleid na WOII. In dat licht moet de subsidie voor de brede weersverzekering worden gezien. Andere economische sectoren die last hebben van weersschade krijgen geen vergelijkbare subsidie, tenzij een ramp optreedt.

Beheersing van overheidsuitgaven

Het ad-hoc beleid vóór ingang van de BWV resulteerde in onregelmatige uitgaven. De BWV daarentegen zorgt voor dezelfde jaarlijkse uitgaven met een vast subsidieplafond. Met de introductie van een gesubsidieerde BWV zijn verzekerbare schades afgedekt. De Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen (WTS) is opgesteld om een tegemoetkoming te geven bij schade bij rampen die niet verzekerbaar is. Beide instrumenten sluiten op elkaar aan en agrariërs kunnen minder dan voorheen, toen beide regelingen niet bestonden, een beroep doen op de overheid om incidenteel bij te springen bij weergerelateerde incidenten. Zo worden de overheidsuitgaven beter beheerst, wat het derde beleidsdoel van de BWV is.

Sinds 2020 is in aanvulling op de regeling BWV de vrijstelling voor de ASB toegevoegd. De motie wijst op het belang van continuïteit en crisisbestendigheid in de landbouwsector, de hoogte van de huidig verzekeringspremie en dat andere landen de BWV vrijstellen van de ASB. De overheid gebruikt twee instrumenten parallel aan elkaar die dezelfde doelen dienen. Meer toelichting op de ASB volgt in paragraaf 2.3.

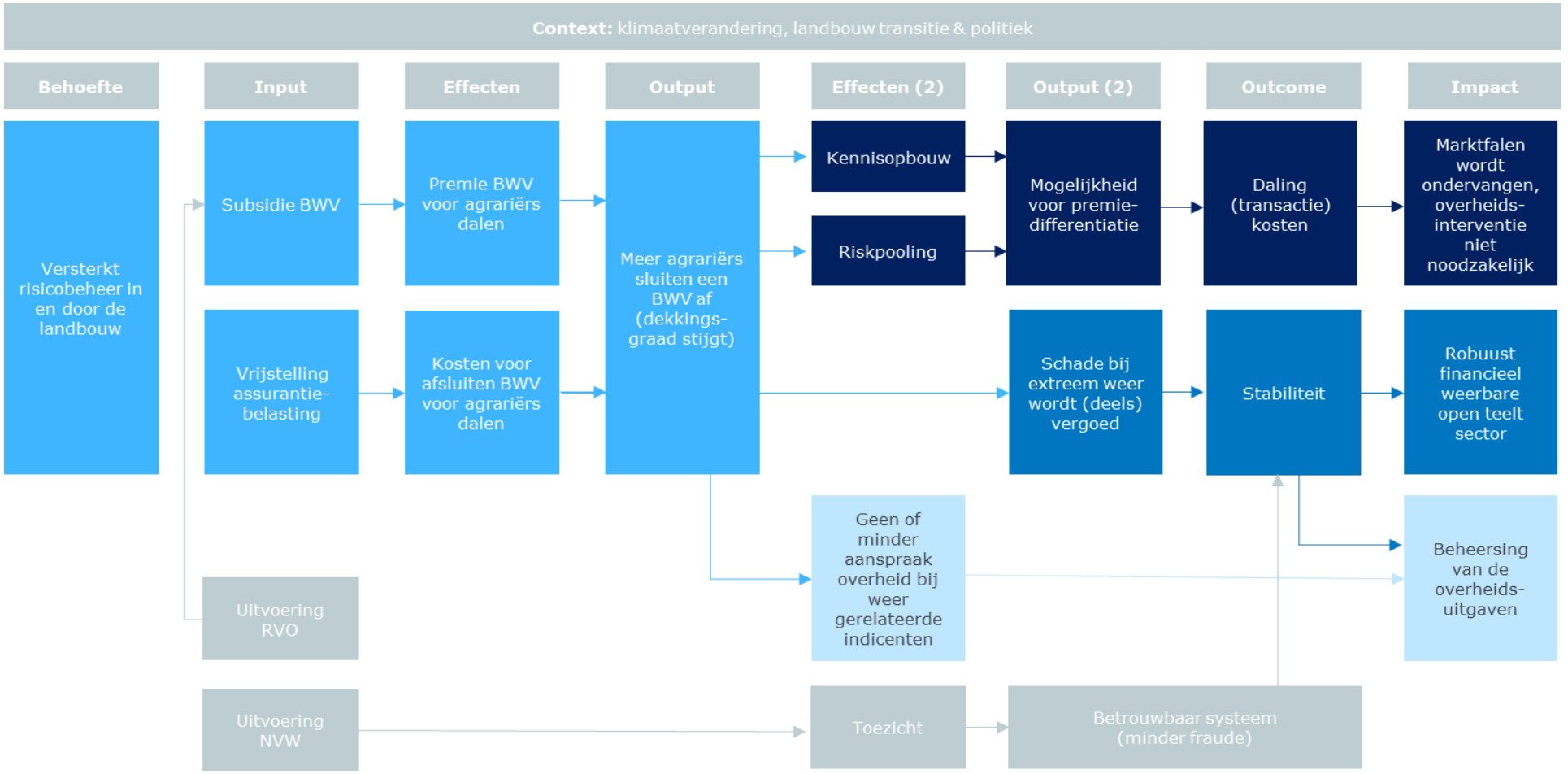
---

9 Kamerbrief 'Deltaprogramma' 1 juli 2016 ; Kamerstuk 31710-51

10 Evaluatie brede weersverzekering (WUR, 2016)

Figuur 1 Interventielogica brede weersverzekering

.



2.3 Opzet en werking

De regeling BWV verzekert extreme weeromstandigheden voor alle typen open teelt op landbouwgrond in Nederland. Het betreft (extreme) vormen van regenval, droogte, (nacht)vost, sneeuw, ijzel, storm, hagel of brand door blikseminslag. Agrariërs kunnen zich verzekeren bij private verzekeraars. Er is sprake van extreme weersomstandigheden als de weerdrempels zoals beschreven in de polisvoorwaarden van de verzekeraars worden overschreden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van meetgegevens van het KNMI en/of een schade expert.[11] Jaarlijks dienen weersverzekeraars hun verzekeringsvoorwaarden te laten goedkeuren door RVO. De subsidie wordt verrekend met de verzekeraars. Agrariërs moeten de subsidie per te verzekeren perceel aanvragen en ze hoeven het subsidiedeel van de premie niet zelf voor te schieten.

De verzekering vergoedt financieel verlies van agrariërs, indien deze aan enkele vereisten voldoen. Over de jaren zijn deze eisen enigszins veranderd. In 2023 gelden de volgende eisen met betrekking tot het financieel verlies van de landbouwer:

- Het financieel verlies is groter dan 20%[12] (schadedrempel);
- De schade is het gevolg van een lagere opbrengst in kwantiteit of kwaliteit;
- De schade treedt op in een aaneengesloten stuk grond waarop één enkel gewas wordt geteeld;
- De schade is redelijkerwijs toe te rekenen aan ongunstige weersomstandigheden.

Het effect van beschadiging van het gewas door extreem weer verschilt heel erg van gewas tot gewas. Veel agrariërs hebben meerdere gewassen en kunnen bij extreem weer het verlies van het ene gewas compenseren met het andere gewas. Maar er zijn ook agrariërs die zich richten op enkele (hoogsalderende) gewassen en daarmee financieel kwetsbaar zijn. Zij kiezen vaker voor een verzekering van (een deel van) hun percelen.

De overheid verlaagt de schadedrempel

De schadedrempel was voorheen 30%. In 2018 is door de EU de Omnibusverordening aangenomen waardoor staatssteunkaders voor de landbouw zijn verruimd. Dit maakte een verlaging mogelijk naar 20%. In aanvulling hierop biedt de regeling ruimte aan verzekeraars om financieel verlies onder de gestelde drempelwaarde van 20% te vergoeden. In dit geval ontvangt de verzekeraar geen subsidie over de premie voor het verlies onder de 20%. De verzekeraar dient dit vooraf aan de teler aan te geven.

De schadedrempel van 20% kan men toepassen op bedrijfsniveau (bijvoorbeeld 20% schade van de totale aardappelomzet van het bedrijf) of perceelsniveau (bijvoorbeeld 20% schade van het perceel). Bij kleine schades is er op perceelsniveau sneller sprake van uitkering dan op bedrijfsniveau. Momenteel wordt de schade per perceel beoordeeld. Naast dat schade sneller kan wordt geclaimd, ontstaat er een prikkel voor agrariërs om percelen kleiner te maken zodat er sneller uitgekeerd kan worden. Dit staat haaks op de gedachte van een calamiteitenverzekering. Het ministerie van LNV heeft samen met RVO definities[13] opgesteld om deze prikkel te voorkomen.

---

11 Deskundige die de gedragscode van expertiseorganisaties van het Verbond van Verzekeraars of een daarmee gelijk te stellen gedragscode in acht neemt;

12 Van de gemiddelde jaarproductie van dat gewas in de laatste drie jaar of van de gemiddelde productie van drie van de laatste vijf jaar waarbij de hoogste en laagste productie van deze vijf jaar niet wordt meegerekend.

13 Definities over perceel, perceelafscheiding, aaneengesloten stuk grond, enkel gewas en ander sort gewas of gewassoort

Vrijstelling assurantiebelasting na aangenomen motie Tweede Kamer

In september 2018 dienden de Tweede Kamerleden Van der Staaij en Van Haersma Buma een motie in waarin verzocht wordt een vrijstelling van de assurantiebelasting voor de BWV door te voeren. Deze motie is aangenomen. De motie benoemt dat extreem weer '*de continuïteit en vitaliteit van gezinsbedrijven'* in de land- en tuinbouw worden bedreigd maar dat de hoge assurantiebelasting het instrument BWV onvoldoende aantrekkelijk maakt.[14] Vrijstelling van de assurantiebelasting verlaagt de kosten voor agrariërs en is daarmee een fiscale stimulans. De werking van de ASB-vrijstelling werkt daarmee vergelijkbaar met de subsidie. De vrijstelling vindt plaats als onderdeel van het voormalige platteland ontwikkelingsprogramma (POP) en het huidige NSP.[15]

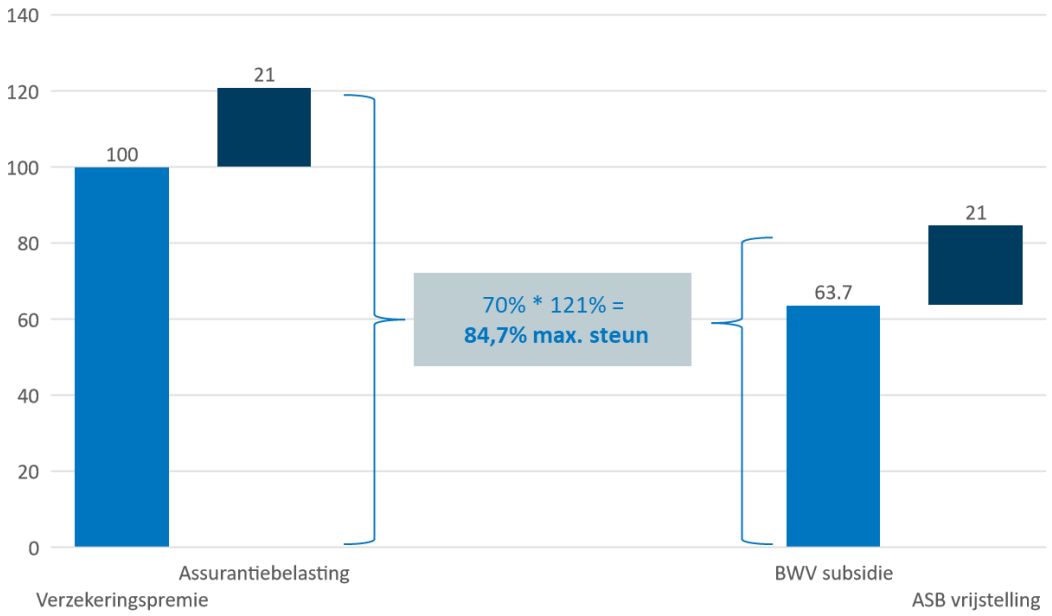
Assurantiebelasting (ASB)

De assurantiebelasting is een belasting die wordt geheven op verzekeringen o.b.v. de Wet op belasting van rechtsverkeer. Het tarief is 21%. De belasting kent verschillende vrijstellingen voor verzekeringen waaronder levensverzekeringen, ziektekostenverzekering, transport, exportkredieten en de brede weersverzekering.

Grenzen aan staatssteun & het subsidieplafond

Op basis van de Europese Verordening mag de overheidssteun maximaal 70% van de verzekeringspremie én de assurantiebelasting bedragen. De figuur hieronder laat zien dat daarmee de maximale steun 84,7% van de netto-premie mag bedragen. Naast de assurantiebelasting van 21% kan de overheid daarom maximaal 63,7% aan additionele subsidie uitkeren.

Figuur 2 Maximale overheidssteun (in procenten, sinds 2020)



De Rijksoverheid heeft vanaf de start gewerkt met een subsidieplafond. Sinds 2020 betreft het plafond € 17,5 mln. per jaar (zie de tabel hieronder). Het subsidieplafond is het maximale budget dat door de Rijksoverheid als subsidie wordt besteed aan de BWV. Zoals hierboven

[14] Motie van de leden Van der Staaij en Van Haersma Buma (Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35000-36, nr. 36)
[15] Respectievelijk EU Verordening 1305/2013 en 2021/2115

beschreven bedraagt de maximale subsidie sinds 2020 63,7%. In de jaren dat er geen sprake was van de ASB vrijstelling was de maximale subsidie 65%.

De beschikbare middelen worden evenredig verdeeld over het aantal deelnemers van de BWV. In het geval van budgetuitputting wordt de hoogte van de subsidie evenredig verlaagd voor de deelnemers. Het daadwerkelijke subsidiepercentage wordt daarom pas achteraf bekend gemaakt. In de evaluatieperiode was in vier jaren sprake van uitputting van het beschikbare budget waardoor het subsidiepercentage per deelnemer werd verlaagd:

- Jaar 2016: van 65% naar 62%;
- Jaar 2021: van 63,7% naar 60,35%;
- Jaar 2022: van 63,7% naar 54,52%.
- Jaar 2023: van 63,7% naar 53,225%

Tabel 1 Subsidiebedragen BWV 2015 - 2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Subsidieplafond (in mln)	€9,00	€9,00	€11,20	€13,00	€15,00	€17,50	€17,50	€17,50	€17,50
Subsidiebedrag (in mln)	€7,81	€8,99	€10,92	€11,03	€12,18	€15,95	€17,48	€17,50	€17,50
Budget uitputting	*87%*	*100%*	*98%*	*85%*	*81%*	*91%*	*100%*	*100%*	*100%*
Premiebedrag (in mln)	€12,02	€14,50	€16,81	€16,97	€18,73	€25,04	€28,97	€32,10	€32,88
Daadwerkelijke subsidiepercentage (t.o.v. premiebedrag)	*65%*	*62%*	*65%*	*65%*	*65%*	*63,70%*	*60,35%*	*54,52%*	*53,23%*
CPI – verzekeringen	-	*2,1*	*4,0*	*4,3*	*4,4*	*4,2*	*1,0*	*-0,7*	*3,6*

Bron: RVO; bewerking Ecorys/WUR

Verzekeraars werken met een verwacht subsidiepercentage op basis van prognoses van RVO en houden dit in op de premie voor de agrariërs. Indien nodig wordt er achteraf een correctie door de verzekeraars uitgevoerd.

Het (niet) indexeren van het subsidieplafond

Het subsidieplafond van €17,5 miljoen wordt niet jaarlijks geïndexeerd. De onderzoekers hebben geen inzicht in de prijzen van de BWV over de jaren. Op basis van CBS inflatie cijfers in de categorie Verzekeringen zien we dat de stijging van premies fluctueert tussen de -0,7% en 4,4% op jaarbasis. Vergeleken met de algehele inflatie zijn deze cijfers beperkt. Desalniettemin, de relatieve omvang van het subsidiebudget neemt door de prijsstijging jaarlijks met een paar procentpunt af. Hierdoor worden de agrariërs financieel iets minder geholpen dan het jaar ervoor, oftewel het doelbereik daalt. Het indexeren van het subsidieplafond kan de relatieve omvang van het instrument constant houden met de jaren ervoor.

2.4 Evaluatie 2016

In 2016 heeft Wageningen University & Research (WUR) een evaluatie uitgevoerd naar de eerste jaren van de BWV. De verwachting van het ministerie ten aanzien van de deelname bleken te hooggespannen. De deelname door agrariërs, met uitzondering van fruittelers, bleef

achter en agrariërs kozen ervoor slechts beperkte teelten en gebieden te verzekeren.[16] Eén van de aanbieders zag zich na twee jaar genoodzaakt zich terug te trekken uit de markt door een gebrek aan deelname.

Uit de evaluatie uit 2016 blijkt dat de BWV nog niet commercieel aantrekkelijk is zonder overheidssteun. Het rapport geeft de volgende aanbevelingen voor maatregelen om de onzekerheid over de hoogte van het subsidiepercentage en het verlies aan draagvlak daardoor onder (potentiële) verzekerden tegen te gaan en de groei van het aantal deelnemers te continueren:

1. Ophogen van het netto premiesubsidiebedrag, al dan niet in combinatie met aanpassing van de hoogte van de assurantiebelasting;
2. Vooraf bekend maken van het subsidiepercentage in plaats van het landelijk beschikbare subsidiebedrag;
3. Strikter hanteren dat het een calamiteitendekking betreft met 30% eigen risico per gewasblok, waardoor de risicopremie en daarmee het subsidiebedrag omlaag kan;
4. Subsidiebedrag differentiëren naar te verzekeren gevaar, om zo ‘crowding out’ van reguliere hagelverzekeringsproducten te voorkomen.

De minister laat in 2017 in een reactie weten om vanuit het GLB-budget extra middelen vrij te maken voor de BWV en daarmee aanbeveling 1 op te volgen. Gedetailleerde cijfers over budget zijn te vinden in hoofdstuk 5. Verder laat de minister aanbeveling 3 onderzoeken terwijl aanbeveling 2 en 4 niet worden overgenomen.[17] Er zijn nieuwe definities opgesteld door het ministerie van LNV met RVO om de ongewenste prikkel van aanbeveling drie te voorkomen. De minister geeft in zijn reactie aan dat het aan de verzekeraars is om een eigen risico te hanteren of niet. Bovendien verwijst de minister naar het bestaan van de schadedrempel. De schadedrempel is sinds de vorige evaluatie verlaagd van 30% naar 20% om de deelname te verhogen. Dit gaat echter in tegen de aanbeveling om een striktere calamiteitendekking te hanteren.

2.5 Polisvoorwaarden door de tijd

In de periode 2016 - 2023 zijn drie verzekeraars actief. De verzekeraars hebben de ruimte om eigen polisvoorwaarden te formuleren, zolang die voldoen aan de criteria in de regeling BWV. Jaarlijks dient RVO de polisvoorwaarden van de marktpartijen goed te keuren voordat men de BWV mag aanbieden. In verband met bedrijfsgevoelige informatie rapporteren we niet over polisvoorwaarden van individuele bedrijven. Wel kunnen we de uitkomsten van onze polisvoorwaarden-analyse delen en trends over de periode 2016 - 2023 benoemen:

1. De voorwaarden voor de schade-drempel zijn door de overheid gedaald van 30% naar 20%. De markt heeft gebruik gemaakt van deze verlaging. In aanvulling hierop zien we dat marktpartijen een niet gesubsidieerde verzekering aanbieden om ook schades onder de schadedrempel van 20% te verzekeren. Over dit additionele deel ontvangt de agrariër geen subsidie.

[16] Evaluatie Brede weersverzekering (WUR, 2016)
[17] Kamerbrief 31 710, nr. 68, 15 juni 2017 [link]

4. De regeling BWV stelt geen voorwaarden voor het eigen risico. Desalniettemin maken alle marktpartijen gebruik van een eigen risicopercentage in aanvulling op de schadedrempel. Net als bij de schadedrempel zien we een afname van het eigen risicopercentage tussen 2016 – 2023. In 2016 wordt er in veel gevallen gewerkt met 30-50% eigen risico, in 2023 daalt dit naar 20-30%. Bovendien maken marktpartijen volop gebruik van premiedifferentiatie; er gelden verschillende hoogtes en formules voor het eigen risico percentage afhankelijk van de type teelt en weertype.

In aanvulling op verschillende combinaties van de schadedrempel en het eigen risico hebben verzekeraars o.a. de ruimte definities en drempelwaardes voor extreem weer en de maximale uitkering per perceel per type gewas vast te stellen. Deze variatiemogelijkheden geven de marktpartijen de vrijheid om premiedifferentiatie toe te passen. De verzekeraar kan daardoor verschillende premies vragen aan verschillende risicogroepen. Een hogere mate van premiedifferentiatie resulteert in een groter bereik van het instrument en mogelijkheden voor marktpartijen om kosten te maken / winst te maken.

