

## Voorstel aan de gemeenteraad

# Reactie op voorstel Veiligheidsregio Utrecht (VRU) tot oprichting Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's

|                      |                             |
|----------------------|-----------------------------|
| Beleidsveld          | Openbare Orde en Veiligheid |
| Organisatieonderdeel | Openbare Orde en Veiligheid |
| Opsteller            | Karen Ramakers              |
| Kenmerk              | 10872853                    |
| Vergaderdatum Raad   | volgt                       |
| Geheim               | Nee                         |

### Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De bijgevoegde brief aan de VRU vast te stellen, waarin een positieve reactie wordt gegeven op het voorstel voor oprichting van en deelname aan de Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's voor de dekking van niet-verzekerbare aanspraken na dienstongevallen.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

## Samenvatting

Na instemming van de gemeenteraden en de besturen van de veiligheidsregio's is in 2022 de Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's (het expertisebureau) opgericht voor de advisering op het gebied van risicobeheer bij ongevallen en schade en de gezamenlijke inkoop van verzekeringen. Het onderhavige voorstel gaat over de, destijds al aangekondigde, oprichting van een waarborgfonds voor de dekking van niet-verzekerbare aanspraken na dienstongevallen.

## Context

### *Aanleiding*

Per brief van 14 februari 2023 heeft het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) het ontwerpbesluit tot oprichting van en deelname aan de Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's aan de gemeenteraad aangeboden. Daarbij is de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 12 mei 2023 wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

De rechtspositieregeling CAR-UWO schrijft voor dat de VRU als werkgever verantwoordelijk is voor het afsluiten van een ongevallenverzekeringen voor haar medewerkers. De VRU voldoet aan deze verplichting. Omdat verzekeraars de laatste jaren steeds meer beperkingen doorvoeren in hun verzekeringspakketten hebben de samenwerkende veiligheidsregio's enkele jaren geleden het initiatief genomen om gezamenlijk aan de slag te gaan met het thema 'Goed werkgeverschap na dienstongevallen'. De veiligheidsregio's hebben landelijke afgesproken welke aanspraken zij aan medewerkers bieden. Daarnaast is besloten om deze aanspraken in gezamenlijkheid te financieren in een mix van verzekeren en zelf/samen dragen. Dit wordt geïmplementeerd in de vorm van een tweetrapsraket: de oprichting van een Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's (expertisebureau) en de oprichting van een Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's. De Landelijke Regeling Aanspraken na Dienstongevallen dient als basis voor de Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's en de Stichting Waarborgfonds. Het was niet mogelijk om de oprichting van beide stichtingen tegelijkertijd voor te leggen als gevolg van de beperkte tijd die resteert tot aan de einddatum van de huidige ongevallenverzekering op 1 januari 2024. Aangezien het voor de oprichting van de Stichting Risicobeheer (expertisebureau) nodig was om een vergunning aan te vragen bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en om te zorgen voor bemensing van het expertisebureau is ervoor gekozen om eerst deze stichting op te richten.

### Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's

Deze eerste stap is inmiddels gerealiseerd. Het expertisebureau is per 12 oktober jl. opgericht en bereidt een vergunningaanvraag bij de AFM voor. Het besluit tot oprichting van de Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's (expertisebureau) vond plaats na een besluitvormingsproces van de algemene besturen van de veiligheidsregio's in de eerste helft van 2022. Het algemeen bestuur van de VRU heeft hiertoe op 28 maart 2022 besloten. Aan Stichting Risicobeheer nemen alle 25 veiligheidsregio's in Nederland deel. Voorafgaand aan het besluit zijn de gemeenteraden in de gelegenheid gesteld om hun wensen en bedenkingen te uiten.

Met deze stichting hebben de veiligheidsregio's een gezamenlijk expertisebureau waarmee voorzien wordt in het:

- beheren van de landelijke set van aanspraken bij dienstongevallen;
- collectief inkopen van ongevallenverzekering en de makelaarsdienst;
- adviseren en bemiddelen ten aanzien van complexe casussen;
- afwikkelen van schades.

Op termijn kunnen ook andersoortige risico's door dit expertisebureau worden opgepakt. Hiermee ontstaat een professionele organisatie die invulling geeft aan het risicobeheer van veiligheidsregio's. De Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's heeft bovendien tot doel om samenwerkingsverbanden af te sluiten met soortgelijke organisaties, zoals VNG Risicobeheer en Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam om het initiatief waar mogelijk te versterken.

### Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's

Op 16 december jl. heeft het Veiligheidsberaad, het overlegorgaan van de 25 voorzitters veiligheidsregio, mede op advies van de Bestuurlijke Advies Commissie Brandweer, het principebesluit genomen tot het oprichten van een Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's. Op 6 februari jl. heeft het Algemeen Bestuur van de VRU vervolgens een voorgenomen besluit genomen tot oprichting van en deelname aan de Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's conform het ontwerpbesluit oprichting Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's. Het is aan het Algemeen Bestuur van de VRU te besluiten of men tot oprichting en deelname wenst over te gaan gehoord hebbende de gemeenteraden.

Deelname aan het waarborgfonds is vrijwillig. Oprichting van het waarborgfonds is al bij deelname van een beperkt aantal veiligheidsregio's opportuun, omdat de niet-verzekerbare aanspraken die gelden op grond van de Landelijke Regeling Aanspraken na dienstongevallen anders door de individuele veiligheidsregio gedragen moeten worden.

Beoogd wordt dat de deelnemers jaarlijks een bijdrage storten in het waarborgfonds. Indien er op grond van de Landelijke Regeling Aanspraken na Dienstongevallen een uitkering dient te worden gedaan aan een medewerker die een dienstongeval is overkomen én deze aanspraak niet gedekt wordt door de ongevallenverzekering, dan volgt een betaling uit het waarborgfonds aan de veiligheidsregio. De veiligheidsregio gebruikt deze vergoeding vervolgens om de aanspraak van de betreffende medewerker mee te betalen.

Het waarborgfonds biedt een oplossing voor:

1. het collectief dragen van niet verzekerbare risico's zoals terrorisme, predispositie, Corona, PTSS;
2. het collectief dragen van kostbare verzekeringen (hierbij zal een zorgvuldige afweging worden gemaakt ten aanzien van de financiële risico's);
3. het collectief afsluiten van een ongevallenverzekering. De veiligheidsregio's betalen een jaarlijks bedrag waaruit de premie ongevallenverzekering wordt voldaan. Het restant wordt gestort in het Waarborgfonds. Als een veiligheidsregio niet deelneemt aan het Waarborgfonds dan betaalt de veiligheidsregio uitsluitend de premie ongevallenverzekering. De niet-verzekerde aanspraken draagt de veiligheidsregio dan zelf.

#### *Juridische context*

##### Keuze voor een stichting als rechtsvorm

Het doel van het waarborgfonds is een vorm van verzekeren, namelijk het gezamenlijk dragen van risico's. Verzekeren is een activiteit die een vergunning vereist van De Nederlandse Bank (DNB). Er kan een beroep worden gedaan op een vrijstelling van deze vergunningsplicht onder verschillende voorwaarden, waaronder het ontbreken van een winstoogmerk. Met het oog op de eis dat geen sprake mag zijn van een winstoogmerk is de keuze voor rechtspersonen beperkt. Dat maakt namelijk dat gekozen moet worden tussen de rechtsvorm 'stichting' en de rechtsvorm 'onderlinge waarborgmaatschappij'. Dit laatste is een bijzondere verenigingsvorm. Hierbij is de afweging gemaakt dat de stichting de voorkeur geniet boven de onderlinge waarborgmaatschappij met het oog op de lichte structuur. Om de activiteiten van het expertisebureau hierop te laten aansluiten is voor die organisatie destijds eveneens voor de stichtingsvorm gekozen. Hiermee wordt geen zwaardere structuur opgetuigd dan strikt noodzakelijk is.

##### Eisen voorafgaand aan oprichting stichting

Het algemeen bestuur van een veiligheidsregio is bevoegd tot het oprichten van een stichting indien de gemeenschappelijke regeling in deze mogelijkheid voorziet, en het bijzonder aangewezen moet worden geacht te zijn voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. De gemeenschappelijke regeling van de VRU voorziet in de mogelijkheid tot het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon. En de VRU en het Veiligheidsberaad geven aan dat de oprichting van deze stichting geacht wordt bijzonder aangewezen te zijn voor het daarmee te dienen openbaar belang, met als onderbouwing:

- De dekking van de ongevallenverzekering sluit steeds minder goed aan bij de verwachting van zowel de veiligheidsregio als ook de medewerker. Veelal spitst zich dit toe op de vraag of aan alle elementen van ongevalsdefinitie is voldaan, terwijl de medewerker evident letsel heeft opgelopen tijdens zijn werk.