2.6 Klimatologische ontwikkelingen

Het gebruik van de BWV, en daarmee de beheersbaarheid en betaalbaarheid, hangt af van het de frequentie en omvang van extreem weer. Het is daarom relevant om de klimatologische ontwikkelingen op de lange termijn te beschrijven, om iets te kunnen zeggen over de verwachte hoeveelheid schade in de toekomst.

Het KNMI heeft op 9 oktober 2023 nieuwe klimaatscenario's gepresenteerd. In deze klimaatscenario's heeft het KNMI de klimaatprojecties van het IPCC (het klimaatpanel van de Verenigde Naties) vertaald naar de Nederlandse situaties. In vier verschillende scenario's schetst de KNMI een beeld hoe het klimaat er in de toekomst in Nederland uit kan zien.

Figuur 3 Klimaatscenario's KNMI

Bron: KNMI (2023)

Zoals in bovenstaand figuur te zien, wordt in de scenario's onderscheid gemaakt tussen hoge en lage CO_2-uitstoot en een verdrogend of vernattend klimaat. Indien sprake is van hoge CO_2-uitstoot zal er sprake zijn van een zeer sterke toename in temperatuur, extreme zomerbuien, droogte en zeespiegelstijging. Daarnaast is er sprake van nattere tot veel nattere winters. Indien sprake is van lage CO_2-uitstoot zijn de hiervoor genoemde omstandigheden minder extreem, maar wel nog steeds sterk aanwezig.

Deze scenario's zullen in de toekomst de landbouw beïnvloeden. Open teelten zullen, ongeacht het scenario, meer en vaker last krijgen van problemen als verzilting, wateroverlast en droogte. Met adaptatiemaatregelen kan een deel van het risico worden gemitigeerd, zoals het plaatsen van hagelnetten, greppelen en het aanleggen van drainage.

Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw

In 2020 is het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw gepubliceerd. Hierin staat dat *"de effecten van klimaatverandering per regio sterk verschillend zijn. Klimaatadaptatie vraagt daarom om een regionale aanpak. Samenwerking op regionale schaal maakt het gezamenlijk treffen van overkoepelende maatregelen mogelijk."* Deze bevinding komt overeen met wat in de tussenevaluatie van het derde Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) is opgenomen.[18] Binnen projecten op het gebied van biodiversiteit en water vindt er veel samenwerking plaats, zoals tussen waterschappen, provincies, terreinbeheerders, agrariërs (individueel of via LTO). Naast beheermaatregelen zijn inrichtingsmaatregelen nodig of maatregelen om de openheid voor weidevogels te vergroten. De samenwerking en de gebiedsgerichte aanpak leiden tot meer effectiviteit en efficiëntie van het POP3.

[18] Tussentijdse evaluatie POP3, Ecorys, Wageningen Economic research en Wageningen Environmental Research, 2022

Voor de aanpak van de klimaatadaptatie zijn twee schaalniveaus relevant. Ten eerste het gebiedsniveau waar partijen moeten samenwerken om water vast te houden voor droge periodes en te zorgen voor berging bij piekbuien. Daarnaast zal een agrariër ook op perceelsniveau preventie maatregelen moeten treffen. Denk hierbij aan hagelnetten om schade aan fruit te voorkomen of het greppelen van percelen.

In het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw staat hierover:

Het nemen van preventieve maatregelen door agrariërs is de basis voor een klimaatbestendig management van bedrijfsrisico's. Ter ondersteuning van de boeren wordt hiervoor een kennisplatform ingericht. Ondanks alle inspanningen zullen in de toekomst extreme weersituaties schade blijven veroorzaken bij landbouwbedrijven. Hiervoor kunnen boeren zich veelal verzekeren, bijvoorbeeld via de Brede weersverzekering. Het actieprogramma voorziet in de verdere ontwikkeling van deze verzekering voor de periode 2021-2027. In het kader van risicomanagement is in 2010 de Regeling Brede weersverzekering in het leven geroepen. De werkgroep Brede weersverzekering die zich hiermee bezig houdt, richt zich op het verder optimaliseren van dit (financiële) vangnet in verband met schade die niet door adaptieve maatregelen zijn weg te nemen.

Van agrariërs mag dus verwacht worden dat zij hun bedrijf zo toekomstbestendig mogelijk inrichten door maatregelen te treffen. En dat samenwerkende partijen, waaronder het waterschap en de agrariërs op gebiedsniveau maatregelen nemen. De beperking van de financiële schade door de BWV mag geen reden zijn om deze zinvolle maatregelen achterwege te laten. Bovendien worden veel adaptatiemaatregelen door verzekeraars gestimuleerd en/of verplicht gesteld (zie ook paragraaf 5.1.4). En met het beleid in het NSP worden extra maatregelen voor klimaatadaptatie getroffen die voortbouwen op het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw.

Ook al nemen agrariërs klimaatadaptieve maatregelen, dan blijft de verwachting dat het restrisico op de lange termijn voor de sector open teelten toeneemt. Belangrijk om te constateren, is dat deze scenario's zich richten op het jaar 2100 en dat er tientallen jaren te gaan zijn. De vraag daarbij is hoe snel de ontwikkelingen zullen gaan. Bovendien zijn het actuele weer en de extremen in het weer niet synoniem aan de verandering van het klimaat. Het klimaat is de algehele ontwikkeling, de lange golf, en het weer varieert dagelijks, afhankelijk van een specifieke set van omstandigheden. Een veranderend klimaat vergroot de kans op weersextremen, maar er is geen wetmatigheid dat zij met een vaste frequentie optreden.

3 De situatie in het buitenland

3.1 Verzekeringen in de EU

Als onderdeel van de evaluatie is geïnventariseerd hoe het vraagstuk van gewasverzekeringen in andere EU lidstaten is aangepakt. Hierbij gaat het om de inzet van publieke middelen en de beschikbare beleidsopties. De internationale vergelijking is op basis van een tweetal recente EU brede inventarisaties (Chartier et al., 2017, Folkeson et al., 2023).

Binnen de EU is er geen geharmoniseerde aanpak van risicomanagement in de land- en tuinbouw. De wijze waarop risicomanagementinstrumenten zijn ontwikkeld, worden toegepast en gefinancierd, verschilde sterk tussen de lidstaten (Berkhout et al., 2016, Bucheli et al., 2023). De laatste jaren vertoont steeds meer gelijkenis met de subsidiëring van een BWV.

Financiële ondersteuning binnen het GLB

Sinds 2007 wordt EU lidstaten de mogelijkheid geboden om risicomanagementinstrumenten financieel te ondersteunen via het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). De voorwaarden ten aanzien van onder meer drempelwaarde voor steun en maximale subsidiabele kosten zijn sindsdien meerdere keren gewijzigd (naast Health Check van het GLB in 2008 met name hervormingen voor de periode 2014-2020 en meer recent voor de periode 2023-2027). In Artikel 76 van Verordening (EU) 2021/2115[19] zijn de huidige voorwaarden omschreven en maakt het lidstaten mogelijk steun te verstrekken voor met name financiële bijdragen aan verzekeringspremies. De lidstaten zorgen ervoor dat enkel steun wordt verstrekt voor verliezen boven een drempel van minimaal 20% van de gemiddelde jaarproductie (of het gemiddelde jaarinkomen van de landbouwer). Bovendien beperken de lidstaten hun steun tot maximaal 70% van de subsidiabele kosten. De lidstaten specificeren hun steun in de strategische GLB-plannen. Onderstaande beschrijving van inzet van EU gesubsidieerde risicomanagementinstrumenten in lidstaten is gebaseerd op de strategische GLB-plannen (Folkeson et al., 2023).

Uit recent internationaal onderzoek (zie Bucheli et al., 2023) komt naar voren dat het belangrijk is bij premiesubsidiëring door de overheid er een eigen bijdrage van de agrariër blijft. Die financiële prikkel is nodig, zodat verzekeraars geen extra risico's te laten lopen zoals de teelt van risicovolle (weergevoelige) teelten met een hoge opbrengst.

De vraag komt op hoe de hoogte van de maximale subsidie van 70% moet worden beschouwd? De hoogte van een subsidie is van een aantal factoren afhankelijk. Een eerste criterium is de hoogte van het financiële risico. Als een aanvrager een hoog financieel risico loopt, dan is een hogere subsidie nodig om dit risico af te dekken. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij subsidies van innovaties, die nog in een vroeg stadium zijn en waarvan het onzeker is of ze goed gaan functioneren en rendement opleveren. Een tweede criterium is marktverstoring. Een subsidie mag niet leiden tot verstoring van een gelijk speelveld en daarmee tot oneerlijke concurrentie. Als andere lidstaten subsidie geven, dan is het

[19] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115

geoorloofd om ook in Nederland subsidie te geven om weer een gelijk speelveld te creëren. Dit wordt ook wel ‘matching’ genoemd. Een derde criterium is het bewerkstelligen van een kantelpunt. Ondernemers maken een afweging tussen kosten en baten van een investering. Een subsidie verandert het verdienmodel door verlaging van de kosten. Een subsidie is effectief als het bedrag precies zo hoog is dat een ondernemer de investering wel doet of het gewenste gedrag wel vertoont, wat bij een lager bedrag niet zo is.

De maximale subsidie van 70% bij de BWV is relatief hoog. In de praktijk is de subsidie wat lager omdat er een maximaal plafond wordt gehanteerd. Veel subsidies op andere terreinen zijn aanzienlijk lager om marktverstoring te voorkomen en vaak ligt het kantelpunt lager. De maximaal 70% is alleen redelijk vanuit het oogpunt van een gelijk Europees speelveld en 70% is toegestaan. Zo wordt een kantelpunt bereikt dat de resterende premie niet te hoog is om deel te nemen. Gegeven het feit dat het merendeel van de agrariërs in de open teelt niet deelneemt aan de BWV (twee derde van het akkerbouwareaal en een derde van de fruitteelt wordt niet verzekerd) betekent dat ondanks maximaal 70% subsidie het voor een aanzienlijk aantal telers nog niet interessant is om deel te nemen. Zij kunnen andere argumenten hebben om zich toch niet te verzekeren. Met de ASB-vrijstelling daalden de kosten voor de BWV en nam de deelname met een vijfde toe. Dat zegt iets over het kantelpunt en daarmee de vraag- en aanbodselasticiteit.

Subsidie verzekeringspremies via GLB

In totaal 15 lidstaten subsidiëren verzekeringspremies via het GLB (België (alleen Vlaanderen), Bulgarije, Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië en Slowakije). Het aantal lidstaten dat gebruik maakt van een BWV is aanzienlijk gestegen sinds openstelling (in het begin slechts een viertal lidstaten, namelijk Frankrijk, Hongarije, Italië en Nederland).

Uit de inventarisatie van de strategische GLB-plannen blijkt verder dat alle deelnemende lidstaten een drempel hanteren van 20% van de gemiddelde jaarproductie voor schadeverzekeringen. Bovendien is in de meeste lidstaten de steun 70% van de subsidiabele kosten; uitzonderingen zijn Slowakije (40% voor grote bedrijven en 50% voor kleine en middelgrote bedrijven), Letland (maximaal 50%), Roemenië (50%), Nederland (maximaal 63,7% en afhankelijk van deelnamegraad; en met vrijstelling ASB tot maximaal 70%) en Vlaanderen (maximaal 65%).

De ambities van lidstaten met betrekking tot deelnamegraad zijn zeer divers. Frankrijk, Italië en Bulgarije verwachten dat respectievelijk 95%, 70% en 30% van de in aanmerking komende boeren zich verzekeren in de periode 2023-2027. Voor de gehele EU is dit 15% en in Nederland 9% van de in aanmerking komende boeren.

Voor de periode 2023-2027 is de verwachting dat Italië en Frankrijk het hoogste GLB budget besteden aan het ondersteunen van risicomanagementinstrumenten. De steun stijgt in Italië tot € 574 mln. per jaar en in Frankrijk tot € 190 mln. per jaar (dit was respectievelijk € 249 mln. per jaar en € 134 mln. per jaar in de periode 2015-2020). In relatieve termen is het doel van Italië en Frankrijk om 95% en 79% van de telers te ondersteunen (ter vergelijk in Nederland is dit 9%). Met uitzondering van Italië bedraagt in alle lidstaten de relatieve steun minder dan 2% van het nationale GLB budget. In Italië stijgt de relatieve GLB allocatie voor risicomanagement-instrumenten van 3% in de periode 2015-2020 tot 8% in de periode 2023-

2027. Dit geeft aan dat de relatieve ondersteuning vanuit het GLB budget voor risicomanagementinstrumenten beperkt is (Folkeson et al., 2023).

Nationale subsidie verzekeringspremies

Een aantal lidstaten, dat geen gebruik maakt van ondersteuning risicomanagement-instrumenten via het GLB, subsidieert verzekeringen via nationale publieke middelen (rekening houdend met staatssteunregels). Spanje beschikt bijvoorbeeld al jaren over een sterk ontwikkeld verzekeringssysteem gebaseerd op nationale premiesubsidies en heeft geen behoefte om hier qua financiering veranderingen in aan te brengen (Chartier et al., 2017). Het verlenen van nationale premiesubsidies heeft als voordeel dat eisen qua drempelwaarde en maximale subsidiabele kosten minder stringent zijn. Bovendien gaat dit niet ten koste van het nationale GLB budget zodat de boeren meer publiek ondersteund kunnen worden. Een aantal lidstaten geeft geen of beperkte subsidies. De GLB steun in bijvoorbeeld Duitsland heeft alleen betrekking op de wijnsector, terwijl voor de akkerbouwgewassen private verzekeringen zonder subsidie beschikbaar zijn met een relatieve hoge deelnamegraad (Chartier et al., 2017). De reden voor deze unieke hoge deelname zonder subsidie kan deels historisch verklaard worden, met name de liberale wens om dit over te laten aan de markt waarbij telers ook bereid zijn zich te verzekeren. Verder blijkt dat de Duitse teler in het algemeen een hogere verzekeringsbehoefte heeft dan in omringende landen met min of meer overeenkomstige klimatologisch en economisch omstandigheden (Chartier et al., 2017). Een soortgelijke hogere verzekeringsbehoefte is het geval in bijvoorbeeld dierziekteverzekeringen in de Duitse veehouderijsectoren in vergelijking met omringende landen.

Assurantiebelasting in het buitenland

In de onderstaande tabel is aangegeven welke landen assurantiebelasting heffen of een vrijstelling hiervan kennen. In landen met ‘vrijgesteld’ wordt geen assurantiebelasting voor de brede weersverzekering geheven en ‘nihil’ betekent in dit geval een heel klein percentage van de verzekerde som. Uit de tabel blijkt dat in Europa in het merendeel van de lidstaten geen of amper assurantiebelasting voor weersverzekeringen betaald.

Tabel 2 Assurantiebelasting voor weersverzekering in Europa

Land	Assurantiebelasting
Oostenrijk	nihil
Tsjechië	vrijgesteld
Spanje	vrijgesteld
Frankrijk	vrijgesteld
Italië	2,5% op de bruto premie
Letland	vrijgesteld
Luxemburg	4,0% op de bruto premie
Nederland	vrijgesteld
Polen	vrijgesteld
Slowakije	vrijgesteld
Duitsland	nihil
Zwitserland	vrijgesteld
België	9,25% op de bruto premie
Hongarije	vrijgesteld

Bron: Vereinigte Hagelversicherung VVaG

4 Brede weersverzekering in de praktijk

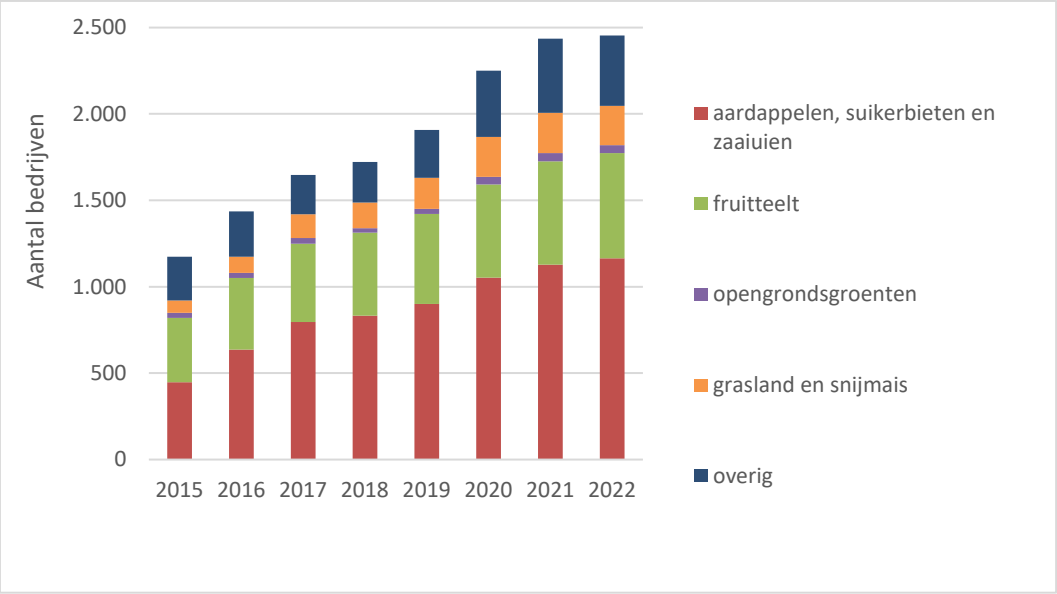
Dit hoofdstuk presenteert een overzicht van het gebruik van de BWV in de praktijk, zoals het aantal en type bedrijven dat een verzekering heeft en de geografische spreiding door Nederland. Daarnaast wordt ingegaan op het effect van de verzekering op het bedrijfsinkomen.

4.1 Deelname en gebruik

Deelname

Het aantal bedrijven met een BWV neemt toe in de periode 2015 – 2022 tot 2.450 bedrijven. Dit is circa 5% van het aantal bedrijven met een hoofdteelt die in aanmerking komt voor een BWV. Als bedrijven met als hoofdteelt ‘grasland en snijmais’, waar de verzekeringsgraad laag is, buiten beschouwing worden gelaten, ligt het aandeel bedrijven met een BWV op 15%. Het merendeel van de bedrijven met een BWV zijn bedrijven met akkerbouwgewassen als hoofdteelt. De stijging vanaf 2020 is deels te verklaren: telers die een BWV afsluiten, of hun bestaande BWV verlengen, zijn hierover vanaf 2020 geen assurantiebelasting meer verschuldigd. In 2022 is er geen substantiële groei in vergelijking met 2021 (Figuur 4).

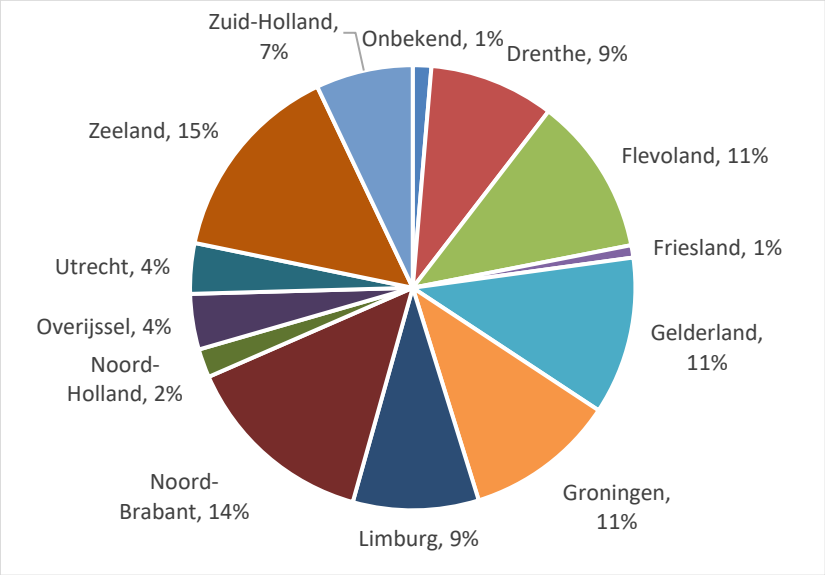
Figuur 4 Aantal bedrijven met een BWV naar hoofdteelt



Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Het aandeel bedrijven met een BWV is het hoogst in de provincies Zeeland en Noord-Brabant (Figuur 5).