- Er is sprake van een 'verharding' van de verzekeringsmarkt, hetgeen inhoudt dat het aantal aanbieders afneemt, premies stijgen en voorwaarden versoberd worden met als gevolg dat de verzekerbaarheid onder druk komt te staan.
- Bovenstaande heeft bijgedragen aan de gedachte dat verzekeren 'slechts' een van de mogelijke opties is om financiële risico's als gevolg van schade bij ongevallen op te vangen. In feite is daarmee de stap gezet van 'verzekeringsdenken naar risicodenken'. Ook is de stap van 'verzekeringsdenken naar het denken in aanspraken': niet de verzekering, maar de aanspraak dient leidend te zijn voor de medewerker.
- Daarnaast is gebleken dat de verzekeringsfunctie binnen de veiligheidsregio's veelal kwetsbaar is ingevuld door 'eenpitters' met beperkte formatie en beperkte kennis en ervaring. Door onderling samen te werken en verbindingen te leggen met externe expertise in bestuurlijke context kan deze kwetsbaarheid worden verminderd.

Voorts wordt het besluit tot oprichting van een stichting niet genomen dan nadat de raden van de deelnemende gemeenten een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur te brengen. Dit is op basis van artikel 31a, lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De verwachting is dat de landelijke samenwerking van de veiligheidsregio's in de stichting geen effect heeft op de rol van de raad. De kaderstellende en controlerende rol van de raad op basis van de Wgr is namelijk vooral van belang bij taken met een belangrijke politieke component, aangezien een gemeenschappelijke regeling geen democratisch gelegitimeerd orgaan heeft. Het besluit tot oprichting van en deelname aan het waarborgfonds is te beschouwen als bedrijfsvoeringsbeslissing, gewenst in verband met goed werkgeverschap en passend binnen de begroting. In de reactiebrief is het verzoek opgenomen om bij de voorziene evaluatie de positie van de raad te betrekken.

#### *Beslistermijn*

Behandeling in de raadscommissie VBF is voorzien op 30 maart en in de raad op 6 april 2023.

#### *Beoogd effect*

Het waarborgfonds is bedoeld voor het in gezamenlijkheid dragen van risico's, in ieder geval de (niet-verzekerde) aanspraken na een dienstongeval. Beoogd wordt dat de deelnemers jaarlijks een bijdrage storten in het waarborgfonds. Indien er op grond van de Landelijke Regeling Aanspraken na Dienstongevallen een uitkering dient te worden gedaan aan een medewerker die een dienstongeval is overkomen én deze aanspraak niet gedekt wordt door de ongevallenverzekering, dan volgt een betaling uit het waarborgfonds aan de veiligheidsregio. De veiligheidsregio gebruikt deze vergoeding vervolgens om de aanspraak van de betreffende medewerker mee te betalen.

Door deelname aan het waarborgfonds neemt het risico dat een beroep moet worden gedaan op de algemene reserve af. Alleen in geval de veiligheidsregio een uitkering wil doen bovenop de aanspraken die gelden op basis van de Landelijke Regeling Aanspraken Dienstongevallen, zal die ten laste komen van de algemene reserve.

De essentie van de oprichting van het Expertisebureau en het Waarborgfonds is goed werkgeverschap na dienstongevallen. Naast de verwachte kwaliteitsslag en beperking van de kwetsbaarheid van de verzekeringsfunctie, wordt op termijn ook een besparing verwacht door de gezamenlijke inkoop van de ongevallenverzekering, het collectief afhandelen en registreren van schades en eventueel collectief dragen van risico's in plaats van deze te verzekeren (de verhouding schade-premie ongevallenverzekering is ongeveer 1:2).