Figuur 5 Verdeling aantal bedrijven met een BWV naar provincie, 2022

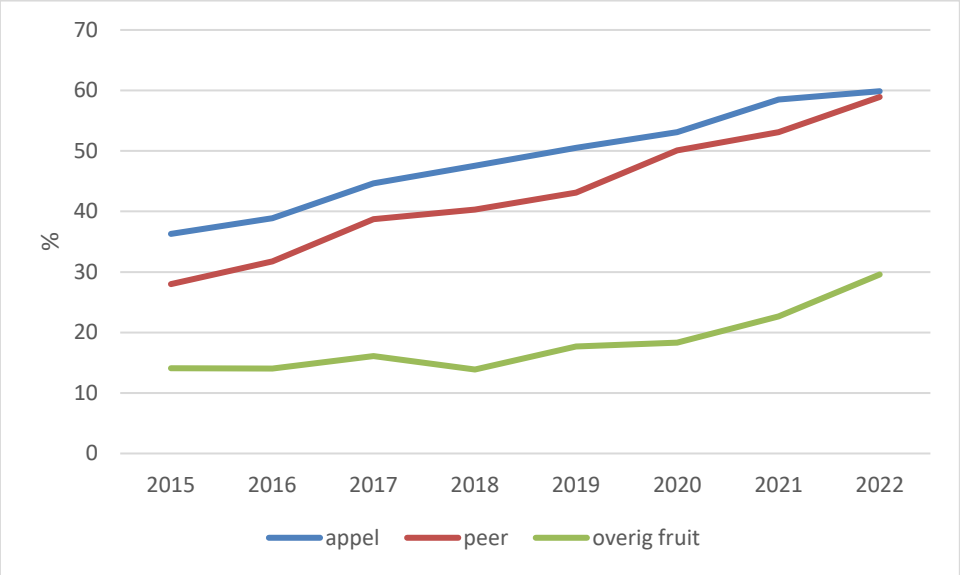


Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

4.1.1 Fruitteelt

Van het areaal appel en peer op bedrijven met fruitteelt als hoofdteelt is in 2022 ongeveer 60% verzekerd (Figuur 6). Bij overig fruiteelt ligt het percentage op 30%. Voor alle drie de gewas(groep)en is er een duidelijke toename ten opzichte van 2015. De deelname bij fruitteelt is waarschijnlijk hoger dan in de meeste sectoren doordat een hagelverzekering bij met name bedrijven met appels en peren al veel werd afgesloten. Uit de evaluatie van de BWV van 2016 (Berkhout et. al., 2016) bleek dat bijna 80% van de fruittelers die deelnamen aan de BWV voordien een hagelverzekering hadden. Hagelschade kan tot forse opbrengstdalingen leiden, doordat bloesem beschadigt met lagere productie tot gevolg of doordat beschadigde vruchten minder waard worden. Daarnaast worden in de fruitteelt ten opzichte van akkerbouwgewassen hogere opbrengsten per hectare gerealiseerd (hogere verzekerde waarde per hectare) en is er geen sprake van rotatiegewassen met verschillende teeltperioden (risicospreiding).

Figuur 6 **Verzekerd areaal ten opzichte van totaal areaal per gewas (%) op bedrijven met hoofdteelt fruitteelt, 2015 – 2022**



Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Op bedrijven met hoofdteelt fruitteelt met en zonder BWV is de verdeling van de gewassen in het totale areaal van het bedrijven voor appel en peer vrijwel gelijk (Tabel 3). Het aandeel overig fruit ligt lager op bedrijven met een BWV en het aandeel overige gewassen is hoger zonder BWV. Op bedrijven met een BWV neemt het aandeel appel af en het aandeel peer toe, dit is in lijn met de landelijke trend waarbij op fruitteeltbedrijven de appelteelt in omvang afneemt en de perenteelt toeneemt.

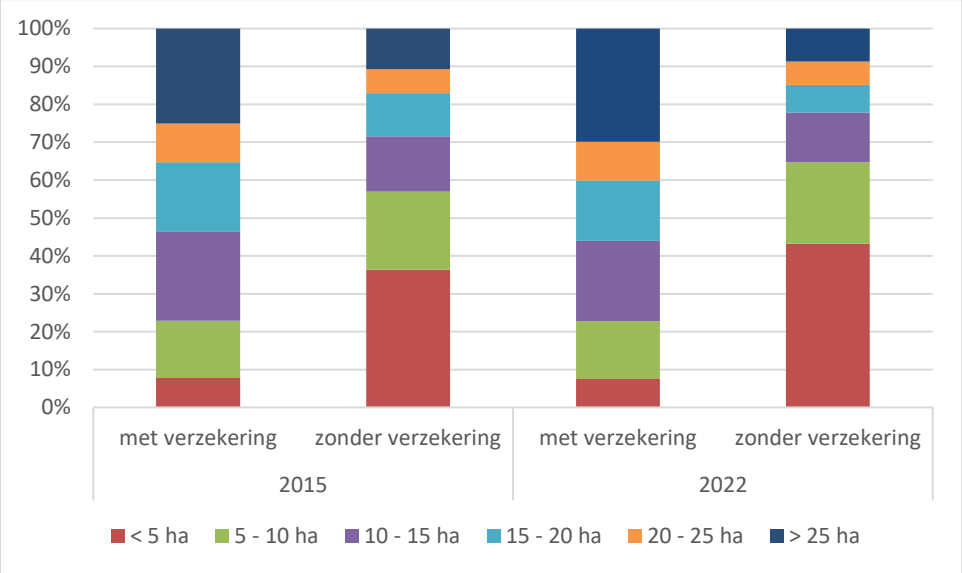
Tabel 3 **Verdeling gewassen (%) op bedrijven met hoofdteelt fruitteelt met en zonder BWV**

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Met BWV	Appel	35	33	32	30	28	28	26	26
	Peer	33	34	38	37	38	41	40	41
	Overig fruit	5	4	4	4	4	4	4	6
	Overig	28	28	25	29	30	27	29	27
Zonder BWV	Appel	33	32	30	27	26	27	25	26
	Peer	43	44	45	46	46	44	44	45
	Overig fruit	12	13	14	16	16	18	19	18
	Overig	11	12	11	11	11	11	12	11

Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Van de bedrijven met hoofdteelt fruitteelt met een BWV is ongeveer 30% groter dan 25 hectare in 2022 (Figuur 7). Van de bedrijven zonder BWV is ongeveer 10% groter dan 25 hectare. Bedrijven zonder verzekering zijn overwegend kleiner dan 10 hectare. In 2015 was de verdeling grotendeels vergelijkbaar, al was het aandeel bedrijven >25 ha iets kleiner (25%).

Figuur 7 **Verdeling bedrijven met hoofdteelt fruitteelt in 2015 en 2022 naar grootteklasse areaal naar met en zonder BWV**

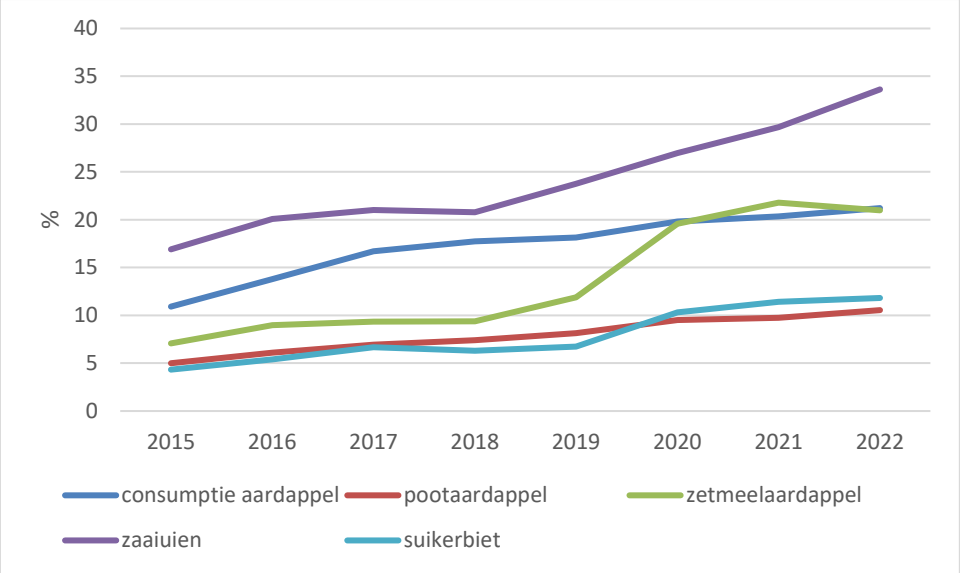


Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

4.1.2 Akkerbouw

Van het totale areaal zaaiuien op bedrijven met hoofdteelt akkerbouw is in 2022 bijna 35% verzekerd (Figuur 8). Voor de andere akkerbouwgewassen ligt dit niveau lager. Wel is het aandeel van het verzekerd areaal toegenomen ten opzichte van 2015.

Figuur 8 **Verzekerd areaal ten opzichte van totaal areaal per gewas (%) op bedrijven met hoofdteelt akkerbouw, 2015 – 2022**



Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Van de bedrijven met hoofdteelt akkerbouw met een BWV bestaat het bouwplan voor een groter deel uit ‘overige gewassen’ en voor een kleiner deel uit pootaardappelen dan op bedrijven zonder een BWV in 2022. Voor de andere onderscheiden gewassen zijn de verschillen beperkt. In 2020 was er een flinke toename in het verzekerde areaal zetmeelaardappelen. Op bedrijven met een BWV is het aandeel van zetmeelaardappelen in het bouwplan sinds 2020 hoger dan in de jaren ervoor.

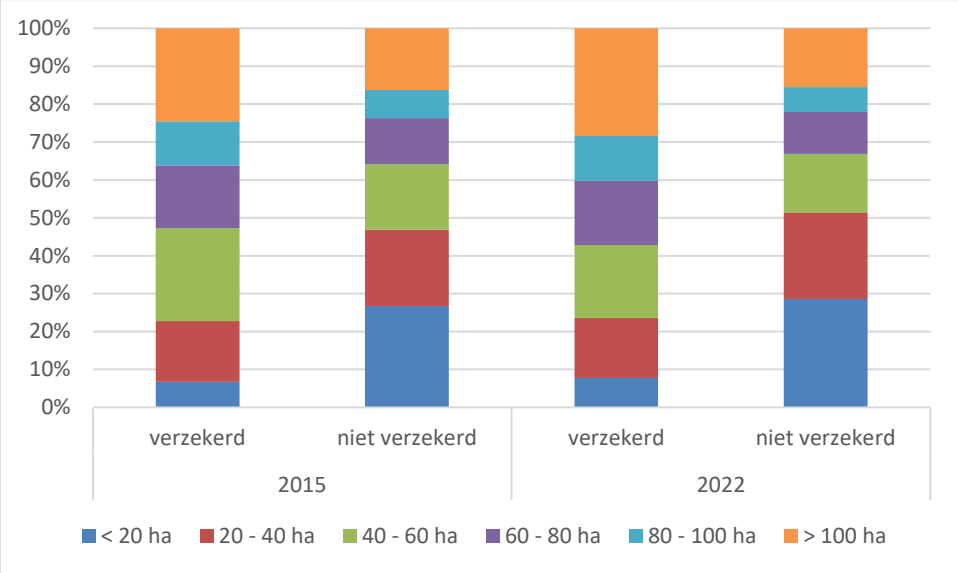
Tabel 4 **Verdeling gewassen (%) op bedrijven met hoofdteelt akkerbouwgewassen met en zonder BWV**

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Met BWV	Consumptie aardappel	15	15	16	15	15	13	12	13
	Pootaardappel	9	8	7	8	7	7	6	6
	Zetmeel	8	7	7	8	9	11	13	12
	Zaaiuien	8	8	7	7	7	7	7	7
	Suikerbieten	11	13	15	14	13	14	14	14
	Overig	50	50	47	49	49	49	47	48
Zonder BWV	Consumptie aardappel	14	14	14	14	15	15	14	15
	Pootaardappel	13	12	12	12	12	13	13	13
	Zetmeel	16	14	14	14	14	13	12	12
	Zaaiuien	6	6	6	6	6	6	7	6
	Suikerbieten	13	15	17	17	16	16	16	16
	Overig	40	39	38	38	38	38	38	38

Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Van de bedrijven met hoofdteelt akkerbouw zonder BWV is meer dan 50% kleiner dan 40 hectare van de bedrijven met BWV is dit iets meer dan 20%. Bijna 30% van de bedrijven in 2022 met een BWV is groter dan 100 hectare. De verdeling in 2015 gaf een vergelijkbaar beeld (25% van de bedrijven met verzekering was groter dan 100 hectare).

Figuur 9 **Verdeling bedrijven met hoofdteelt akkerbouw in 2015 en 2022 naar grootteklasse areaal met en zonder BWV**



Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

4.2 Effect op inkomen

Kenmerken bedrijven met en zonder BWV

Van de belangrijkste sectoren voor de BWV, akkerbouw en fruitteelt, zijn de resultaten weergegeven in Tabel 5 en Tabel 6 voor de periode 2017 – 2021. Of een bedrijf een BWV heeft is afgeleid van RVO data op basis van een koppeling (op basis van BRS-nummer) tussen een RVO bestand met bedrijven die subsidie hebben ontvangen voor de BWV en het Bedrijveninformatienet van Wageningen Economic Research. De analyse is uitgevoerd voor gespecialiseerde akkerbouw- en fruitteeltbedrijven. Gespecialiseerde bedrijven realiseren minimaal 2/3 van de standaardopbrengst in 1 subsector (in dit geval akkerbouw of fruitteelt). Deze definitie sluit aan bij de NSO-typering (Wisman 2022).

Akkerbouwbedrijven met een BWV telen gemiddeld een groter areaal, Dit gaat gepaard met een grotere arbeidsinzet van de ondernemer en het gezin (oaje). Opbrengsten, kosten, netto kasstroom en inkomen uit normale bedrijfsvoering per hectare zijn allen lager voor de verzekerde bedrijven. De lange termijn schulden per hectare op bedrijven met BWV zijn lager, de solvabiliteit ligt op een vrijwel gelijk niveau.

Tabel 5 Kenmerken akkerbouwbedrijven met en zonder BWV, gemiddeld 2017-2021

	Opper-vlakte cultuur-grond (ha)	Onbetaalde arbeidsjaar-eenheden (oaje)	Opbrengst exclusief aanwas plant-opstanden (euro / ha)	Kosten excl. afschrijving (euro / ha)	Kasstroom* (euro / ha)	Inkomen normale bedrijfsvoering (euro / ha)	Lange termijn schulden (euro / ha)	Solva-biliteit (%)
Met BWV	88	1,3	5.120	3.430	1.690	810	9.970	83
Zonder BWV	57	1,1	5.460	3.540	1.920	940	12.670	82
Verschil	**31**	**0,2**	**-340**	**-110**	**-230**	**-130**	**-2.700**	**1**

* Opbrengsten exclusief aanwas plantopstanden minus kosten exclusief afschrijving

Bron: Bedrijveninformatienet, Wageningen Economic Research. Met / zonder BWV op basis van gegevens RVO.

Bij de fruitbedrijven met BWV zijn per hectare de opbrengsten lager en de kosten hoger. Het inkomen is daardoor flink lager op deze bedrijven. Bedrijven met BWV hebben lagere schulden per hectare, maar ook een iets lagere solvabiliteit. Het areaal cultuurgrond is op bedrijven met BWV iets hoger, de eigen arbeidsinzet (oaje) vrijwel gelijk.

Tabel 6 Kenmerken fruitteeltbedrijven met en zonder BWV, gemiddeld 2017-2021

	Oppervlakte cultuurgrond (ha)	Onbetaalde arbeidsjaar-eenheden (oaje)	Opbrengsten exclusief aanwas plantopstanden (euro / ha)	Kosten excl. afschrijving (euro / ha)	Kasstroom* (euro / ha)	Inkomen normale bedrijfsvoering (euro / ha)	Lange termijn schulden (euro / ha)	Solva-biliteit (%)
Met BWV	17	1,2	27.940	22.670	5.260	3.440	33.610	71
Zonder BWV	14	1,3	29.140	21.950	7.200	5.710	34.290	73
Verschil	**3**	**-0,1**	**-1.200**	**720**	**-1.940**	**-2.270**	**-680**	**-2**

* Opbrengsten exclusief aanwas plantopstanden minus kosten exclusief afschrijving

Bron: Bedrijveninformatienet, Wageningen Economic Research. Met / zonder BWV op basis van gegevens RVO.

Weerbaarheid

Om inzicht in de weerbaarheid van de bedrijven te krijgen is een simulatie uitgevoerd. De akkerbouw- en fruitteeltbedrijven uit het Informatienet zijn voor de basissituatie per jaar ingedeeld in vier categorieën (Verhagen et al, 2018):

- Bedrijven met een positief inkomen uit normale bedrijfsvoering;

- Bedrijven met een negatief inkomen uit normale bedrijfsvoering, uitstel van afschrijving[20] resulteert in een positief inkomen;
- Bedrijven met een negatief inkomen uit normale bedrijfsvoering waarbij uitstellen van afschrijving onvoldoende is om een positief inkomen te realiseren, maar door activering van liquide middelen wordt wel een positief inkomen gerealiseerd;
- Bedrijven met een negatief inkomen uit normale bedrijfsvoering ook na uitstellen afschrijvingen en activering liquide middelen.

Vervolgens zijn simulaties uitgevoerd waarbij schade aan de gewassen is doorgerekend. Deze schade is benaderd door de financiële opbrengst van gewassen (inclusief aanwas plantopstanden) te laten dalen met een bepaald percentage. Overige opbrengsten en kosten zijn constant gehouden. Schadepercentages die zijn doorgerekend zijn 0% (basissituatie) 20% (op de schadedrempel) 50% (boven de schadedrempel). Door de simulatie is inzichtelijk in welke mate een schade van maximaal 20% het inkomen beïnvloedt. Een schade van deze omvang dienen bedrijven, ook in een situatie met een verzekering, zelf op te kunnen vangen. Effecten van schades boven de 20% kunnen worden afgewend door een verzekering. Een jaar met een negatief inkomen, hoeft niet meteen effect te hebben op de continuïteit van het bedrijf. Wel betekent dit dat er niet gereserveerd kan worden voor investeringen op de langere termijn. Op de langere termijn betekent uitstel van investeringen hogere onderhoudskosten en kan de continuïteit wel in het geding komen.

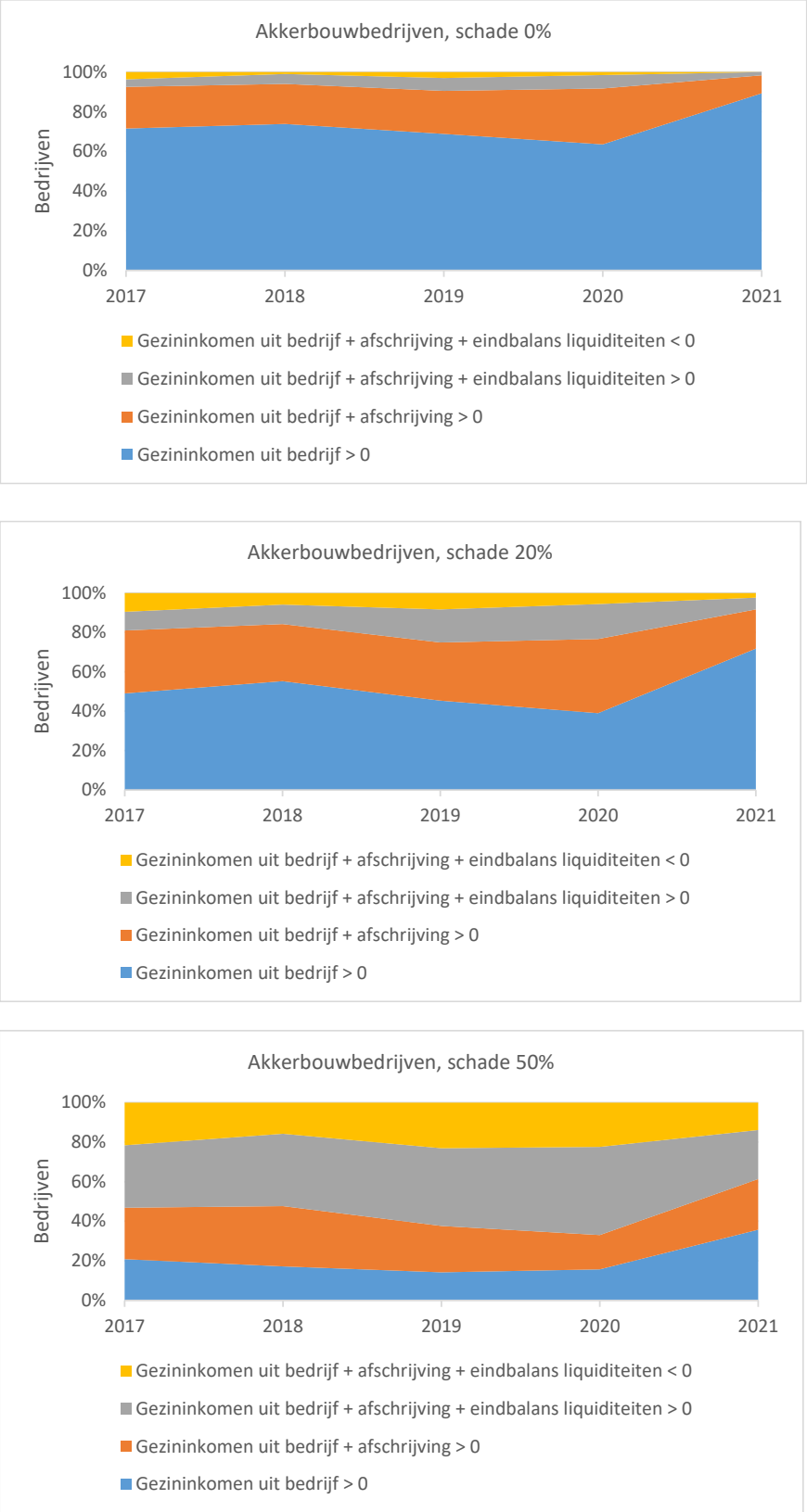
In de uitgangssituatie heeft minimaal 2/3 van de akkerbouwbedrijven een positief inkomen uit normale bedrijfsvoering (Figuur 10). In 2021 was dit zelfs bijna 90%. Bij een gewasschade van 20% heeft rond de helft van de bedrijven nog een positief inkomen. Het aandeel bedrijven met een negatief inkomen ook na het uitstellen van afschrijvingen en aanwending van liquide middelen ligt op maximaal 10% in dit scenario. Bij een schade van 50% is het aandeel bedrijven waarvan het inkomen negatief blijft ook na uitstel van afschrijving en aanwending liquide middelen rond de 20%.