#### *Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad*

De [raad](#) heeft op 3 februari 2022 een positieve reactie afgegeven ten aanzien van de oprichting van een landelijke stichting die veiligheidsregio's adviseert op het thema risicobeheer rondom ongevallen en schade en voor de veiligheidsregio's verzekeringen inkoop. De raad heeft bij behandeling van het voorstel Stichting Risicobeheer de toezegging gekregen dat er bij het voorstel Waarborgfonds aandacht zou zijn voor evaluatie van het fonds en de positie van de raad in de werkwijze van de stichting (22/T41).

## Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

| Beslispunt |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1          | De bijgevoegde brief aan de VRU vast te stellen, waarin een positieve reactie wordt gegeven op het voorstel voor oprichting van en deelname aan de Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's voor de dekking van niet-verzekerbare aanspraken na dienstongevallen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Argumenten |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1.1        | <p><u>Deelname aan het waarborgfonds draagt bij aan goed werkgeverschap.</u></p> <p>De insteek van goed werkgeverschap is primair om een kwaliteitsslag te maken. Door landelijk op te trekken en gezamenlijk deel te nemen aan het expertisebureau en het waarborgfonds kunnen de veiligheidsregio's zich meer richten op aanspraken in plaats van verzekeraarbaarheid. En met deze regeling is er meer aandacht voor preventie van dienstongevallen, omdat er meer inzicht is in de schades en de afhandeling daarvan. Voorkomen wordt dat iedere regio een andere vergoeding toekent voor hetzelfde risico.</p>                                                                                                                                                                                                                  |
| 1.2        | <p><u>Met dit waarborgfonds kunnen veiligheidsregio's gezamenlijk de kosten voor Landelijke Aanspraken na Dienstongevallen dragen, voor zover deze niet te verzekeren zijn.</u></p> <p>Het risico om de niet verzekerbare kosten te dekken wordt collectief gedragen in plaats van door iedere veiligheidsregio afzonderlijk. Het huidige risico dat een beroep moet worden gedaan op de algemene reserve voor kosten die niet zijn verzekerd neemt daarmee af. Daarnaast levert het waarborgfonds schaalvoordelen op, omdat er collectief ingekocht wordt en veiligheidsregio's geen eigen makelaarsdienst meer in hoeven te schakelen. En naar verwachting levert de samenwerking op termijn een besparing op doordat de afgedragen premies voor de ongevallenverzekering hoger liggen dan de uitgekeerde schadevergoedingen.</p> |
| 1.3        | <p><u>De verwachte bijdrage past binnen de structurele begroting van de VRU.</u></p> <p>Op basis van de verdeelsleutel inwoneraantal wordt de bijdrage van de VRU per 2024 €322k per jaar. Dit is €55k meer dan de huidige premie ongevallenverzekering. De VRU betaalde in 2022 € 267k aan premie ongevallenverzekering. Dit is een aanzienlijk lagere premie dan de VRU in 2021 en eerdere jaren betaalde (€433k). Dit toont aan dat de premie kan fluctueren.</p> <p>De verwachting is dat alle veiligheidsregio's hun deelname aan het waarborgfonds kunnen dekken binnen hun huidige begroting.</p>                                                                                                                                                                                                                            |

## Financiën

### Kostenneutrale wijziging

De dekking van het waarborgfonds bestaat uit een jaarlijkse bijdrage van de veiligheidsregio's. Het uitgangspunt bij de ontwikkeling van de Landelijke Regeling Aanspraken na Dienstongevallen is om de invoering van het waarborgfonds kostenneutraal te laten plaatsvinden. De insteek kostenneutraliteit is gezien vanuit landelijk perspectief, omdat het vertrekpunt van elke veiligheidsregio ten aanzien van de dekking en de verzekering van schades na ongevallen verschillend is. De kostenneutraliteit heeft betrekking op drie kostencomponenten:

1. de premie ongevallenverzekering (inclusief onafhankelijke medische dienst);
2. de fee voor de dienstverlening van de makelaar;
3. de algemene reserve voor de niet-verzekerbare risico's.

Nadat de premie ongevallenverzekering bekend is geworden, wordt duidelijk welk bedrag overblijft om in het Waarborgfonds te stoppen. Uit het Waarborgfonds worden dan de niet-verzekerbare aanspraken gedekt. Het is de verwachting dat dit budget ruimschoots toereikend is. Overigens zijn de veiligheidsregio's ook nu al eigen risicodragers voor niet-verzekerbare aanspraken. Deze worden veelal betaald uit de algemene reserve. Dit budget is overigens niet meegenomen in het landelijke budget.