Van de fruitteeltbedrijven heeft minimaal 60% een positief inkomen uit normale bedrijfsvoering in de basissituatie (Figuur 11). Bij een schade van 20% heeft in de meeste jaren minder dan de helft van de bedrijven een positief inkomen. Bij een schade van 50% zijn er in 2018 en 2019 nauwelijks nog bedrijven met een positief inkomen. Behalve in 2017 houdt minimaal 1/3 van de bedrijven een negatief inkomen ook als afschrijvingen worden uitgesteld en liquide middelen worden aangewend.

Een vergelijking tussen akkerbouw- en fruitteeltbedrijven laat zien dat de gevolgen voor fruitteeltbedrijven van een schade groter zijn dan voor akkerbouwbedrijven. Dit heeft te maken met een aantal aspecten: de meerjaarsgemiddelde inkomens op fruitteeltbedrijven zijn lager dan op akkerbouwbedrijven, de gemiddelde solvabiliteit op fruitteeltbedrijven is lager en het aandeel van de opbrengsten uit gewassen in de totale opbrengsten ligt hoger op fruiteeltbedrijven.

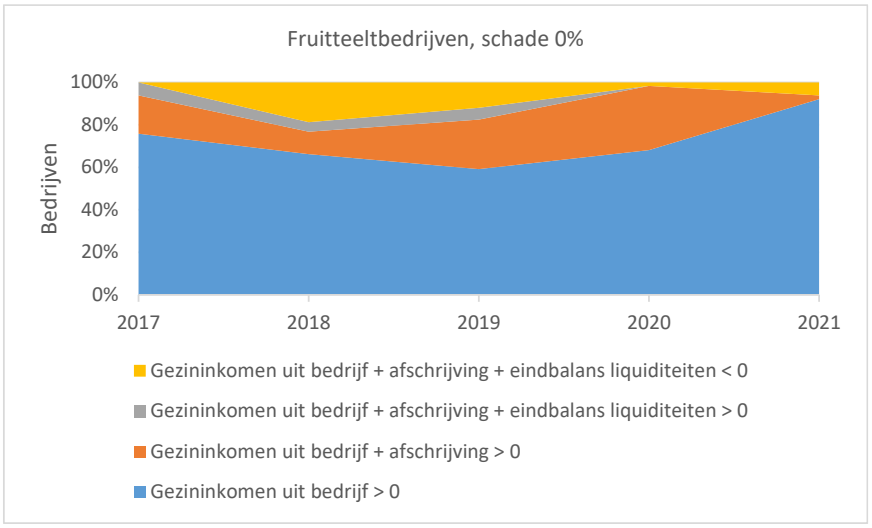
[20] Uitstel van afschrijving is in de simulatie opgenomen door de afschrijving (berekende kostenpost) buiten de kosten te houden. Om de moderniteit van een bedrijf niet achteruit te laten gaan, dienen de investeringen gelijk te zijn aan de afschrijvingen. Uitstel van afschrijving kan worden beschouwd als uitstel van investeringen.

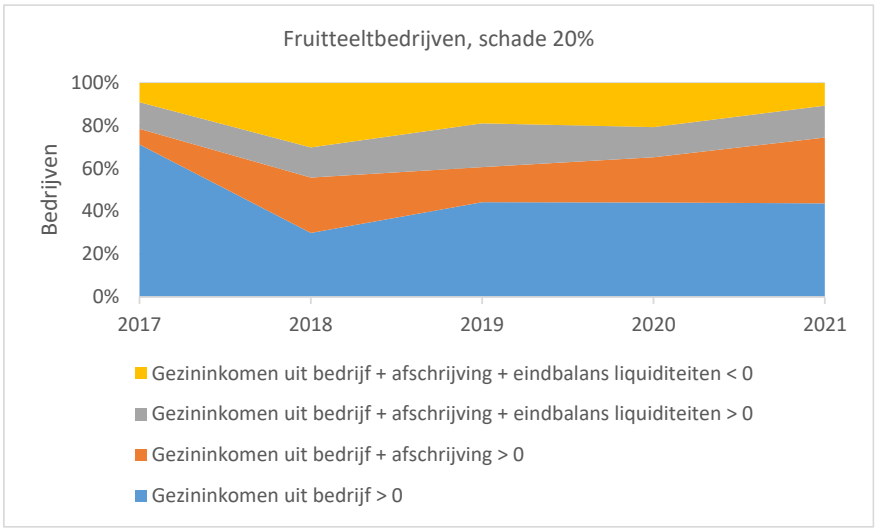
Figuur 10 Verdeling akkerbouwbedrijven (%) naar categorie en verschillende schade-niveaus (0%, 20% en 50%)

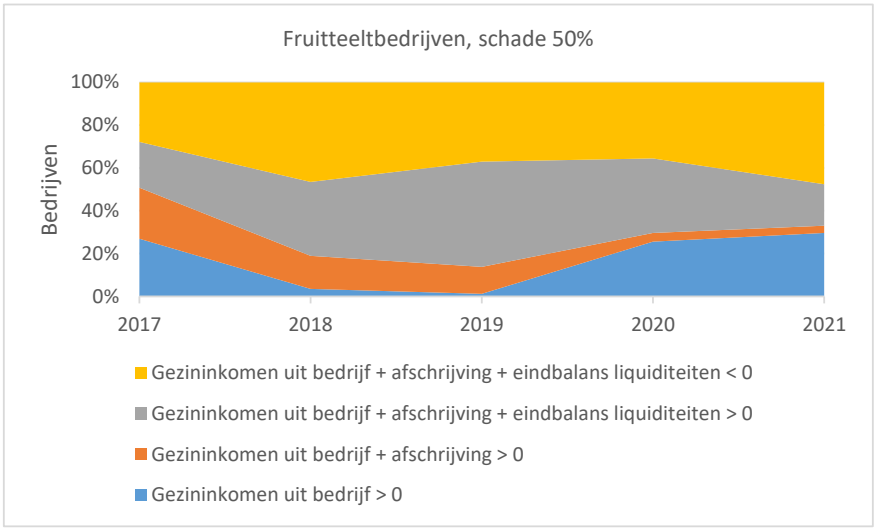


Bron: Bedrijveninformatienet, Wageningen Economic Research

Figuur 11 **Verdeling fruitteeltbedrijven (%) naar categorie en verschillende schade-niveaus (0%, 20% en 50%)**







Bron: Bedrijveninformatienet, Wageningen Economic Research

5 Analyse doeltreffendheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid van de BWV en de ASB-vrijstelling. Doeltreffendheid is de mate waarin de gestelde doelen van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald. Aansluitend bij de in Hoofdstuk 2 beschreven beleidstheorie gaat het bij de BWV om drie doelen:

1. Robuust financieel weerbare sector open teelten;
2. Opgang brengen van de markt voor brede weersverzekeringen;
3. Beheersing van overheidsuitgaven.

De doeltreffendheidsanalyse over de beheersing van de overheidsuitgaven komen overeen met de bevindingen in de doelmatigheidsanalyse, die in hoofdstuk 6 worden toegelicht.

5.1 Doeltreffendheid brede weersverzekering

5.1.1 Deelname

In hoofdstuk 4 zijn data over de deelname aan de BWV gepresenteerd. Versoepeling van de voorwaarden (zie paragraaf 5.1.2.) en de ASB-vrijstelling zorgen ervoor dat het aantal deelnemers is toegenomen (zie hoofdstuk 4).

Gebaseerd op de economische theorie zoals beschreven in hoofdstuk 2 en de interviews, zijn er verschillende redenen te onderscheiden waarom agrariërs ervoor kiezen geen BWV af te sluiten:

1. Agrariërs kiezen bewust voor het niet afsluiten van een verzekering omdat de ‘business case’ voor het afsluiten van de verzekering door de agrariër negatief wordt beoordeeld. De groep is te onderscheiden in drie groepen. De omvang van deze groepen is lastig te bepalen en in dit onderzoek niet berekend.
   a. ‘Echte negatieven’: in elke verzekeringsmarkt zijn er ondernemers waarbij het risicoprofiel niet overeenkomt met het aanbod. Zij kiezen er bewust voor geen verzekering af te sluiten.
   b. ‘Foutnegatief’: Niet alle ondernemers zijn onvoldoende in staat om risico’s adequaat in te schatten. Zeker ondernemers die niet aan de lijve forse weerschade hebben ondervonden, kunnen de perceptie hebben dat zij in de toekomst niet getroffen worden. Als gevolg hiervan beoordelen agrariërs de business case van de BWV als negatief.
   c. Liever zelf: Het gaat bij bepaalde agrariërs wellicht ook om het vermijden van administratieve lasten of het gevoel afhankelijk te zijn van een verzekeraar. Ze dragen de risico’s liever zelf. Dit kan ook niet-rationele maar een emotionele reden hebben.

   Daar komt bij dat het precieze premiebedrag onzeker is omdat de hoogte van de subsidie pas later in het jaar wordt bepaald.

2. Agrariërs zijn als ondernemer gewend aan inkomenswisselingen en financiële tegenvallers. Zij anticiperen hierop door het aanleggen van financiële buffers en sluiten geen verzekering als extra dekking af.

3. Agrariërs zijn niet bekend met de maatregel en bijbehorende subsidie en ASB-vrijstelling. Hoe groot deze groep is, kan niet op basis van de interviews worden geduid. Integendeel uit de interviews komt het beeld naar voren dat de BWV nu veertien jaar bestaat en bekend is onder boeren en hun financiële adviseurs. Geïnterviewden verwachten niet dat extra communicatie tot een hogere deelname leidt.

4. Uit de interviews blijkt dat geloofsovertuiging een aantal agrariërs van deelname weerhoudt. Hierbij moet worden opgemerkt dat er in deze gemeenschappen vaak sprake is van een 'informele' onderlinge verzekering. Bij tegenspoed, zoals schade door extreem weer, helpt de gemeenschap elkaar waardoor continuïteit (tot op zekere hoogte) onderling verzekerd is.

5. Agrariërs nemen adaptatiemaatregelen als reactie op het veranderende klimaat. Het risico op schade door extreem weer neemt hierdoor af, of agrariërs hebben reeds besloten de markt te verlaten of over te stappen op meer klimaatbestendige gewassen. Daarbij geldt dat agrariërs vaak een risicoafweging maken tussen investeringen in adaptieve maatregelen of het verzekeren van het areaal.

6. Tot slot heeft de overheid een reputatie dat (teeltplan)schades in geval van rampen worden vergoed, zoals bij de overstromingen in Limburg in 2021.[21] Tijdens de periode 2009 tot 2015 zijn er oogstschadeverzoeken ingediend, waarvan geen één is toegekend. De overheid had met de BWV immers een alternatief instrument en kon om die reden een oogstschadeverzoek afwijzen.

   In 2021 zijn er wel schadevergoedingen aan agrariërs uitgekeerd als gevolg van de overstromingen in Limburg. Technisch gezien valt dit type schade (overstromingsschade = horizontaal water, in plaats van regenschade = verticaal water) niet onder de BWV, waardoor schadevergoeding te verklaren valt. Desalniettemin geeft het een signaal naar de sector om het in de toekomst wederom te proberen. De overheid dient scherp te blijven op het al dan niet toekennen van een financiële tegemoetkoming bij oogstschade en dient waakzaam te zijn voor politieke druk. Aanvullend ad-hoc beleid bovenop de BWV laat de overheidskosten oplopen en draagt niet bij aan eenduidig beleid, waardoor de prikkel om een BWV af te sluiten zwakker kan worden.

5.1.2 Ontwikkeling markt voor weersverzekeringen

De regeling werkt met goedgekeurde verzekeraars. Bij de start van de regeling waren er vier verzekeraars: Agriver, OFH (BFAO), Vereinigte Hagel en Achmea. Sinds enkele jaren is Achmea niet meer actief in deze markt. De verzekeraars AgriVer en BFAO zijn gefuseerd per 1 mei 2024. Daarmee resteren twee verzekeraars, welke kleine onderlinge verzekeringsmaatschappijen zijn, zonder winstoogmerk. Voor een volgende periode is het goed om te kijken of de daling van het aantal aanbieders gevolgen heeft voor de competitie op

[21] Regeling tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden juli 2021 (TTU) (RVO, 2022)

de markt. Het is de verantwoordelijkheid van de toezichthouders om hier een oordeel over te vellen. De Nederlandse Bank heeft instemmingsrecht bij de overdracht van de portefeuille of een gedeelte daarvan van de ene aan de andere verzekeraar. Hetzelfde geldt voor een voorgenomen fusie of splitsing waardoor de portefeuille overgaat.[22] De Autoriteit Consument en Markt ziet toe op concentraties van marktpartijen, en dat geldt ook voor verzekeringsmaatschappijen. De kans dat nieuwe spelers toetreden op de markt is, gezien de benodigde specialistische kennis over de agrarische sector, niet groot.

Bij het uitblijven van grote schade is het gebruikelijk dat een deel van de premie wordt teruggegeven aan de leden. De verschillende aanbieders bieden in principe voor alle type telers een verzekering aan, desalniettemin is er sprake van specialisatie naar type telers

'Ervaringen uit het verleden, bieden geen garantie voor de toekomst'

De markt voor weersverzekering is klein in omvang en vraagt specialistische kennis. Klimaatrisico's zijn volatiel en kunnen sterk verschillen in intensiteit. Door klimaatverandering is er tevens sprake van een verschuiving van risico's. Een van de verzekeraars geeft als voorbeeld dat droogte 5 jaar geleden geen groot risico was voor telers, terwijl de afgelopen drie jaar droogteproblematiek veel is voorgekomen.

De hypothese van het ministerie is dat verzekeraars risico's op termijn beter kunnen inschatten, doordat zij kennis en ervaring opdoen. Hiermee zouden transactiekosten en vervolgens premies moeten dalen, waardoor de markt op termijn zelfstandig kan bestaan, zonder ondersteuning van de overheid. Uit de interviews met verzekeraars blijkt echter dat het opbouwen van statistische gegevens lastig is in een markt met constante risico's en dat deze hypothese niet op gaat. De weerverzekeringsmarkt is sterk aan veranderingen onderhevig als gevolg van klimaatverandering. De opgedane ervaring en kennis is relevant, maar onvoldoende om de premies sterk te laten dalen.

De verzekeraars wijzen op de trend in de (her)verzekeraarsmarkt dat er steeds meer vooruit wordt gekeken voor het bepalen van risico's in plaats van achteruit (op basis van statistische gegevens). Zij baseren zich op IPCC en KNMI scenario's, zien risico's exponentieel oplopen en vertalen dit door in de (her)verzekeringspremies.

Samenvattend, de risico's in de markt zijn volatiel en lopen exponentieel toe, waardoor uitkering van schade onregelmatig voorkomt en daarnaast zeer hoog uitvallen. Daarbij zijn de risico's in de markt sterk aan verandering onderhevig door klimaatverandering. Opgedane kennis en ervaring uit het verleden zorgen er niet voor dat transactiekosten (sterk) dalen. De weersverzekeringsmarkt is daardoor niet aantrekkelijk voor grote commerciële verzekeraars en blijft afhankelijk van onderlinge (non-profit) verzekeringsmaatschappijen.

De onderzoekers achten het niet aannemelijk dat de BWV, met momenteel maximaal 63,7% subsidie op de premie exclusief assurantiebelasting, op korte termijn zelfstandig door de markt opgepakt kan worden. Het beleidsdoel om het marktfalen te ondervangen zonder overheidsinterventie is nu en in de toekomst niet haalbaar.

[22] Zie: Portefeuilleoverdracht en –overgang van verzekeraars (dnb.nl)

Naast de markt voor brede weersverzekeringen zijn er ‘smalle’ weersverzekeringen voor één type verzekering, bijvoorbeeld hagel.[23] Verzekeraars geven aan dat er met name bij fruittelers een verschuiving heeft plaatsgevonden van de hagelverzekering naar de BWV. Daarnaast geven verzekeraars aan dat de prijzen voor smalle verzekeringen niet sterk zijn veranderd. Verzekeraars geven aan dat het aantal aanbieders en de marktpotentie vergelijkbaar zijn met de markt voor brede weersverzekeringen.

5.1.3 *Brede weersverzekering in context van economische theorie*

In hoofdstuk 2 zijn de risico’s op informatie asymmetrie en ‘crowding out’ beschreven. Het aantonen van het optreden van deze effecten in de praktijk is lastig. In plaats daarvan zijn in hoofdstuk 2 de theoretische prikkels beschreven en is het wel of niet optreden hiervan gevalideerd tijdens de interviews. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de belangrijkste parameters van de regeling en aanpassingen van de regeling vanuit de overheid en de markt. In de overige kolommen is aangegeven wat de meest aannemelijk impact is op de deelname, informatieasymmetrie en *‘crowding out’*.

Tabel 7 Overzicht opzet regeling en impact op doeltreffendheid

Eigenaar	Impact op → ↓ Maatregel (N=nieuw, B=bestaand)	Deelname	Netto Premie	Informatie asymmetrie		Crowding out
				Negatieve risico selectie	Verkeerde prikkel meer risico	
Overheid	N: Vrijstelling assurantiebelasting	↑	↓	=	=	↑
Overheid	N: Verhoging subsidieplafond	↑	↓	=	=	↑
Overheid	N: Verlaging schadedrempel van 30% naar 20%	? / ↑	↑	=	↑	=
Overheid	B: Schadedrempel van toepassing op perceelsniveau (incl. definities)	? / ↑	↑	=	↑	=
Overheid	B: Uitblijven van verplicht eigen risico	=	=	=	↑	=
Overheid	N: Aanpassen gewas definitie	=	=	=	↓	=
Markt	N: Daling eigen risico/schadedrempel	? / ↑	↑	=	↑	=
Markt	B: Premiedifferentiatie o.b.v. risicovoorkeur	↑	↓	↓	=	=

↑ is stijging; ↑ is daling; = is gelijkblijvend

Allereest toont het overzicht dat de meest ingrijpende maatregelen (ASB-vrijstelling

[23] Smalle weersverzekeringen zijn niet gereguleerd en ontvangen geen subsidie. Het voornaamste verschil is daarom dat het eigen risico onder de 20% ligt bij de hagelverzekeringen.

en verhoging subsidieplafond) zijn gericht op een hogere deelname. Uit de data blijkt dat met name de ASB-vrijstelling een positief effect op de deelname heeft gehad. Als tweede zien we dat maatregelen gericht zijn op verlaging van de schadedrempel of het eigen risico. Deze maatregelen maken het makkelijk om schade te claimen waardoor de BWV aantrekkelijker wordt. Anderzijds gaan daardoor ook de premies omhoog. Het netto effect op deelname is daardoor onbekend. Tegelijkertijd ontstaat hierdoor de prikkel voor agrarische ondernemers om eerder schade te claimen, waarmee de kans op het nemen van meer risico iets toeneemt.

Een onbedoeld effect is dat er sprake is van ‘crowding out’. In de evaluatie van 2016 is op basis van een enquête aangetoond dat 80% van de agrariërs vóór de BWV een hagelverzekering had. In de periode 2016-2023 is het zeer aannemelijk dat het ‘crowding out’ effect is toegenomen omdat de staatssteun is gestegen. In de regel geldt: hoe groter de overheidsinterventie, hoe groter de marktverstoring van andere weersverzekeringen.