#### Kostenverdeelsleutel op basis van inwoneraantal

Na een uitgebreide analyse van verschillende verdeelmodellen en toetsing op basis van criteria is landelijk afgesproken om de bijdrage aan het waarborgfonds te verdelen op basis van het aantal inwoners per regio. Voor de stichting Risicobeheer is vooralsnog een pondspondsgewijze verdeelsleutel afgesproken (vast bedrag per regio à €22,5k per jaar, dekking VRU binnen bestaande begroting). De combinatie van de verdeelsleutels doet recht aan de aard van de kosten:

- De verdeling van de 'apparaatskosten' van de stichting Risicobeheer pondspondsgewijs: vaste kosten, niet afhankelijk van omvang en risico.
- De verdeling van de inleg ter dekking van de schadeclaims op basis van inwonertal: variabele kosten, afhankelijk van omvang en risico.

Omdat het besluit van de verdeelsleutel ten aanzien van de stichting Risicobeheer van tijdelijke aard is, zal de VRU aan de voorzitter van het Veiligheidsberaad haar voorkeur tot voortzetting van deze verdeelsleutel kenbaar maken. De verdeelsleutel wordt na de eerste periode van 5 jaar geëvalueerd.

#### Verwachte bijdrage VRU past binnen begroting VRU

Op basis van de verdeelsleutel inwoneraantal wordt de bijdrage van de VRU per 2024 €322k per jaar. Dit is €55k meer dan de huidige premie ongevallenverzekering. De VRU betaalde in 2022 €267k aan premie ongevallenverzekering. Dit is een aanzienlijk lagere premie dan de VRU in 2021 en eerdere jaren betaalde (€433k). Dit toont aan dat de premie kan fluctueren. Bij iedere aanbesteding kan het anders uitpakken. De verwachte bijdrage past binnen de structurele begroting van de VRU.

#### Entree-inleg bij wijze van lening/borg

Om niet in het eerste jaar bij een calamiteit geconfronteerd te worden met een tekort, wordt een entree-inleg van de veiligheidsregio's gevraagd die gelijk is aan het bedrag dat de veiligheidsregio jaarlijks inlegt à €322k. Deze inleg wordt beschouwd als lening/borg en als zodanig op de balans verwerkt. Dit bedrag gaat terug naar de veiligheidsregio zodra de liquiditeit van het Waarborgfonds dit toelaat. Ook na beëindiging van de deelname geldt dat restitutie plaatsvindt indien en zodra de liquiditeit van het waarborgfonds dit toelaat. In de gesprekken met de landelijke vakbonden is besproken dat de aanspraken op onderdelen kunnen worden aangepast indien de budgetneutraliteit in het gedrang komt.

### **Vervolg**

Op 19 juni 2023 brengt het dagelijks bestuur van de VRU een advies uit ten aanzien van het oprichten van de Stichting Waarborgfonds, met inachtneming van eventuele wensen en bedenkingen van de gemeenteraden. Afhankelijk van de uitkomst kan in het algemeen bestuur van 3 juli 2023 een definitief besluit genomen worden. De formele oprichting van het waarborgfonds volgt zo spoedig mogelijk na de definitieve besluitvorming in het Veiligheidsberaad. Beoogd wordt om het waarborgfonds per 1 januari 2024 operationeel te hebben met het oog op de invoering van de Landelijke Regeling Aanspraken na Dienstongevallen en de ingangsdatum van de gezamenlijke ongevallenverzekering per die datum.

Na 1,5 tot 2 jaar dat het Waarborgfonds operationeel is zal een evaluatie plaatsvinden.

### **Participatie**

Er heeft geen participatie plaatsgevonden over dit voorstel.

### **Communicatie**

Er is geen aanvullende communicatie voorzien.

### **Niet-Referendabel**

Op dit raadsbesluit is de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht niet van toepassing omdat het een raadsbesluit betreft over stukken van een gemeenschappelijke regeling (artikel 3 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

### **Bijlagen**

Bijlagen besluitvorming

- Reactiebrief Oprichting Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's

Bijlagen informatief

- Aanbiedingsbrief VRU
- Modelontwerpbesluit Oprichting Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's