Het is lastig aan te tonen welk effect overheerst, al leert hoofdstuk 3 dat met name de ASB-vrijstelling goed zichtbaar is in de data. De resultaten leggen een tegenstrijdigheid bloot: maatregelen die gericht zijn op een hogere deelname resulteren in veel gevallen ook in een toename van verkeerde prikkels tot meer risicogedrag, ‘crowding out’ en mogelijk ook een kleinere prikkel om preventieve maatregelen op het gebied van klimaatadaptatie te nemen. Het blijft nodig om een voldoende eigen risico over te houden en zo die prikkel in stand te houden. En verzekeraars spelen daar op in met hun voorwaarden, waarbij het uitgangspunt is dat agrariërs de mogelijke maatregelen voor klimaatadaptatie treffen en de verzekering alleen d de onvermijdbare restrisico’s afdekt.

5.1.4 Adaptatiemaatregelen

Na afsluiting van een verzekering kan het zijn dat ondernemers meer risicovol gedrag vertonen, omdat de economische prikkel om risicovol gedrag te vermijden, wordt beperkt door de verzekering. In praktijk blijkt dat verzekeraars dit gedrag actief ontmoedigen door het stimuleren of verplicht stellen van adaptatiemaatregelen, zoals het aanleggen van drainage, preventief greppelen en het plaatsen van hagelnetten in de fruitteelt. Sommige verzekeraars geven korting op de premie als er schadebeperkende maatregelen worden genomen op percelen, bijvoorbeeld als een teler de mogelijkheid heeft om te beregenen. Bovendien begint dekking pas als de nodige maatregelen voor klimaatadaptatie zijn getroffen. Een voorbeeld hiervan is dat schade bij fruittelers pas vergoed wordt bij vorst van meer dan 9 graden lopen omdat dan de beregeningsinstallaties in de fruitteelt vastlopen. Fruittelers installeren in toenemende mate hagelnetten, die weersschade voorkomen. De hagelnetten nemen wat licht weg en daarom zetten telers in de laatste twee weken voor de oogst de hagelnetten open zodat het fruit de juiste kleur krijgt. Als er in deze periode alsnog hagel valt is er, ondanks de hagelnetten, alsnog schade.

Daarnaast geldt een bonus malus systematiek, waarbij ondernemers meer premie gaan betalen naarmate regelmatig uitbetalingen plaatsvinden. Ook vindt actief informatieverspreiding over adaptatiemogelijkheden plaats via ledenbijeenkomsten en nieuwsbrieven.

De verzekeraars hanteren premiedifferentiatie om de agrariërs aan te zetten tot het treffen van klimaatadaptieve maatregelen en om de risico's zoveel mogelijk te beheersen. Zo zei een van de verzekeraars:
"Wij hebben een extreme premiedifferentiatie en vragen per gewas/regio/weerrisico een specifieke premie. Per gemeente is dus premie anders per gewas (type grondsoort bijv. of kans op hagel)."

We kunnen concluderen dat adaptatiemaatregelen via verschillende maatregelen en premiedifferentiatie worden gestimuleerd. Echter er resteert altijd een onvermijdbaar restrisico. Door de meeste partijen wordt de BWV dan ook als een 'sluitstuk' van risicomanagement gezien: indien risico mitigerende maatregelen schade door weersextremen niet voldoende beperken, is de BWV een instrument dat bedrijfscontinuïteit kan borgen.

5.1.5 Samenhang met de Wet Tegemoetkoming Schade bij Rampen

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (WTS) vergoedt schade bij rampen, zoals vastgelegd in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's.[24] De WTS vergoedt schade die niet redelijkerwijs verzekerbaar, vermijdbaar en verhaalbaar is. De aanleiding voor het opstellen van de WTS was onduidelijkheid over beschikbare regelingen tijdens wateroverlast en een aardbeving in de jaren '90. Het doel van de WTS was daarom een duidelijk wettelijk kader te bieden bij schade veroorzaakt door rampen. De WTS is sinds 1998 zes keer ingezet, zoals in onderstaande tabel is weergegeven. De WTS is daarmee een instrument voor tegemoetkoming bij rampen die zelden optreden. De scope is daarmee afwijkend van de BWV, dat zich richt op verzekerbare schade en waar schade door extreem weer relatief frequent voorkomt. De BWV keert jaarlijks diverse malen schade uit.

Tabel 8 Inzet WTS over de jaren

Cases	Aantal aanvragen	Aantal begun-stigden	Totaal bedrag	Aandeel Agrarische bedrijven
1998: WTS 1	6185	4979	€ 147.209.966	€ 140.353.322
1998: WTS 2	6397	4827	€ 115.268.597	€ 96.262.873
2003: Maas	293	223	€ 3.691.642	€ 409.691
2003: Wilnis	296	100	€ 2.159.738	N.v.t.
2011: Maas	109	89	€ 1.115.647	€ 191.616
2021: Limburg en NrdBR *	-	-	€ 89.825.264	-

Bron: Ministerie van J&V, (*) Nog niet alle aanvragen zijn afgehandeld; cijfers over 2021 zijn dus voorlopige cijfers (stand per 16 januari 2024)

In het verleden is er wel eens discussie geweest of de WTS ingezet kon worden voor compensatie bij teeltplanschade, zoals bij de hagelschade in 2016 in Zuid-Oost Nederland.

[24] Een ramp is volgens artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's '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.' https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2024-01-01/#Paragraaf1_Artikel1

Echter ging het hier niet om een ramp zoals gedefinieerd in artikel 1 van de Wet veiligheidsrisico's.

Het verschil tussen de WTS en de BWV is dus dat de WTS schade vergoedt die niet redelijkerwijs verzekerbaar, vermijdbaar en verhaalbaar is. De schade die kan ontstaan door bepaalde typen extreem weer worden door de BWV vergoed. Indien er dus schade optreedt aan gewassen in de open teelt, is deze verzekerbaar en is de WTS niet van toepassing en dient dus ook niet als alternatief. Paragraaf 6.4 gaat dieper in op de overheidsuitgaven in relatie tot de WTS.

5.1.6 Alternatieve instrumenten

Op hoofdlijnen hebben we vijf verschillende alternatieve instrumenten geïdentificeerd. De tabel hieronder geeft een overzicht van deze instrumenten en de verwachte impact op de beleidsdoelen aan de hand van interviews en expert judgement. We lichten de verschillende varianten vervolgens op hoofdlijnen toe. Op basis van deze analyse zien wij geen realistisch alternatief voor de huidige BWV.

Tabel 9 Mogelijke alternatieve instrumenten

Beleidsdoelen	Geen subsidie op BWV	Fiscale reservering	Subsidie voor adaptatie	Rampen-fonds	Verplichte verzekering
Robuust financieel weerbare sector open teelten	✗	?	✗	?	✓
Opgang brengen van de markt voor brede weersverzekeringen	✗	✗	✗	✗	?
Beheersing van overheidsuitgaven	✓	?	✓	✗	✓
Draagvlak sector	✗	✓	?	?	✗

Geen subsidie op de BWV

Bij het stopzetten van de subsidie op de BWV is het zeer waarschijnlijk dat agrariërs geen verzekering afsluiten en het aantal deelnemers te klein is voor verzekeraars om een verzekering met een redelijke premie aan te bieden. De onderzoekers achten het niet aannemelijk dat de BWV zelfstandig levensvatbaar is omdat de premie meer dan moet verdubbelen en dat leidt ertoe dat de business case voor de agrariërs niet positief is. Een verwacht gevolg zonder verzekering is dat agrariërs het risico lopen forse weersschade te krijgen en de bedrijfscontinuïteit in gevaar komt.

Als weersextremen leiden tot een ramp zal de WTS in werking treden. Hierbij geldt dat aan de voorwaarden van de WTS en EU staatsteunregels dient te worden voldaan. Aangezien weersextremen in dit scenario niet meer verzekerbaar zijn, breidt de scope van de WTS zich automatisch uit. Echter de uitkering bij weersschade zal naar verwachting lager zijn of minder frequent voorkomen dan nu onder de BWV. Weersextremen leiden namelijk in het overgrote deel van de gevallen niet in een ramp, zoals gedefinieerd in de Wet Veiligheidsrisico's, o.a.

met gecoördineerde inzet van hulpdiensten. Er zijn wel enkele voorbeelden van weersschade, zoals een windhoos in 2020 in Leusden[25] of de hagelschade in Zuid-Nederland in 2016. Hier was sprake van inzet van hulpdiensten, maar niet op grote gecoördineerde schaal waardoor de WTS niet in werking trad. Dergelijke schades zouden wel in aanmerking komen voor de BWV. Er ontstaat een 'gat' tussen oplossingen uit de markt en de WTS. De bedrijfscontinuïteit van deze bedrijven komt zonder BWV bij weersextremen in gevaar. Het beleidsdoel van een robuust financieel weerbare sector open teelten wordt dan niet behaald.

Fiscale reservering

Als alternatief voor de BWV wordt in interviews een aantal keer een fiscale reservering genoemd, een onbelast 'potje' geld dat in goede jaren wordt gevuld en in jaren met schade kan dienen als financiële buffer. Onder andere belangenorganisatie LTO pleit al langere tijd voor het beschikbaar maken van een dergelijk fiscaal reserve. Voordelen van deze reserve zijn dat bedrijven beter in staat zijn grote inkomensdalingen op te vangen en dat het liquiditeitsvoordelen biedt door het uitstellen van belastingbetaling. Het huidige fiscale systeem biedt overigens al de mogelijkheid om verlies uit een onderneming in de inkomstenbelasting te verrekenen met positieve inkomsten uit drie voorafgaande jaren en negen volgende jaren.

Uit onderzoek naar dit type instrument blijkt dat maar een deel van de ondernemers qua bedrijfsinkomen hier baat bij heeft (structureel jaarlijks inkomen boven € 30.000).[26] Een ondernemer die minder verdient heeft geen baat bij de geboden fiscale voordelen en heeft weinig tot geen middelen beschikbaar om te gebruiken voor bedrijfsinvesteringen. In de interviews worden dan ook vraagtekens gezet bij de gelijke behandeling van ondernemers. Voor jonge boeren, die net met hun bedrijf beginnen biedt dit alternatieve instrument minder zekerheid dan de BWV.

Subsidie voor adaptatie

De jaarlijkse investering in de Brede Weersverzekering door de overheid zou kunnen worden ingezet voor het stimuleren van klimaatadaptatiemaatregelen in de open teelt. Door gerichte financiële steun kunnen boeren worden aangemoedigd en ondersteund bij het implementeren van maatregelen die hen helpen zich aan te passen aan veranderende klimaatomstandigheden. Voorbeelden van investeringen zijn het verstrekken van subsidie of het bieden van belastingvoordelen voor boeren die investeren in technologieën zoals gewasrotatie, bodemverbetering en het telen van klimaatbestendige gewassen. Echter, een deel van adaptatiemaatregelen wordt reeds gesubsidieerd door andere programma's, zoals het GLB-NSP. Daarnaast is het, zoals in voorgaande paragraaf beschreven, bij alle verzekeraars verplicht om (in enige mate) adaptatiemaatregelen te treffen om schade zoveel mogelijk te beperken. Ook is er, ondanks het treffen van adaptatiemaatregelen, nog steeds kans op het verstoren van de bedrijfscontinuïteit door extreem weer omdat niet alle risico's afgedekt kunnen worden door adaptatie maatregelen.

Rampenfonds voor de sector open teelten

Zoals in voorgaande paragraaf beschreven dekt de WTS niet-verzekerbare schade bij rampen. De WTS is daarom geen dekkend alternatief voor de BWV. Wel is het denkbaar een calamiteiten of rampenfonds op te richten, specifiek voor de sector open teelten. Het voordeel

[25] https://brandweerleusden.nl/portfolio-view/stormschades-in-leusden/
[26] https://edepot.wur.nl/543690

van een fonds is dat het een vangnet is voor de gehele sector open teelten. Het nadeel hiervan is dat de prikkel voor agrariërs om adaptatie maatregelen te treffen, afneemt. Bovendien is het waarschijnlijk dat de kosten voor de overheid hoger zullen zijn omdat automatisch alle agrariërs recht hebben op het fonds en niet enkel agrariërs die zelf een verzekering afsluiten.

Verplichte BWV

Alle Nederlanders boven de 18 jaar zijn verplicht een zorgverzekering af te sluiten. Eigenaren van motorvoertuigen zijn verplicht een WA-verzekering af te sluiten. In theorie zou de overheid ondernemers met open teelt kunnen verplichten een BWV af te sluiten. Dit resulteert in extra kosten voor alle ondernemers maar tegelijkertijd voor versterkt risicomanagement als gevolg van weersextremen. Een verplichte BWV kent echter geen draagvlak in de sector. Een verplichte verzekering gaat namelijk in veel gevallen tegen het ondernemerschap in, waarbij de ondernemer zelf zijn risico-afweging maakt en gericht risicomanagement (op basis van type teelt, gebied, etc.) toepast.

5.2 Doeltreffendheid vrijstelling assurantiebelasting

De ASB-vrijstelling resulteert, bij een volledige doorwerking van de vrijstelling in de prijzen, in een prijsdaling van 17,4%-procentpunt voor agrariërs.[27] Het aantal deelnemers neemt tussen 2020 en 2021 met 18% toe (zie figuur 4.1). Het is plausibel dat dit instrument doeltreffend is en heeft bijgedragen aan deze stijging van deelname.

In sectie 5.1.2 is toegelicht dat de ASB-vrijstelling het ‘crowding out’ effect onbedoeld laat toenemen. Desalniettemin draagt de ASB-vrijstelling bij aan het beleidsdoel voor een veerkrachtige landbouw en het verder op gang brengen van de markt.

[27] Prijs daalt van 121% naar 100%. Dit resulteert in een prijsdaling van 17,4%.

6 Analyse doelmatigheid

In dit hoofdstuk bespreken we de doelmatigheid van de BWV en de ASB-vrijstelling. Bij doelmatigheid vragen we ons af de gerealiseerde prestaties in verhouding staan met de ingezette middelen. We hanteren hierbij een brede definitie en kijken naar administratieve lasten, uitvoeringskosten en derving van de belastinginkomsten. In hoofdstuk 6.1 en 6.2 kijken we naar respectievelijk de BWV en de ASB. Vervolgens beantwoorden we het Toetsingskader Fiscale Regelingen (hoofdstuk 6.3) en kijken we naar de overheidsuitgave in de situatie zonder BWV (hoofdstuk 6.4). We geven in dit hoofdstuk tevens antwoord op de vraag of de BWV bijdraagt aan beheersbare overheidsuitgaven.

6.1 Doelmatigheid brede weersverzekering

De Regeling BWV is ingericht op zo laag mogelijk administratieve kosten voor alle actoren, onder andere door de koppeling van de subsidieaanvraag in de Gecombineerde opgave (de jaarlijkse aanlevering van gegevens door agrarische ondernemers aan RVO) en de directe gegevens- en geldstromen tussen RVO en de verzekeraars. Als onderdeel van het aanvraagproces kan de agrariër RVO namelijk machtigen om de subsidie uit te laten betalen aan zijn/haar verzekeraar. De verzekeraar trekt dan vervolgens het subsidiebedrag van de te betalen verzekeringspremie af. Indien de machtiging niet wordt gegeven wordt het subsidiebedrag op de rekening van de agrariër uitbetaald. De administratieve lasten voor deelnemers zijn hierdoor sterk verlaagd ten opzichte van de vorige evaluatie. De administratieve lastendruk voor deelnemers wordt in de interviews als beperkt ervaren en is daarmee doelmatig.

Op basis van interviews en inschattingen van de verschillende organisaties tellen de totale uitvoeringskosten voor de subsidie BWV op tot € 305.000, zoals in onderstaande tabel is weergegeven. Als vuistregel wordt in evaluaties, als één van de manieren om naar doelmatigheid te beoordelen, gekeken naar de ratio uitvoeringskosten-subsidiebudget, waarbij een percentage onder de 5% als norm voor doelmatigheid wordt gebruikt.

Bij de analyse is onderscheid gemaakt tussen de kosten die worden gemaakt voor de subsidie BWV en de vrijstelling van de ASB. Als de uitvoeringskosten worden gedeeld door het jaarlijkse BWV subsidiebedrag van € 17,5 mln., dan zijn de uitvoeringskosten van deze regeling gelijk aan 1,7%, ruim onder de norm van 5%.

Tabel 10 Overzicht uitvoeringskoten subsidie BWV

Organisatie	Activiteiten	Kosten per jaar
Min. LNV	Inzet personeel à 0,3 FTE* voor: • Afstemming derden (EU, RVO); • Actualisatie en wijzigingen voorwaarden;	€ 40.000

Organisatie	Activiteiten	Kosten per jaar
	• Organisatie werkgroep BWV & evaluatie	
NVWA	• Het controleren van aangeleverde gegevens van verzekeraars; • Opstellen werkinstructies; • Afstemming met RVO.	€ 15.000
RVO	• Interpreteren van de regelgeving • Opstellen van handhavingsplan • Opstellen van bedrijfsregels • Inrichten van het uitvoeringsproces (o.a. inwinnen van gegevens, inrichten van informatiesysteem, opstellen van werkinstructies) • Communicatie (internetsite, social media, nieuwsberichten) • Klantcontact (callcenter, mail, chat) • Advisering (door uitvoeringsbeleid en juridische zaken) • Daadwerkelijk controleren/beoordelen van de subsidieaanvragen door team uitvoering • Daadwerkelijk controleren/beoordelen van de verzekeringsvoorwaarden • Opstellen en versturen van beschikkingen • Betaalbaarstelling van de subsidies • Verantwoording en rapportages • Behandelen van bezwaarschriften/beroepszaken. • Overleg met opdrachtgever LNV • Deelname werkgroep BWV & evaluatie	€ 250.000
Totaal subsidie BWV		**€ 305.000**

Bron: Informatie opgevraagd bij desbetreffende organisatie; (*) Kengetal loonkosten o.b.v. Handleiding overheidstarieven 2023.

Deze doelmatige uitvoering door RVO komt onder andere door de goede samenwerking tussen RVO en de verzekeraars en door de mogelijkheid de BWV administratief samen te laten lopen met de Gecombineerde opgave. Daarnaast is ervaring van de agrariërs met een verzekering dat uitbetaling in geval van schade snel gebeurt en de administratieve lasten, in vergelijking met andere regelingen die onderdeel zijn van het GLB, laag zijn.

Het systeem van de BWV is goed vormgegeven en ingeregeld. Dit wordt door agrariërs en verzekeraars bevestigd. Er zijn enkele suggesties gekomen voor verdere perfectionering van de administratieve processen. Een suggestie vanuit de verzekeraars om de doelmatigheid te vergroten, is de timing van de accreditatie. Een verzoek is de accreditatie meerjarig af te geven in plaats van één keer per jaar, indien er geen wijzigingen in het verzekeringsproduct plaatsvinden. Dit kan tijd bij meerdere partijen besparen. Daarnaast willen verzekeraars zo snel mogelijk duidelijkheid over de in een jaar geldende voorwaarden, zoals subsidiepercentage. Deze duidelijkheid laat volgens verzekeraars soms lang op zich wachten.

Daarnaast wordt aangegeven dat de verwerking van de gegevens via de Gecombineerde opgave niet altijd goed gaat. Soms verdwijnen er onbedoeld percelen in het systeem na een aanpassing, waardoor bij schade niet alle percelen worden uitbetaald. Hier moet de landbouwer alert op zijn: wijzigingen in percelen die bij RVO worden doorgegeven moeten tevens worden gedeeld met de verzekeraar.

RVO keert de subsidie jaarlijks uit aan verzekeraars in de maand december. De verzekeraar dient schadeclaims gedurende het jaar voor te financieren en/of schade uitkering uit te stellen. In andere landen wordt gewerkt met een halfjaarlijks voorschot op de subsidie. Verzekeraars stellen voor ook met een dergelijke voorschot te werken.

6.1.1 Redelijkheid van kosten

De evaluatie van de redelijkheid van kosten is op basis van de sleutelprestatie-indicator ‘loss ratio’ (‘loss ratio’= totaalbedrag aan schade-uitkeringen/totaalbedrag aan premiebetalingen). Deze methodiek is in overleg met de Europese Commissie ontwikkeld naar aanleiding van de audit in 2018 en ingevoerd sinds 2020 (Staatscourant 2019, nr. 60575). Bij de jaarlijkse goedkeuring van de polissen vindt een beoordeling plaats of de verzekeraar de premies op een redelijk niveau aanbiedt om over subsidiëring te voorkomen (aan de hand van de cumulatieve ‘loss ratio’). De cumulatieve ‘loss ratio’ wordt berekend over de laatste vijf jaren omdat de uitgekeerde weergerelateerde schades volatiel zijn (jaren met een relatief beperkt aantal schades afgewisseld met een jaar met relatief veel schades als gevolg van bijvoorbeeld extreme droogte).

Voor de sleutelprestatie-indicator ‘loss ratio’ hanteert Nederland een signaleringsnorm ter hoogte van 0,5 (ondergrens zodat minimaal 50% van de premiebetaling in vijf jaar wordt gebruikt voor schade-uitkeringen). Een nadere analyse van de vertrouwelijke bedrijfsgegevens toont aan dat alle verzekeraars boven deze ondergrens zitten tot en met 2022. Bij de beoordeling van de verlengingsverzoeken voor 2024 is er ten opzichte van de beoordeling voor 2023 een dalende trend van de ‘loss ratio’ te zien.[28]

In het IBRA-onderzoek verzekerbare schade (Inspectie Leefomgeving en Transport; Ecorys, 2022) staat over zakelijke verzekeringen: “*Als vuistregel mag voor zakelijke verzekeringen worden gerekend met 2/3 uitkering van schade en 1/3 voor de kosten en winst van de verzekeraar.”* Dit is een gemiddelde over alle zakelijke verzekeringen in Nederland. De norm bij de BWV (‘loss ratio’) ligt lager. Dat is te beargumenteren omdat het risico van slecht weer moeilijk is in te schatten en de schades per jaar en gebied sterk kunnen verschillen. De

[28] Wanneer bij de goedkeuringsprocedure de 5-jaars cumulatieve ‘loss ratio’ bij een verzekeringsmaatschappij onder de 0,5 ligt, zal RVO.nl als betaalorgaan de verzekeringsmaatschappij om een nadere toelichting op de redelijkheid van premies (mede in relatie tot de omvang van reserves, herverzekeringskosten e.d.) vragen. Indien geconcludeerd wordt dat niet meer gesproken kan worden van redelijkheid van kosten bij een polis dan dient de verzekeraar maatregelen te nemen zodat het 5-jaar cumulatieve ‘loss ratio’ het jaar daarop weer 0,5 of hoger is. De verzekeraar moet aangeven welke maatregelen hij gaat nemen. Indien niet afdoende gewaarborgd is dat het meerjarig ‘loss ratio’ getal beneden de signaleringswaarde blijft, bijvoorbeeld doordat de verzekeraar niet tijdig de te nemen maatregelen doorgeeft, wordt de goedkeuring geweigerd (Staatscourant 2019, nr. 60575).

jaarlijkse fluctuaties zijn hoog, zeker in vergelijking met andere zakelijke verzekeringen, zoals diefstal en brand.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de gehanteerde 'loss ratio' per verzekeraar (met een signaleringsnorm van 0,5) een goede maatstaaf is om de door de EU vereiste redelijkheid van kosten te beoordelen. De invulling is ook zo ingericht op zo laag mogelijk administratieve lasten voor de verzekeraars en RVO.nl (is op portefeuille niveau en houdt sinds enkele jaren rekening met het niet subsidiabele deel van de polis indien relevant). Wat in deze fase van de BWV sinds openstelling van de subsidieregeling in 2009 (Staatscourant 2009, nr. 15455) een redelijke bandbreedte is voor de 'loss ratio' is aan de markt (met inachtneming van de signaleringsnorm). Vanuit perspectief van telers is in een zo hoog mogelijke 'loss ratio' wenselijk en telers zullen kiezen voor een polis welke het beste aansluit bij hun behoeften. De verzekeraars concurreren op basis van prijs en polisvoorwaarden. De verzekeraars die actief zijn op de Nederlands markt zijn alle op onderlinge basis (het eigendom is in handen van de verzekerden en niet van de aandeelhouders) en daarmee niet gedreven door winstgevendheid.

6.2 Doelmatigheid vrijstelling assurantiebelasting

Om de doelmatigheid van de ASB-vrijstelling te beoordelen heeft een interview plaatsgevonden met het ministerie van Financiën, RVO en het ministerie van LNV.

Kosten betreffen met name personeelsinzet op het ministerie van Financiën om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen rond het instrument. Daarnaast worden er kosten gemaakt bij uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, RVO) om de aanpassing door te voeren, actueel te houden, zodat de belasting niet in rekening wordt gebracht bij de BWV en toezicht te houden. Voor beide organisaties geldt dat de kosten verwaarloosbaar maar niet gelijk zijn aan nul. We kunnen daarmee concludeerden dat de uitvoeringskosten zeer laag zijn.

Naast de directe kosten voor het Rijk zorgt de ASB-vrijstelling voor inkomstenderving, zoals weergegeven in Tabel 11. De inkomstenderving is gelijk aan 21% van de totale premiesubsidie. De gemiddelde inkomstenderving over de periode 2020-2022 is € 6 mln. per jaar. De inkomstenderving groeit mee met het totale premiebedrag en wijkt daarmee af het 'vaste' BWV-subsidie plafond van € 17,5 mln. per jaar. Door gebruik te maken van een ASB-vrijstelling heeft de overheid in theorie minder grip op de (indirecte) kosten ten opzichte van een BWV-subsidie met subsidieplafond. Echter, gezien de beperkte omvang van het instrument zal dit in de prakrijk niet resulteren in grote financiële schommelingen voor de overheid.

Tabel 11 Inkomstenderving vrijstelling assurantiebelasting (in mln. EUR)

	2020	2021	2022	2023	2024
Premiebedrag	€ 25	€ 29	€ 32	Onbekend	Onbekend
Derving ASB-belasting (*)	**€ 5**	**€ 6**	**€ 7**	**€ 7****	**€ 7****

(*) afkomstig uit Miljoenennota bijlage 'Nota over de toestand van 's rijks financiën' (2023)
(**) prognoses

De vrijstelling van de assurantiebelasting is een aanvulling op de al bestaande subsidie brede weersverzekering. De vrijstelling is getoetst aan het Toetsingskader fiscale regelingen en daaruit komt naar voren dat een directie subsidie de voorkeur verdient boven een fiscale subsidie. Er worden nu twee instrumenten ingezet om één doel te dienen. Het is kabinetsbeleid om het fiscale stelsel te vereenvoudigen.[29]

Er speelde bij de invoering van de ASB-vrijstelling een psychologisch aspect. Telers krijgen subsidie op de BWV en moesten via ASB-vrijstelling een deel van de subsidie weer aan de overheid teruggeven. Overigens is dit een veelvoorkomende situatie. Denk bijvoorbeeld aan werknemers in overheidsdienst die salaris van de overheid ontvangen en inkomstenbelasting moeten betalen. Of aan het betalen van kansspelbelasting bij het ontvangen van een geldprijs van de Staatsloterij.

6.3 Toetsingskader Fiscale regelingen

Indien een voorstel voor een fiscale maatregel terugkomt op de departementale begroting, moet de regeling voldoen aan het Toetsingskader Fiscale regelingen.[30] In deze evaluatie kijken we daarom specifiek naar de ASB-vrijstelling. In het toetsingskader wordt de haalbaarheid en de wenselijkheid van de ASB-vrijstelling getoetst. Indien alle vragen bevestigend worden beantwoord, kan de fiscale regeling doorgang vinden. Het doel van het toetsingskader is het dwingen tot het maken van een heldere afweging over (nieuwe) overheidsuitgaven. Indien tijdens een evaluatie blijkt dat de regeling niet meer aan één of meer van de toetsingscriteria voldoet, kan dit leiden tot aanpassing of afschaffing van de regeling. De antwoorden op onderstaande kaders zijn de inzichten van de onderzoekers. Het is aan het ministerie van Financiën om hier conclusies en consequenties aan te koppelen. Daarbij geldt dat met name vraag 6 en 7 een aanvulling vragen vanuit het Ministerie van Financiën. De vragen uit het toetsingskader worden hieronder beantwoord:

1. Is er sprake van een heldere probleemstelling?

- Waarom is de overheid de meest aangewezen partij?
- Waaruit bestaat het probleem en hoe verhoudt dit zich tot het beleidsterrein van het betrokken departement?

Oordeel: positief, eigenstandige rol ministerie van Financiën ontbreekt

De kans dat agrariërs schade ondervinden van extreem weer is klein, maar als men wordt geraakt is de schade aan gewassen groot. De oogstschade kan resulteren in opbrengstenderving waardoor de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar komt. Mitigerende maatregelen beperkten de risico's, maar dekken niet alle risico's voor extreem weer volledig af. Er treedt marktfalen op; de verzekeringsmarkt komt, o.a. door asymmetrische informatie, niet met marktoplossingen. In dit geval is overheidsgrijpen te verantwoorden. De problematiek valt binnen de agrarische sector en is daarmee primair de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV, die de BWV subsidieert. Er was geen directe rol voor het ministerie van Financiën en dat is veranderd door de ASB-vrijstelling. Los van overgenomen motie Van der Staaij en Van Haersma Buma is er geen beleidsdoel van het ministerie van

[29] Zie ook https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/05/08/kamerbrief-over-2e-fiscale-beleids-en-uitvoeringsagenda-rutte-iv.

[30] https://rbv.rijksfinancien.nl/modellen/2021/overig/4.55

Financiën dat zelfstandig leidt tot vrijstelling van assurantiebelasting. Voor verdere toelichting zie ook paragraaf 2.1 en 2.2.

2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Oordeel: positief, formulering kan duidelijker

De overheid heeft twee doelstellingen geformuleerd:

1. Opgang brengen van de markt voor BWV, marktfalen ondervangen waardoor interventie op termijn niet meer noodzakelijk is;
2. Leefbaar bedrijfsinkomen & een veerkrachtig landbouwsector.

De doelstellingen voor de BWV zijn helder. De doelstellingen zijn niet SMART-geformuleerd: doelstelling 1 zegt niets over de tijdelijkheid van de doelstelling. Daarnaast kunnen beide doelstellingen worden aangescherpt door de doelstelling meetbaar te maken (bijv. wat verstaat men onder leefbaar bedrijfsinkomen/veerkrachtige landbouw, welke waarde zou parameter X dan moeten hebben?). Voor verdere toelichting zie ook paragraaf 2.1 en 2.2.

3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

- Kan aangetoond worden waarom niet financiële alternatieven inferieur zijn, bijvoorbeeld te zwaar (sancties) of juist te licht (bijvoorbeeld voorlichting)?
- Hoe verhouden zich de kosten van een financieel instrument met die van de niet-financiële instrumenten?
- Welk gedrag probeert de financiële maatregel te sturen en langs welke kanalen kan genoemd instrument dit gedrag beïnvloeden?

Oordeel: positief

Bij een niet financieel alternatief kan men denken aan het verplicht doorvoeren van adaptatiemaatregelen of verplicht verzekeren. Uit de interviews komt naar voren dat verplicht verzekeren geen draagvlak kent: het instrument zou onder andere inbreuk maken op de ondernemersvrijheid van agrariërs. Een andere mogelijkheid is het verplichten van adaptatiemaatregelen. Deze zijn echter niet altijd doeltreffend, waardoor alsnog een restrisico overblijft. Bovendien worden verschillende adaptatiemaatregelen reeds verplicht door verzekeraars en gestimuleerd vanuit het GLB NSP. Financiële interventies hebben daarom de voorkeur.

Een financiële maatregel helpt bij het verlagen van de netto-premie voor een BWV. De BWV wordt aantrekkelijk voor agrariërs waardoor de dekkingsgraad stijgt. Een hogere dekkingsgraad zorg voor kennisopbouw bij verzekeraars en maakt spreiding van risico's mogelijk, waardoor kosten voor marktpartijen mogelijk dalen. Op termijn zouden kosten zo ver kunnen dalen dat er minder overheidssubsidie nodig is. Momenteel is er geen zicht op het zonder subsidie kunnen functioneren van de BWV. Er wordt relatief veel van de premie uitgekeerd, de schade zal in de toekomst vermoedelijk door klimaatverandering stijgen en we zien dat in Europa inmiddels 15 lidstaten subsidie voor verzekeringspremies geven. Het instrument draagt bij aan een veerkrachtige landbouwsector en past zo goed in het gemeenschappelijke landbouwbeleid zoals dat in Nederland in het NSP is geïmplementeerd. De ASB-vrijstelling draagt bij aan de lagere premie. Voor verdere toelichting zie ook paragraaf 2.2.

4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?

Oordeel: positief

Een heffing wordt normaliter ingezet als prikkel om ongewenst gedrag aan te passen. Bij de weersrisico's kunnen deels maatregelen worden getroffen op het gebied van klimaatadaptatie. Echter ook als alle maatregelen genomen zijn, dan kan nog door extreem weer schade optreden. Er is geen grondslag voor een heffing om dat aan te pakken. Zoals beschreven is, is er marktfalen en dat kan alleen door een financiële bijdrage worden opgelost, zodat de netto-premie voor agrarische ondernemers betaalbaar is en blijft.

5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?

Oordeel: negatief

De huidige opzet van de BWV kent twee subsidies: een directe BWV-subsidie en een indirecte fiscale subsidie in de vorm van de ASB-vrijstelling. Voor het beantwoorden van deze vraag wordt gekeken naar zes criteria:

- Doelgroepbereik: Er is géén verschil voor het doelgroepbereik tussen de BWV-subsidie en de ASB-vrijstelling omdat beide methoden resulteren in een verlaging van de netto-premie. De effecten (voor doelgroepbereik) zijn identiek.

- Uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid: Er zijn geen problemen gesignaleerd bij de uitvoering.

- Kosteneffectiviteit (doelmatigheid): In paragraaf 6.2 concluderen we dat de ASB-vrijstelling niet doelmatig is doordat de ASB-vrijstelling bovenop de BWV-subsidie plaatsvind. Hierdoor ontstaan er dubbele kosten, al zijn deze in absolute zin beperkt.

- Eenvoud: De ASB-vrijstelling is een aanvulling op de al bestaande BWV-subsidie. Dit maakt het instrument onnodig ingewikkeld doordat twee instrumenten één doel dienen en de effecten (een verlaging van de netto-premie) identiek zijn. Het is kabinetsbeleid om het fiscale stelsel te vereenvoudigen.[31] Een vrijstelling is een uitzondering en als die niet nodig is, dan verhoogt dat de complexiteit van het belastingstelsel.

- Inpasbaarheid in fiscale structuur: Het instrument is fiscaal inpasbaar. De ASB-vrijstelling kent namelijk diverse uitzonderingen en de ASB-vrijstelling voor de BWV is al enkele jaren actief.

- Budgettaire beheersbaarheid: Een directe subsidie heeft de voorkeur boven een ASB-vrijstelling omdat een subsidie een subsidieplafond kent. Bij een ASB-vrijstelling zijn de kosten afhankelijk van het aantal deelnemers. De kosten zijn hierdoor minder beheersbaar. Gezien de beperkte omvang van de ASB-vrijstelling zijn budgettaire gevolgen, ook bij sterke toename van het aantal verzekerden, beperkt.

[31] Zie ook https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/05/08/kamerbrief-over-2e-fiscale-beleids-en-uitvoeringsagenda-rutte-iv.

Er kan niet worden aangetoond dat een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie. Doordat de ASB-vrijstelling een aanvulling is op de BWV-subsidie wordt de regeling onnodig ingewikkeld, vallen kosten hoger uit én is het budget minder beheersbaar.

6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

- Wat wil men gaan evalueren, dat wil zeggen wat zijn kernelementen hierbij?
- Hoe wordt evaluatie uitgevoerd, dat wil zeggen welke waarderingscriteria en waarderingsmethoden?
- Hoe vaak gaat men evalueren (minimaal eens per vijf tot 8 jaar)?

Oordeel: positief

De evaluatie is in 2016 uitgevoerd en is met dit onderzoek nu opnieuw extern geëvalueerd (2024). Kernelementen van de evaluatie zijn het beoordelen van het doelbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid van de BWV.

7. Is een horizonbepaling aan de orde?

Oordeel: negatief

De huidige opzet van de regeling kent als gevolg van beleidsdoel 1 een tijdelijk karakter. Momenteel is er sprake van maximaal 70% staatsteun voor de BWV. Het lijkt de evaluatoren onwaarschijnlijk dat de markt het instrument op termijn zelf kan dragen zonder deze staatssteun. Het ministerie dient een duidelijke keuze te maken of de regeling BWV een tijdelijk instrument is of een structureel karakter krijgt. Indien men kiest voor het tijdelijk karakter behoort men helder te formuleren (bij wijze van parameters) wanneer het doel is bereikt én wanneer herijking plaatsvindt. Dit is momenteel niet het geval.

6.4 Overheidsuitgaven zonder brede weersverzekering

Bij voorkeur zouden we de overheidsuitgaven met brede weersverzekering vergelijken met een scenario waarin de overheid calamiteiten (deels) vergoed waarbij geen brede weersverzekering beschikbaar is.[32] Deze vergelijking is niet mogelijk omdat van schade van te veel variabelen afhankelijk is (beschikbaarheid oorlogskas van de boer, diversificatie van teelten binnen het boerenbedrijf, omvang schade en mogelijk prijseffecten op de markt) en weerrisico's over een langere periode vergeleken dienen te worden i.v.m. de volatiliteit. Schade-uitkeringen via de gesubsidieerde BWV worden niet centraal geregistreerd door het Verbond van Verzekeraars omdat er in deze branche zo weinig aanbieders zijn dat openbare cijfers herleid zouden kunnen worden tot individuele verzekeraars. We beschikken daarom niet over de benodigde data.

In de evaluatie van 2016 is, als alternatieve analyse een vergelijking gemaakt tussen de periode voor de introductie van de BWV en de periode erna. Kanttekening hierbij is dat het een versimpelde analyse is waarbij geen rekening is gehouden met de omvang van de sector open teelten, de totale schade en de risico op schade in de perioden.

[32] Voorafgaand aan de BWV nam de overheid gemiddeld 54% van de kosten voor haar rekening (Evaluatie BWV, 2016)

In de analyses worden de kosten voor tegemoetkoming oogstschade over de periode 1975 – 2008 (11 regelingen, totale kosten overheid € 429 miljoen) vergeleken met de kosten van de BWV en eventuele ad-hoc tegemoetkomingen over de periode 2009 – 2015. In deze evaluatie bouwen we hier op voort.

In de periode 2016 – 2023 is er één oogstschade verzoek toegekend. Het betrof de '*regeling tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden juli 2021'*. Na zware regenval in Limburg konden landbouwers in de uiterwaarden van de bedijkte Maas een schademelding doen indien er sprake was van schade aan gewassen als gevolg van de overstromingen.[33] Het toegekende budget voor deze regeling bedroeg € 4,5 miljoen.

Om een complete vergelijking te maken zouden inkomstenderving door de ASB-vrijstelling ook mee genomen moeten worden (zie verdere toelichting 6.2). In dit geval zijn de kosten van de BWV hoger, maar nog steeds onder het gemiddelde niveau van ad-hoc beleid.

De tabel hieronder geeft de kosten voor de overheid weer als gevolg van de oogstschaderegelingen én de BWV. De kosten zijn gecorrigeerd voor inflatie. Deze quick-scan analyse laat zien dat de kosten voor de BWV (à € 17,7 miljoen per jaar) lager zijn dan de gemiddelde kosten van ad-hoc beleid (à € 23,3 miljoen). Bijkomend voordeel van de situatie mét BWV is dat de kosten veel voorspelbaarder zijn met constante kosten voor de BWV en langzaam toenemende kosten voor de ASB-vrijstelling. De BWV is daarmee doeltreffender dan ad hoc beleid met betrekking tot het doel van beheersbare overheidsuitgaven.

Tabel 12 Vergelijking overheidsuitgave extreem weer in de landbouw (in mln. EUR, in CPI 2022*)

Periode	# toegekende schades	BWV	Uitgekeerde oogstschade door de overheid		Totale kosten BWV		Gem. overheidsuitgave per jaar
			Totale periode	Per jaar	Totale periode	Per jaar	
1973 - 2008	11		€ 815,2	€ 23,3	-	-	**€ 23,3**
2009 - 2015	-	√	-	-	€ 36,4	€ 5,2	**€ 5,2**
2016 - 2022	1	√	€ 4,5	€ 0,6	€ 100,4	€ 14,3	**€ 15,0**
2016-2022 Incl. vrijst. ASB (**)	*1*	√	*€ 4,5*	*€ 0,6*	*€ 119,7*	*€ 17,1*	***€ 17,7***

Bron: Evaluatie BWV (WUR, 2016); Bewerking & aanvulling: Ecorys
(*)Totale kosten per periode zijn geaggregeerd en o.b.v. middelste waarneming in de periode gecorrigeerd voor inflatie. CPI-data afkomstig van CBS.
(**) Vrijstelling ASB resulteert in inkomsten derving voor de overheid. Deze kosten zijn meegenomen vanaf 2020.

[33] https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/waterschaderegelingen-juli-2021/ttu

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

De evaluatie in de context geplaatst

Voor de introductie van de brede weersverzekering (BWV) in 2010 vergoedde de overheid op ad-hocbasis schade in de landbouw als gevolg van extreme weersomstandigheden. Een gevolg hiervan was onzekerheid bij de landbouwsector en bij de overheid over welk deel van de schade de overheid zou vergoeden en welk deel ten laste van de agrariërs komt. Daarom is besloten om de onderlinge gewassenverzekeraars, die actief zijn in Nederland te vragen een verzekering voor weersschade aan te bieden. Er waren al verzekeringen voor storm en hagel omdat die goed te verzekeren zijn, maar niet voor alle vormen van slecht weer. De premiestelling zou bij een volledig private verzekering, zeker in de beginjaren, relatief hoog zijn omdat nog ervaring moest worden opgedaan over de uit te keren schade. Daarom gaf en geeft de overheid subsidie om de premie te verlagen en ervoor te zorgen dat er na een aantal jaar voldoende deelnemers zouden zijn en er meer inzicht in het risico en de schade ontstaat.

Een voordeel voor de overheid is dat uitgaven jaarlijks voorspelbaar zijn en in de begrotingssystematiek zijn in te passen. Vanaf 2010 is in goed overleg met de landbouwsector en de verzekeraars de brede weersverzekering in de markt gezet. Het brede karakter betreft alle open teelten van de sectoren akkerbouw, vollegrondsgroententeelt, bollenteelt, sierteelt, fruitteelt en boomkwekerij. En ook alle vormen van slecht weer, zoals regenval, droogte, nachtvorst en storm. De subsidie bedraagt maximaal 63,7% van de verzekeringspremie.

De gedachte bij de opzet van de brede weersverzekering is dat de overheid een aantal jaar met subsidie zou bijspringen en dat de markt vervolgens zonder steun zou kunnen functioneren. Inmiddels is er ervaring met 13 jaar uitvoering van de brede weersverzekering en kan goed worden geanalyseerd hoe deze markt zich heeft ontwikkeld. Sinds 2020 is in aanvulling op de regeling BWV de vrijstelling voor de assurantiebelasting (ASB) toegevoegd, waardoor de kosten van de agrariër voor de verzekering verder zijn gedaald.

Hoofdvragen

In dit onderzoek wordt een antwoord geformuleerd op de volgende vier hoofdvragen:

1. Is de BWV met premiesubsidie en vrijstelling van de assurantiebelasting in de periode 2010-2022 een doelmatig en doeltreffend instrument geweest om (op termijn) voor verzekerden en verzekeraars een aantrekkelijke en marktconforme verzekeringsmogelijkheid te realiseren, waarbij geen financiële ondersteuning van de overheid meer noodzakelijk is?

2. Zijn de overheidsuitgaven in de periode 2016-2022 met de BWV beter beheersbaar geweest, dan in de situatie dat er geen BWV zou zijn geweest?

3. Kunnen er brede weersverzekeringen komen die in de nabije toekomst (vanaf 1 januari 20XX) zonder financiële steun van de overheid in de markt blijven bestaan? Zo ja, zijn er aanpassingen in de BWV of andere beleidsaanpassingen mogelijk en/of nodig die de BWV nog kunnen verbeteren qua doeltreffendheid en doelmatigheid?

4. Zo nee, wat zouden, onder andere kijkend naar andere Europese landen, andere beleidsopties kunnen zijn om de “open teelt” landbouwsector als gevolg van de toenemende extreme weersomstandigheden financieel weerbaar en solide te houden en waarbij de overheidsuitgaven beheersbaar blijven?

7.2 Conclusies

Opzet en werking van het instrument

1. Uit de beleidstheorie blijkt dat er drie doelen zijn waar de BWV en de ASB-vrijstelling aan bijdragen:
   a. Robuust financieel weerbare sector open teelten;
   b. Opgang brengen van de markt voor brede weersverzekeringen;
   c. Beheersing van overheidsuitgaven.

2. De brede weersverzekering heeft zich over tijd verder ontwikkeld door de toevoeging van de vrijstelling van de assurantiebelasting en verruiming van het subsidieplafond. We zien ontwikkelingen vanuit de overheid (verlaging schadedrempel) en de markt (verlaging schadedrempel en eigen risico) die ervoor zorgen dat agrariërs sneller een claim zullen indienen en meer risico nemen in theorie toeneemt. Dit komt ook terug in de al bestaande opzet (keuze voor schadedrempel op perceel niveau i.p.v. bedrijfsniveau).

3. Tegelijkertijd constateren we dat klimaatrisico’s in de toekomst verder toenemen en vaker extreem weer zal gaan voorkomen. Dat leidt tot meer weersschade en claims richting de verzekeringsmaatschappijen.

4. Voor de aanpak van de klimaatadaptatie in de landbouw zijn twee schaalniveaus relevant. Ten eerste het gebiedsniveau waar partijen moeten samenwerken om water vast te houden voor droge periodes en te zorgen voor berging bij piekbuien. Daarnaast zal een agrariër ook op perceelsniveau preventie maatregelen moeten treffen. Denk hierbij aan hagelnetten om schade aan fruit te voorkomen of het greppelen van percelen. In het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw is beleid geformuleerd voor beide schaalniveaus. Net NSP GLB bouwt met maatregelen daarop voort. De BWV stimuleert via premiedifferentiatie klimaatadaptatie op het perceelsniveau.

5. Het treffen van adaptatiemaatregelen wordt door alle verzekeraars gestimuleerd door actieve informatieverspreiding en het bieden van premiekorting. Een aantal maatregelen is bij verzekeraars zelfs verplicht, zoals preventief greppelen. Daarnaast wordt de bonus malus systematiek gebruikt, waarbij ondernemers meer premie gaan betalen naarmate regelmatig uitbetalingen plaatsvinden, een extra stimulans om schade zo veel mogelijk te voorkomen. Ondanks het treffen van adaptatiemaatregelen blijft de kans op schade door extreem weer bestaan. De BWV wordt door betrokkenen dan ook vaak als een ‘sluitstuk’

van risicomanagement gezien.

6. De landbouwsector is een bijzondere sector in de Europese en Nederlandse economie. Circa 40% van de uitgaven van de Europese Unie zijn voor de landbouw. Geen enkele andere sector wordt zo sterk ondersteund door overheidsmiddelen en gereguleerd door overheidsbeleid. In dat licht moet de subsidie voor de brede weersverzekering worden gezien. Andere economische sectoren die last hebben van weersschade krijgen geen vergelijkbare subsidie, tenzij een ramp optreedt.

7. De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (WTS) vergoedt schade bij rampen, die niet redelijkerwijs verzekerbaar, vermijdbaar en verhaalbaar is. Rampen treden zelden op en de WTS heeft sinds 1998 zes keer schade vergoed. De scope is daarmee afwijkend van de BWV, dat zich richt op verzekerbare schade en waar schade door extreem weer relatief frequent voorkomt. De BWV keert jaarlijks diverse malen schade uit. De BWV en de WTS geven de kaders aan en zorgen er samen voor dat er weinig ruimte is voor een ad-hoc beroep op de overheid voor compensatie van weersschade.

De situatie in het buitenland

8. Binnen de EU is er geen geharmoniseerde aanpak van risicomanagement in de land- en tuinbouw. De wijze waarop risicomanagementinstrumenten zijn ontwikkeld, worden toegepast en gefinancierd, verschilde sterk tussen de lidstaten, maar vertoont steeds meer gelijkenis.

9. Het aantal lidstaten dat gebruik maakt van een brede weersverzekering is aanzienlijk gestegen sinds openstelling (in het begin slechts een viertal lidstaten, namelijk Frankrijk, Hongarije, Italië en Nederland). Momenteel subsidiëren 15 lidstaten verzekeringspremies via het GLB. Daarnaast zijn er enkele landen, die uit nationale middelen subsidie verstrekken (o.a. Spanje en Duitsland). In Europa wordt in het merendeel van de lidstaten geen of amper assurantiebelasting voor weersverzekeringen betaald.

10. Uit de inventarisatie van de strategische GLB-plannen blijkt verder dat alle deelnemende lidstaten een drempel hanteren van 20% van de gemiddelde jaarproductie voor schadeverzekeringen. Bovendien is in de meeste lidstaten de steun 70% van de subsidiabele kosten.

Brede weersverzekering in de praktijk

11. Het aantal bedrijven met een BWV neemt toe in de periode 2015 – 2022 tot 2.450 bedrijven. Dit is circa 15% van het aantal bedrijven met een weersgevoelige hoofdteelt die in aanmerking komt voor een BWV.[34] Het merendeel van de bedrijven met een BWV zijn bedrijven met akkerbouwgewassen als hoofdteelt.

12. Van zowel het areaal appel en peer op fruitteeltbedrijven is in 2022 ongeveer 60% verzekerd. Zowel de akkerbouw- als de fruitteeltbedrijven met een BWV zijn gemiddeld groter dan de bedrijven zonder BWV. Het gemiddelde inkomen uit bedrijf per hectare voor de periode 2017 – 2021 is voor zowel de akkerbouw- als de fruitteeltbedrijven lager op

[34] De hoofdteelt ‘grasland en snijmais’ is buiten beschouwing gelaten omdat de weersrisico’s beperkt zijn en de verzekeringsgraad laag is.

bedrijven met een BWV in vergelijking met bedrijven zonder BWV.

13. Opbrengstderving van gewassen van maximaal 20% (de schadedrempel van de verzekering) leidt in de periode 2017 – 2021 bij akkerbouwbedrijven voor maximaal 10% van de bedrijven tot een negatief inkomens zelfs als investeringen worden uitgesteld en alle beschikbare liquiditeiten worden aangewend. Bij een derving van 50% loopt dit percentage op naar gemiddeld 20%. Indien bedrijven over een langere periode een negatief inkomen houden, heeft dit gevolgen voor de continuïteit.

14. In de fruitteelt is het aandeel bedrijven met een negatief inkomen ook na uitstel van investeringen en aanwending liquiditeiten bij een opbrengstderving van 50% gemiddeld twee keer zo hoog als in de akkerbouw, namelijk ongeveer 40%. Als de opbrengstderving tot 20% beperkt blijft, bijvoorbeeld door een BWV, halveert dit percentage bedrijven.

15. Er bestaan geen duidelijke alternatieven voor de BWV die inzetten op dezelfde beleidsdoelen.

Doeltreffendheid

16. De brede weersverzekering voorziet in een behoefte om zekerheid te hebben over het agrarisch inkomen en grote financiële risico's door weerschade uit te sluiten. Ongeveer de helft van de bedrijven met fruitteelt als hoofdteelt en een kwart van de bedrijven met hoofdteelt akkerbouw maken voor een deel van hun areaal gebruik van dit instrument. Het instrument past binnen de doelstelling van het NSP om bij te dragen aan een veerkrachtige landbouwsector. Het instrument brede weersverzekering wordt als voldoende doeltreffend beoordeeld voor de doelen robuust financieel weerbare sector en beheersbaarheid van de overheidsuitgaven.

17. Ongeveer twee derde van het areaal op bedrijven met hoofdteelt akkerbouw en een derde van het areaal op bedrijven met hoofdteelt fruitteelt wordt niet verzekerd door de brede weersverzekering. Er zijn verschillende motieven waarom agrariërs niet kiezen voor een verzekering. In een vrije markteconomie zijn het ondernemers die zelf de keuze mogen maken hoe zij ondernemersrisico's inschatten en mitigeren. Het instrument brede weersverzekering is voldoende doeltreffend, zelfs als een merendeel van de agrariërs met open teelten niet deelneemt. De brede weersverzekering geeft een duidelijk kader voor agrariërs voor het risicomanagement in de open teelten. Het voorkomt dat er ad-hoc beroep wordt gedaan op de overheid voor compensatie van weerschade en of dit wordt gehonoreerd, is van publieke steun en politieke besluitvorming van dat moment.

18. De vrijstelling van de assurantiebelasting draagt bij aan het verlagen van de kosten voor de agrariër om een verzekering te nemen. Het is plausibel dat dit instrument doeltreffend is en heeft bijgedragen aan een stijging van deelname met 18%.

19. De brede weersverzekering is doeltreffend wat betreft de beheersbaarheid van overheidsuitgaven. De jaarlijkse kosten van de BWV zijn lager dan de gemiddelde jaarlijkse kosten die gemaakt zijn als resultaat van ad hoc beleid vóór ingang van de BWV. Bovendien zijn de kosten voorspelbaar en nagenoeg constant.

20. De brede weersverzekering en de vrijstelling van de assurantiebelasting zijn niet doeltreffend om het doel te behalen dat de overheidsinterventie tijdelijk is. Ook al wordt ruim 60% subsidie gegeven, dan nog is de premie dermate hoog dat veel agrariërs ervoor kiezen geen gebruik van de verzekering te maken. De uitgaven aan premie komen in belangrijke mate in de vorm van schade uitkering terug in de landbouwsector. Er zijn geen nieuwe toetreders in de verzekeringsmarkt, eerder een consolidatie van aanbieders, wat een signaal is dat er geen (over)winsten worden gemaakt. En zolang een groot deel van de Europese lidstaten ook vergelijkbare subsidies geven voor weersverzekering is vanuit een gelijk speelveld te beargumenteren dat de subsidie nodig blijft. Ook met het oog op de klimaatverandering en wat maximaal aan risico's is te mitigeren.

21. De brede weersverzekering is bedoeld als incidentele calamiteitenverzekering, maar ontwikkelt zich mede door klimaatverandering in de richting van een structurele schadeverzekering. Dat leidt tot hogere premies. Dan is het de vraag wat dit doet met de deelname. Als de deelname vergelijkbaar blijft of doorstijgt, dan kan en mag verwacht worden dat een hoger subsidiebedrag wordt gevraagd. De eerste signalen zijn in de vakpers gegeven. Het is dan aan de politiek om een antwoord daarop geven of dat, in het licht van de agrarische inkomens in de afgelopen jaren, op zijn plaats is.

22. De brede weersverzekering kan in theorie een verkeerde prikkel geven doordat een agrariër ervoor kan kiezen meer risico's te lopen omdat de financiële schade wordt ingeperkt. Het is daarom van belang dat de subsidie niet de volledige schade afdekt en de agrariër een eigen bijdrage betaalt. De verzekeraars spelen hier ook op in met premiedifferentiatie, bijvoorbeeld door een hogere premie te vragen als een agrariër frequent schade meldt.

Doelmatigheid

23. De uitvoeringskosten voor de BWV zijn ca. € 300.000, inclusief overhead. Dit betekent dat de uitvoeringskosten van deze regeling lager zijn dan 2%, wat een zeer lage waarde is. De uitvoeringskosten van de ASB-vrijstelling zijn verwaarloosbaar.

24. De vrijstelling van de assurantiebelasting is een aanvulling op de al bestaande subsidie brede weersverzekering. Dit maakt de uitvoering onnodig ingewikkeld doordat twee instrumenten één doel dienen en de effecten (een verlaging van de netto-premie) identiek zijn. Het is kabinetsbeleid om het fiscale stelsel te vereenvoudigen.[35] Een vrijstelling is een uitzondering en als die niet nodig is, dan verhoogt dat de complexiteit van het belastingstelsel. De vrijstelling is getoetst aan het Toetsingskader fiscale regelingen, en daaruit komt een negatief oordeel op de vraag of een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie. De vrijstelling is getoetst aan het Toetsingskader fiscale regelingen, zie paragraaf 6.3 en daaruit komt naar voren dat een directie subsidie de voorkeur verdient boven een fiscale subsidie.

25. Voor de sleutelprestatie-indicator 'loss ratio' hanteert Nederland een signaleringsnorm ter hoogte van 0,5 (ondergrens zodat minimaal 50% van de premiebetaling in vijf jaar wordt gebruikt voor schade-uitkeringen). Een nadere analyse van de vertrouwelijke bedrijfsgegevens toont aan dat alle verzekeraars boven deze ondergrens zitten tot en met

[35] Zie ook https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/05/08/kamerbrief-over-2e-fiscale-beleids-en-uitvoeringsagenda-rutte-iv.

2022. Bij de beoordeling van de verlengingsverzoeken voor 2024 is er ten opzichte van de beoordeling voor 2023 een dalende trend van de ‘loss ratio’ te zien. De gehanteerde ‘loss ratio’ per verzekeraar (met een signaleringsnorm van 0,5) is een goede maatstaaf om de door de EU vereiste redelijkheid van kosten te beoordelen.

26. De markt voor weersverzekeringen heeft zich ontwikkeld en na een aangekondigde fusie zijn er nog twee aanbieders in 2024. De verzekeraars die actief zijn op de Nederlands markt werken op onderlinge basis (het eigendom is in handen van de verzekerden en niet van de aandeelhouders) en zijn daarmee niet primair gericht op winstmaximalisatie. Voor nieuwe toetreders zijn er geen drempels, maar de afgelopen jaren zijn die er niet geweest. Het beeld is dat er geen grote winsten worden geboekt, zie ook de toets op de ‘loss ratio’. Daarmee kan worden geconcludeerd dat de inkomsten uit de premieafdracht, de subsidie en de vrijstelling van de assurantiebelasting nodig zijn om de weerschade financieel te compenseren, zodat een dragelijk eigen risico resteert. Uit de simulaties (zie hoofdstuk 4) kwam naar voren dat vanaf schades van meer dan 20% zeker bij de fruitteelt en hogere schades ook bij de akkerbouw leiden tot negatief inkomen en daarmee risico op bedrijfscontinuïteit. Er zijn geen grote schaalvoordelen te verwachten bij een hogere deelname, waardoor de relatieve kosten van de verzekeraars substantieel niet dalen bij een hogere deelname. Dat resulteert dan in de conclusie dat de brede weersverzekering alleen kan blijven bestaan met een permanente overheidsbijdrage.

27. De brede weersverzekering is een doelmatig instrument als het wordt vergeleken met het ad-hoc compenseren van schade. De administratieve lasten zijn laag en de overheidsuitgaven zijn voorspelbaar.

7.3 Aanbevelingen

1. De brede weersverzekering is een instrument dat bijdraagt aan een robuust financieel weerbare sector open teelten. Het geeft agrariërs de mogelijkheid om na het nemen van maatregelen op het gebied van klimaatadaptatie, het financiële restrisico van weersschade te beperken. Daarmee wordt voorkomen dat in de kern gezonde agrarische bedrijven bij schade door extreem weer het bedrijf moeten beëindigen. Geadviseerd wordt om het instrument brede weersverzekering te continueren als onderdeel van de Nederlandse invulling van het GLB. Daarmee loopt Nederland goed in de pas bij andere Europese landen die een soortgelijke regeling kennen en hun landbouwsector hierbij ondersteunen.

2. In de oorspronkelijke doelstelling beoogt de overheid de deelname aan de verzekering te vergroten ‘zodat er een verzekeringsproduct ontstaat dat zichzelf in de markt staande kan houden en ook wordt toegesneden op de behoefte in de praktijk’. Uit de analyse in dit onderzoek blijkt dat een structurele subsidie vanuit de overheid nodig blijft om een goed functionerende brede weersverzekering beschikbaar te houden. Het advies is het beleidsdoel van een tijdelijke stimulering vanuit de overheid los te laten. Het stimuleren van weersverzekering past binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het beleid voor klimaatadaptatie. Geef daarbij rust dat het instrument in ieder geval tijdens de looptijd van het NSP GLB blijft functioneren en dat niet meer wordt uitgegaan van een tijdelijke subsidie. Meld daarbij ook dat er bij verzekerbare calamiteiten geen ander financieel loket

wordt geopend.

3. Aanbevolen wordt om te bezien of een vaste bijdrage van € 17,5 mln. kan worden aangepast om het percentage subsidie constant te houden. Dit heeft als voordeel dat agrariërs weten waar ze aan toe zijn. Een mogelijk nadeel is dat de kosten hierdoor minder beheersbaar zijn. Door de komende jaren met een groeipercentage te begroten, kan deze beheersbaarheid worden ingevuld.

4. De brede weersverzekering kan in theorie een verkeerde prikkel geven doordat een agrariër ervoor kan kiezen meer risico's te lopen omdat de financiële schade wordt ingeperkt. Het is daarom van belang dat de subsidie niet de volledige schade afdekt en de agrariër een eigen bijdrage betaalt. Verzekeraars hanteren premiedifferentiatie om agrariërs klimaatadaptieve maatregelen te laten nemen. Bij fruitteelt kunnen hagelnetten een goede rol spelen. Er zijn lokale overheden die vanwege horizonvervuiling hagelnetten niet toestaan. Het ministerie van LNV kan in overleg met IPO en VNG beleid formuleren om hagelnetten als een belangrijk instrument voor klimaatadaptatie toe te staan. Ook kan overwogen worden om hiervoor subsidiebudget in te zetten omdat dit de schade bij fruitteelt kan reduceren. Dit kan een verlagend effect hebben op de subsidie voor de BWV.

5. Aanbevolen wordt om als overheid koersvast te blijven. Met de BWV en de Wet Tegemoetkoming Schade bij Rampen is het veld goed afgedekt. Aanbevolen wordt om geen additionele regelingen op te tuigen, zoals in Limburg in 2021 is gedaan voor gewasschade in de uiterwaarden.

6. Overweeg het afschaffen van de vrijstelling van de assurantiebelasting. Aan de hand van het Toetsingskader fiscale regelingen is onderzocht of een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie. Uit deze toets komt een negatief oordeel. Het instrument vrijstelling assurantiebelasting heeft hetzelfde doel als de brede weersverzekering en het is doelmatiger om dat doel met één instrument na te streven. Daarbij draagt het afschaffen van de vrijstelling bij aan het vereenvoudigen van het belastingsysteem, wat een beleidsdoel van de minister van Financiën is. De inkomsten van de assurantiebelasting, geraamd op ca. € 7 mln., kunnen vanuit het ministerie van Financiën worden toegevoegd aan de begroting van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dan kan de subsidie worden opgehoogd en werkt het budgetneutraal uit. De kosten voor de agrariër veranderen niet. Belangrijk daarbij is dat in de beeldvorming niet het beeld mag ontstaan dat de overheid onbetrouwbaar is en een voordeel voor de sector ongedaan maakt. Goed overleg met de sector is van belang voordat tot deze budgetneutrale wijziging wordt overgegaan.

7. Het systeem van de BWV is goed vormgegeven en ingeregeld. Er zijn enkele suggesties voor verdere perfectionering van de administratieve processen.
   a. Een verzoek is de accreditatie meerjarig af te geven in plaats van één keer per jaar, indien er geen wijzigingen in het verzekeringsproduct plaatsvinden.
   b. Verzekeraars wensen zo sneller duidelijkheid over de in een jaar geldende voorwaarden, zoals subsidiepercentage.
   c. Daarnaast wordt aangegeven dat de verwerking van de gegevens via de Gecombineerde opgave niet altijd goed gaat. Hier moet de landbouwer alert op zijn:

wijzigingen in percelen die bij RVO worden doorgegeven moeten tevens worden gedeeld met de verzekeraar.

d. Een verzoek vanuit verzekeraars is om te werken met een halfjaarlijks voorschot zodat verzekeraars sneller schades kunnen uitkeren en geen geld hoeven voor te financieren.

De onderzoekers bevelen aan om hier nog eens goed naar te kijken of aanpassing wenselijk is.

Bijlage 1: Beantwoording onderzoeksvragen

Beantwoording per hoofdvraag

1. Is de BWV met premiesubsidie en vrijstelling van de assurantiebelasting in de periode 2010-2022 een doelmatig en doeltreffend instrument geweest om (op termijn) voor verzekerden en verzekeraars een aantrekkelijke en marktconforme verzekeringsmogelijkheid te realiseren, waarbij geen financiële ondersteuning van de overheid meer noodzakelijk is?

Uit de analyses blijkt dat de BWV een doelmatig en doeltreffend instrument is geweest. Bij doeltreffendheid moet worden opgemerkt dat de BWV voor het doel, zoals dat is opgenomen in het Nationaal Strategisch Plan GLB van een leefbaar inkomen en een veerkrachtige landbouwsector een goede bijdrage levert. Echter het tweede doel, om als overheid tijdelijk te subsidiëren in de verwachting dat de markt het zonder subsidie overneemt, wordt niet behaald. De deelname in de landbouwsector is gegroeid. Zonder subsidie zou de premie flink stijgen waardoor wij het niet aannemelijk achten dat de BWV levensvatbaar is. Dan is de verwachting dat de deelname fors afneemt en agrariërs met schade weer ad hoc bij de overheid voor compensatie aankloppen, zoals voor introductie van de BWV gebeurde. In veel andere Europese landen zien we dat daar juist soortgelijke brede weersverzekeringen met subsidie van de Europese en/of nationale overheid zijn ingesteld.

2. Zijn de overheidsuitgaven in de periode 2016-2022 met de BWV beter beheersbaar geweest, dan in de situatie dat er geen BWV zou zijn geweest?

Door een vaste subsidie te geven voor de BWV is voorspelbaar wat de kosten voor de overheid zijn. De kosten bestaan uit de kosten voor de subsidie en gederfde ASB-inkomsten. Zonder de BWV zouden agrariërs met weersschade de publiciteit zoeken en ad hoc claims via de politiek indienen. Met de schadevergoeding van de overstromingen in Limburg is recent gebleken dat de politiek daar gehoor aan geeft. De kosten zouden dan minder goed beheersbaar zijn. Als we de gemiddelde jaarlijkse overheidsuitgaven van vóór de BWV vergelijken met de uitgaven van de BWV blijkt dat de overheid nu goedkoper uit is.

Samenvattend, ten opzicht van de periode voor de BWV, met de ad hoc beleid, zijn de overheidsuitgaven beter beheersbaar omdat ze voorspelbaarder, constanter en lager zijn.

3. Kunnen er brede weersverzekeringen komen die in de nabije toekomst (vanaf 1 januari 20XX) zonder financiële steun van de overheid in de markt blijven bestaan? Zo ja, zijn er aanpassingen in de BWV of andere beleidsaanpassingen mogelijk en/of nodig die de BWV nog kunnen verbeteren qua doeltreffendheid en doelmatigheid?

Nee de verzekeringsmaatschappijen maken nu een normale marge op het verzekeringsproduct. De subsidie van de overheid is nodig om de premies betaalbaar voor de landbouwsector te laten zijn. Ook in andere Europese landen zien wij een vergelijkbaar patroon, waarbij de overheid de premies met een soortgelijk percentage subsidieert.

4. Zo nee, wat zouden, onder andere kijkend naar andere Europese landen, andere beleidsopties kunnen zijn om de “open teelt” landbouwsector als gevolg van de toenemende extreme weersomstandigheden financieel weerbaar en solide te houden en waarbij de overheidsuitgaven beheersbaar blijven?

Als alternatief voor de brede weersverzekering wordt in interviews een aantal keer een fiscale reservering genoemd, een onbelast ‘potje’ geld dat in goede jaren wordt gevuld en in jaren met schade kan dienen als financiële buffer. Onder andere belangenorganisatie LTO pleit al langere tijd voor het beschikbaar maken van een dergelijk fiscale reserve. Het huidige fiscale systeem biedt overigens al de mogelijkheid om verlies uit een onderneming in de inkomstenbelasting te verrekenen met positieve inkomsten uit drie voorafgaande jaren en negen volgende jaren.

Uit onderzoek naar dit type instrument blijkt dat maar een deel van de ondernemers qua bedrijfsinkomen hier baat bij heeft (structureel jaarlijks inkomen boven € 30.000). Een ondernemer die minder verdient heeft geen baat bij de geboden fiscale voordelen en heeft weinig tot geen middelen beschikbaar om te gebruiken voor bedrijfsinvesteringen. In de interviews worden vraagtekens gezet bij de gelijke behandeling van ondernemers. Voor jonge boeren, die net met hun bedrijf beginnen biedt dit alternatieve instrument minder zekerheid dan de BWV. Voordelen van dit reserve zijn dat bedrijven beter in staat zijn grote inkomensdalingen op te vangen en dat het liquiditeitsvoordelen biedt door het uitstellen van belastingbetaling.

Beantwoording van deelvragen

a. In welke mate speelde de regeling in de periode 2016-2022 in op (een) reëel bestaande marktimperfectie(s)?

De kans dat agrariërs schade ondervinden van extreem weer is klein, maar als men wordt geraakt is de schade aan gewassen groot. De oogstschade kan resulteren in opbrengstenderving waardoor de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar komt. Mitigerende maatregelen beperkten de risico’s, maar dekken niet alle risico’s voor extreem weer volledig af. Er treedt marktfalen op; de verzekeringsmarkt komt, o.a. door asymmetrische informatie, niet met marktoplossingen. In dit geval is overheidsgrijpen te verantwoorden.

b. Wat was de samenhang/overlap van de regeling met andere beschikbare publieke en/of private financiële instrumenten?

De brede weersverzekering hangt samen met de vrijstelling van de assurantiebelasting. Beide instrumenten beogen hetzelfde doel. De brede weersverzekering kan tot ‘crowding out’ leiden van andere verzekeringen. In de evaluatie van 2016 is op basis van een enquête aangetoond dat 80% van de agrariërs vóór de BWV een hagelverzekering had. In de periode 2016-2023 is het zeer aannemelijk dat het ‘crowding out’ effect is toegenomen omdat de staatssteun is gestegen. In de regel geldt: hoe groter de overheidsinterventie, hoe groter de marktverstoring van andere weersverzekeringen.

Daar waar de scope van de BWV eindigt, start de Wet Tegemoetkoming Schade bij Rampen (WTS). Verzekerbare, vermijdbare en verhaalbare schade door rampen wordt vergoed door de WTS. De criteria van een ramp zijn echter zeer strikt en dat leidt ertoe dat alleen bij grote

rampen wordt uitgekeerd. De frequente weersschade valt niet onder de WTS en vormt een risico voor bedrijfscontinuïteit en kan onder de BWV worden verzekerd.

c. Is er na (grote schade door) extreem weer maatschappelijk een beroep gedaan op de overheid voor schadetegemoetkoming en waarin heeft dat geresulteerd?

In de periode 2016 – 2023 is er één oogstschade verzoek toegekend. Het betrof de '*regeling tegemoetkoming teeltplanschade uiterwaarden juli 2021'*. Na zware regenval in Limburg konden landbouwers in de uiterwaarden van de bedijkte Maas een schademelding doen indien er sprake was van schade aan gewassen als gevolg van de overstromingen.[36] Het toegekende budget voor deze regeling bedroeg € 4,5 miljoen.

d. Is het uitvoeringsproces van de regeling doelmatig vormgegeven?

De uitvoeringskosten voor de BWV zijn ca. € 300.000 inclusief overhead. Dat zijn de uitvoeringskosten van deze regeling lager dan 2%, wat een zeer lage waarde is. De uitvoeringskosten van de ASB-vrijstelling zijn verwaarloosbaar.

e. Wat is de kwaliteit van de uitvoering door RVO.nl, NVWA en derden (bijvoorbeeld t.a.v. de klanttevredenheid, risicoanalyse, controlesystematiek en onregelmatigheden)?

Het onderzoek heeft zich niet in detail op beantwoording van deze vraag gericht. Het beeld uit de documenten en interviews is dat de uitvoering zeer efficiënt gebeurt en dat dit in het veld bij RVO, verzekeraars en agrariërs zo wordt ervaren.

f. Wat zijn de administratieve lasten voor een deelnemer aan de regeling?

De Regeling BWV is ingericht op zo laag mogelijk administratieve kosten voor alle actoren, onder andere door de koppeling van de subsidieaanvraag in de Gecombineerde opgave (de jaarlijkse aanlevering van gegevens door agrarische ondernemers aan RVO) en de directe gegevens- en geldstromen tussen RVO en de verzekeraars. Als onderdeel van het aanvraagproces kan de agrariër RVO namelijk machtigen om de subsidie uit te laten betalen aan zijn/haar verzekeraar. De verzekeraar trekt dan vervolgens het subsidiebedrag van de te betalen verzekeringspremie af. Indien de machtiging niet wordt gegeven wordt het subsidiebedrag op de rekening van de agrariër uitbetaald.

g. Geef een inschatting van de 'total cost of ownership' van deze regeling (totaal van administratieve lasten voor bedrijven en uitvoeringskosten overheid)?

Zie beantwoording van deelvraag d. Aanvullend daaraan is uit de interviews met de landbouwsector gebleken dat de administratieve lasten voor de agrariërs laag is. Zo zei een teler: "Ten opzichte van andere overheidsmaatregelen is het deze regeling prima uit te voeren." De verzekeraars en de overheid (RVO) werken vrij goed samen en doordat de verzekering kan meelopen met de gecombineerde opgave zijn de lasten laag. De verzekeraars geven aan dat er aan hun kant wel een aantal administratieve handelingen nodig is, zoals de polis opmaken, gegevens controleren en de check of premies zijn gedaan conform de polisaangifte. De verzekeraars moeten zich elk jaar verantwoorden en dat kost elk jaar twee dagen voor RVO en NVWA. Dat is nodig om RVO voldoende zekerheid te bieden dat het instrument degelijk wordt uitgevoerd.

[36] https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/waterschaderegelingen-juli-2021/ttu

h. In welke mate is er verschil in doelmatigheid en doeltreffendheid tussen de verschillende onderdelen/elementen van/bij de regeling, zoals de “vrijstelling van assurantiebelasting”, “het verlagen van de schadedrempel”, “verhogen of verlagen van het subsidiebudget”, “een verzekering op gewasniveau op het bedrijf i.p.v. per perceel”, “het aanpassen van de gewasdefinitie”?

Het kwantificeren en isoleren van een verandering van één onderdeel van de BWV is niet mogelijk. Er zijn te veel verschillende factoren die van invloed zijn op de BWV. Wel kunnen we, op kwalitatieve wijze, aangeven hoe de verschillende elementen doorwerken op de deelname, netto premie, informatie asymmetrie en crowding out effect. Dit is weergegeven in onderstaande tabel waarna we nog enkele punten specifiek toelichten.

Tabel 13 Overzicht opzet regeling en impact op doeltreffendheid

Eigenaar	Impact op → ↓ Maatregel (N=nieuw, B=bestaand)	Deelname	Netto Premie	Informatie asymmetrie		Crowding out
				Negatieve risico selectie	Verkeerde prikkel meer risico	
Overheid	N: Vrijstelling assurantiebelasting	↑	↓	=	=	↑
Overheid	N: Verhoging subsidieplafond	↑	↓	=	=	↑
Overheid	N: Verlaging schadedrempel van 30% naar 20%	? / ↑	↑	=	↑	=
Overheid	B: Schadedrempel van toepassing op perceelsniveau (incl. definities)	? / ↑	↑	=	↑	=
Overheid	B: Uitblijven van verplicht eigen risico	=	=	=	↑	=
Overheid	N: Aanpassen gewas definitie	=	=	=	↓	=
Markt	N: Daling eigen risico/schadedrempel	? / ↑	↑	=	↑	=
Markt	B: Premiedifferentiatie o.b.v. risicovoorkeur	↑	↓	↓	=	=

↑ is stijging; ↑ is daling; = is gelijkblijvend

Over de relatie BWV en ASB-vrijstelling: Er kan niet worden aangetoond dat een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie. Doordat de ASB-vrijstelling een aanvulling is op de BWV-subsidie wordt de regeling onnodig ingewikkeld, vallen kosten hoger uit én is het budget minder beheersbaar. Dit heeft een negatieve invloed op de doelmatigheid van het instrument.

Over de schadedrempel en aanpassingen voorwaarden: De brede weersverzekering heeft zich over tijd verder ontwikkeld door de toevoeging van de vrijstelling van de assurantiebelasting en verruiming van het subsidieplafond. We zien ontwikkelingen vanuit de overheid (verlaging schadedrempel) en de markt (verlaging schadedrempel en eigen risico)

die ervoor zorgen dat agrariërs in theorie sneller een claim zullen indienen en meer risico lopen. Dit komt ook terug in de al bestaande opzet (keuze voor schadedrempel op perceel niveau i.p.v. op bedrijfsniveau). Dit heeft enerzijds negatieve invloed op de doelmatigheid van het instrument: het doel dat overheidsinterventie op termijn niet meer noodzakelijk is en overheidsuitgaven beheersbaar zijn wordt niet behaald. Anderzijds neemt naar verwachting de deelname wel toe, waardoor de sector open teelten financieel weerbaarder wordt.

Het subsidieplafond verhogen heeft een positieve invloed op de deelname aan de BWV.

i. In welke mate hebben in de periode 2016-2022 door de verzekeraars aangebrachte aanpassingen in hun polisvoorwaarden, zoals premiedifferentiatie en eigen risico's, invloed gehad op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling?
Zie beantwoording van deelvraag h.

j. In hoeverre is er sprake van 'crowding out' geweest van andere private weersverzekeringen of heeft het de ontwikkeling van andere private weersverzekeringen belemmerd?
Zie beantwoording van deelvraag b.

k. Kan de BWV momenteel (meer) als een schadeverzekering beschouwd worden in plaats van een calamiteitenverzekering? En zo ja, wat zijn daarvan de oorzaken en de gevolgen?
De klimaatrisico's nemen in de toekomst verder toe en extreem weer zal vaker gaan voorkomen. Dat leidt tot meer weersschade en claims richting de verzekeringsmaatschappijen. Bovendien is de schade drempel verlaagd van 30% naar 20%. Daarmee zou de BWV zich van een calamiteitenverzekering kunnen ontwikkelen richting een schadeverzekering. Dit is een van de argumenten in dit onderzoek dat het doel niet wordt behaald dat de overheidsinterventie tijdelijk is.

l. Zijn er vergelijkbare situaties in andere Europese lidstaten? Zo ja, wat zijn de beleidsopties waar deze landen mee werken en draaien die met (relatief) meer of minder financiële overheidssteun?
Binnen de EU is er geen geharmoniseerde aanpak van risicomanagement in de land- en tuinbouw. De wijze waarop risicomanagementinstrumenten zijn ontwikkeld, worden toegepast en gefinancierd, verschilde sterk tussen de lidstaten, maar vertoont steeds meer gelijkenis. Het aantal lidstaten dat gebruik maakt van een brede weersverzekering is aanzienlijk gestegen sinds openstelling (in het begin slechts een viertal lidstaten, namelijk Frankrijk, Hongarije, Italië en Nederland). Momenteel subsidiëren 15 lidstaten verzekeringspremies via het GLB. Uit de inventarisatie van de strategische GLB-plannen blijkt verder dat alle deelnemende lidstaten een drempel hanteren van 20% van de gemiddelde jaarproductie voor schadeverzekeringen. Bovendien is in de meeste lidstaten de steun 70% van de subsidiabele kosten.

m. Is de loss ratio (nog steeds) een goede maatstaaf om de door de EU vereiste redelijkheid van kosten te beoordelen? Zo ja, wat is in deze fase van de BWV een redelijke bandbreedte voor de loss ratio? Zo nee, op welke wijze zou dit dan beter beoordeeld kunnen worden?
De gehanteerde 'loss ratio' per verzekeraar (met een signaleringsnorm van 0,5) is een goede maatstaaf is om de door de EU vereiste redelijkheid van kosten te beoordelen. In het IBRA-onderzoek verzekerbare schade (Inspectie Leefomgeving en Transport; Ecorys, 2022) staat

over zakelijke verzekeringen: “Als vuistregel mag voor zakelijke verzekeringen worden gerekend met 2/3 uitkering van schade en 1/3 voor de kosten en winst van de verzekeraar.” Dit is een gemiddelde over alle zakelijke verzekeringen in Nederland. De norm bij de brede weersverzekering (loss ratio) ligt lager. Dat is te beargumenteren omdat het risico van slecht weer moeilijk in te schatten en de schades per jaar en gebied sterk kunnen verschillen.

Bijlage 2: Interviews

Organisatie	Naam
Achmea	Erik van Ophoven
Agriver	Gerard van Noordenburg
BFAO/OFH	Gert Jan van Dijk
LLTB (bomen, vaste planten, zomerbloemen)	Jan Veltmans
LTO (vakgroep Akkerbouw en Vollegrondsgroenten)	Tineke de Vries
Ministerie van Financiën	Benjamin Sparidis
Ministerie van Financiën	Stanley Wagteveld
Ministerie van Financiën	Joris van Dijk
Ministerie van Financiën	Bastiaan Schoostra
Ministerie van LNV	Kees van Drunen
Ministerie van LNV	Ferry van Hagen
Ministerie van J&V	Ton van der Putten
Ministerie van J&V	Patricia Coomans
Nederlandse Akkerbouwvakbond (NAV)	Sjoerd Heestermans
Nederlandse Fruittelersorganisatie (NFO)	Siep Koning
RVO	Carel Vrehe
Verbond van Verzekeraars	Timo Brinkman
Vereinigte Hagel	Jan Schreuder

Bijlage 3: Referenties

Berkhout, P., Van Asseldonk, M., Van der Meer, R., Van der Meulen, H., Silvis, H., 2016. Evaluatie Regeling Brede weersverzekering. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2016-070.

Bucheli, J., Conrad, N., Wimmer, S., Dalhaus, T., Finger, R., 2023. Weather insurance in European crop and horticulture production. Climate Risk Management, 41.

Chartier, O., Cronin, E., Jongeneel, R., Van Asseldonk, M., Bergevoet, R., Cordier, J., Meuwissen, M., Bocci, M., 2017. Study on risk management in EU agriculture. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Publications Office.

Folkeson Lillo, C., Valli, C., Jongeneel, R., Selten, M., Van Asseldonk, M., Avis, K., Rouillard, J., Underwood, E., Parissaki, M., Bertolozzi, D., Devot, A., 2023. Mapping and Analysis of CAP Strategic Plans. Assessment of joint efforts for 2023-2027. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Publications Office.

Verhagen, Jan, Marcel van Asseldonk en Annette Pronk, januari 2018. Open teelt en klimaatadaptie in relatie tot de financiële weerbaarheid. Rapport WPR-755

Wisman, Arjan, juli 2022. NSO-typering agrarische bedrijven 2021, normen en uitgangspunten bij typering agrarische bedrijven in Nederland. Nota 2022-068.

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl