Veiligheidsregio
HOLLANDS MIDDEN

beslisnotitie

1. Samenvatting voorstel

De oprichting van de Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's is de afronding van een traject om de grip op onze werknemersverzekeringen bij ongevallen te vergroten. De eerste stap was het oprichten van de Stichting Risicobeheer. Met het oprichten van de Stichting Waarborgfonds wordt het risicodragerschap door alle Veiligheidsregio's gezamenlijk aangegaan.

2. Algemeen

Onderwerp:	Oprichting Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's	**Opgesteld door:**	S&B Roxanne Bucker
		Afgestemd met:	Ernst Breider, concerncontroller
Voorstel t.b.v. vergadering:	Algemeen Bestuur	**Datum**	20 april 2023
Agendapunt:	7.	**Bijlage(n):**	
Portefeuille:	C.L. Visser (DB) H. Zuidijk (VD)	**Status:**	Besluitvormend
Vervolgtraject besluitvorming:	Algemeen Bestuur	**Datum:**	29 juni 2023

3. Besluit

Het Algemeen Bestuur besluit:

1. In te stemmen met het voorgenomen besluit tot oprichting van de Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's;
2. Het voorgenomen besluit tot oprichting Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's voor wensen en bedenkingen aan te bieden aan de gemeenteraden en te verzoeken om binnen 6 weken na ontvangst een reactie te geven.

4. Toelichting op het besluit

Op 16 december jl. heeft het Veiligheidsberaad, het overlegorgaan van de 25 voorzitters veiligheidsregio, mede op advies van de Bestuurlijke Advies Commissie Brandweer het principebesluitgenomen tot het oprichten van een Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's, die dekking biedt voor in ieder geval de niet-verzekerbare aanspraken na dienstongevallen.

Het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio is bevoegd tot het oprichten van een stichting indien de gemeenschappelijke regeling in deze mogelijkheid voorziet en dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht te zijn voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Voorts wordt het besluit 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.

De gemeenschappelijke regeling van Veiligheidsregio Hollands Midden voorziet in de mogelijkheid tot het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Hieronder wordt toegelicht waarom de oprichting vandeze stichting wordt geacht bijzonder aangewezen te zijn van het daarmee te dienen openbaar belang.

Huidige situatie
De Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV) is enige tijd aan de slag met het thema 'Goedwerkgeverschap na dienstongevallen'. Ten tijde van de regionalisering van de brandweer zijn de aanspraken bij ongevallen, zoals die golden bij de gemeentelijke en regionale brandweren via nieuwe verzekeringspolissen samengevoegd. Hierbij is veelal geen bewuste afweging gemaakt rondom aanspraken bij ongevallen.

Als gevolg van een aantal interne en externe ontwikkelingen is een toenemend bewustzijn bij veiligheidsregio's ontstaan over de aard en hoogte van aanspraken van medewerkers als gevolg van ongevallen tijdens het werk. Dit bewustzijn is de afgelopen jaren gegroeid door een toenemende onderlinge samenwerking van veiligheidsregio's op dit vlak. In de loop der tijd bleek dat de dekking van de ongevallenverzekering niet in alle gevallen (meer) aansloot bij de verwachting die zowel de veiligheidsregio als ook de medewerker hadden. 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. Daarnaast 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. Dit alles 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.

Om invulling te geven aan deze uitdagingen is de RCDV het Project Risicomanagement & Verzekeringen gestart om via landelijke samenwerking, antwoord te vinden op bovenstaande ontwikkeling. Kort gezegd is het de bedoeling om:

- Landelijk te komen tot één set van aanspraken bij dienstongevallen;
- Het collectief inkopen van één ongevallenverzekering (voor verzekerbare aanspraken);
- Een waarborgfonds op te richten om een oplossing te bieden voor (in ieder geval) de niet- verzekerbare aanspraken;
- Het oprichten van een (landelijk) expertisebureau dat kan adviseren en bemiddelen;
- Het aangaan van strategische samenwerkingsverbanden.

Op 1 juli 2022 heeft het Veiligheidsberaad besloten tot oprichting van het expertisebureau risicobeheer. Op 12 oktober 2022 is het expertisebureau feitelijk opgericht. De voorliggende brief gaat over de stap om te komen tot een waarborgfonds. De aangewezen rechtsvorm voor het

waarborgfonds is een stichting. Deze stichting is vrijgesteld van de vergunningsplicht van De Nederlandse Bank (DNB).

Toekomstige situatie
De veiligheidsregio's hebben straks een waarborgfonds waarmee zij gezamenlijk de Landelijke Aanspraken na Dienstongevallen financieren voor zover deze niet verzekerd zijn. Daarnaast hebben ze een gezamenlijk expertisebureau risicobeheer waarmee zij collectief een ongevallenverzekering kunnen inkopen en per 1 januari 2024 deze schades kunnen afwikkelen. Op termijn kunnen ook andersoortige risico's door dit expertisebureau worden opgepakt. Hiermee ontstaat een professionele organisatie, die invulling geeft aan het risicobeheer van de veiligheidsregio's. Naar verwachting levert de samenwerking behalve een efficiency- en kwaliteitsslag op termijn ook een besparing op doordat de verhouding schade-premie ongevallenverzekering ongeveer 1:2 is.

Deelname aan het waarborgfonds is vrijwillig. Wel is deelname aan het expertisebureau een vereiste gelet op de onderlinge samenhang. Reeds bij deelname van een beperkt aantal veiligheidsregio's is het overigens al opportuun om het waarborgfonds op te richten, omdat de niet-verzekerbare aanspraken die gelden op grond van Landelijke Regeling Aanspraken na Dienstongevallen anders door de individuele veiligheidsregio gedragen worden.

Werking
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.

Vergunning
Het waarborgfonds is bedoeld voor het in gezamenlijkheid dragen van risico's, in ieder geval de (niet-verzekerde) aanspraken na een dienstongeval. Dit heet 'verzekeren' en is daarmee een activiteit die een vergunning van De Nederlandse Bank (DNB) vereist. Er kan echter een beroep worden gedaan op een vrijstelling van deze vergunningsplicht onder de volgende voorwaarden:

1. Er is geen winstoogmerk;
2. De jaarlijkse inleg bedraagt maximaal 5 miljoen euro;
3. De maximale technische reserve bedraagt maximaal 25 miljoen euro;
4. Er is een Raad van Toezicht (RvT) van tenminste drie personen benoemd door of werkzaam bij de overheid met de volgende expertises: risicomanagement, actuariaat en verzekeringen.

Rechtsvorm
Het is niet mogelijk om deze activiteiten onder te brengen bij een veiligheidsregio of een andere rechtspersoon, zoals het expertisebureau. Hier liggen de volgende overwegingen aan ten grondslag:

1. Het is de verwachting van juridisch experts dat de AFM en de DNB niet akkoord gaan met het onderbrengen van deze activiteiten bij een rechtspersoon met andersoortige activiteiten; de AFM is de vergunningverlenende instantie voor het expertisebureau.

2. Het samenvoegen van de activiteiten van het waarborgfonds met de werkzaamheden van een veiligheidsregio of het expertisebureau leidt tot aansprakelijkheidsrisico's voor deze organisaties.

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 bij deze eveneens voor die rechtsvorm 'stichting' gekozen. Hiermee wordt geen zwaardere structuur opgetuigd dan strikt noodzakelijk is.

Kostenneutraliteit
De insteek van goed werkgeverschap is om primair een kwaliteitsslag te maken. Dit neemt niet weg dat het uitgangspunt bij de ontwikkeling van de Landelijke Regeling Aanspraken na Dienstongevallen is om de financiering kostenneutraal te laten plaatsvinden. De insteek is kostenneutraliteit bezien vanuit landelijk perspectief, omdat het vertrekpunt van elke veiligheidsregio ten aanzien van de financiering en verzekering van schades na dienstongevallen verschillend is. Het is overigens de verwachting dat de samenwerking in zowel het expertisebureau als het waarborgfonds behalve een kwaliteitsslag op termijn ook tot (aanzienlijk) financieel voordeel voor de deelnemers leidt. Dit voordeel wordt in eerste aanleg gebruikt om het waarborgfonds mee te vullen.

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.

De premie ongevallenverzekering en de makelaarsdienst zijn weliswaar bekend, maar bij een complexe zaak zonder verzekeringsdekking zal de veiligheidsregio een beroep moeten doen op de algemene reserve. Dit laatste zit nog niet verdisconteerd in de 4,1 miljoen. Ook is een premie ongevallenverzekering geen vast gegeven. Bij een volgende aanbesteding kan dit immers anders uitpakken. Tot slot gaat het om risico's. Als er toevallig net een grotere groep personeel tegelijk letsel oploopt dan heeft dit gevolgen voor de schadelast. Daarom geldt bij het uitgangspunt kostenneutraliteit dat een zekere slag om de arm gehouden moet worden.

Hoewel er voor veel veiligheidsregio's geen sprake is van stijgende kosten zullen de kosten voor de VRHM met 30.000 euro per jaar stijgen. Dit komt doordat wij in de meest recente aanbesteding van de ongevallen verzekering een zeer gunstige aanbesteding hadden. De extra kosten kunnen opgevangen worden binnen de huidige begroting. Het risico dat een beroep moet worden gedaan op de algemene reserve neemt daarentegen wel af. Alleen in geval de veiligheidsregio een uitkering wil doen bovenop de aanspraken, die gelden op grond van de Landelijke Regeling Aanspraken na Dienstongevallen, zal deze ten laste komen van de algemene reserve.

Verdeelsleutel

Voor het waarborgfonds is een verdeelsleutel overeengekomen op basis van inwoneraantal. Deze verdeelsleutel wordt na de eerste periode van vijf jaar geëvalueerd.

Oprichting expertisebureau risicobeheer

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 ongevallenverzekeringen van de veiligheidsregio's. Aangezien voor het invullen van het expertisebureau een aantal extra stappen moet worden gezet, zoals de aanvraag van een vergunning bij de AFM en het bemensen van deze organisatie is ervoor gekozen om eerst te komen tot de oprichting van het expertisebureau. Het Expertisebureau is per 12 oktober jongstleden opgericht en bereidt een vergunningsaanvraag bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM) voor.

Vervolg

De formele oprichting van het waarborgfonds volgt zo spoedig 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.

Verzoek

Gelet op het bovenstaande wordt het Algemeen Bestuur verzocht om het voorgenomen besluit tot oprichting Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's voor wensen en bedenkingen met de gemeenteraden te delen met het verzoek om binnen 6 weken na toezending eventuele wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Na ontvangst van de wensen en bedenkingen van de gemeenteraden, wordt een definitief besluit voorgelegd aan het Algemeen Bestuur in de vergadering van 29 juni 2023.

Het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio is bevoegd tot het oprichten van een stichting. De gemeenschappelijke regeling van Veiligheidsregio Hollands Midden voorziet in de mogelijkheid tot het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Voorts wordt het besluit 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.

5. Consequenties

Financieel:
VRHM betaalde in 2022 € 160.731 aan premie ongevallenverzekering. Op basis van de verdeelsleutel inwoneraantal wordt de bijdrage van VRHM per 2024 € 192.877 per jaar. Voor de VRHM stijgen de kosten dus met ongeveer € 30.000 per jaar. Dit zal gedekt worden binnen de bestaande begroting.

6. Implementatie en communicatie

De nieuwe landelijke regeling biedt een aantal verbeteringen in de aanspraken ten opzichte van de huidige ongevallenverzekering. Er worden echter ook een aantal aanspraken van medewerkers versoberd. In september wordt de OR geïnformeerd over de oprichting Stichting Waarborgfonds en de veranderingen voor medewerkers. Bovendien komt in september het Expertisebureau met een toolkit implementatie nieuwe aanspraken. Deze wordt ook beschikbaar gemaakt voor medewerkers. Medewerkers worden dit najaar geïnformeerd over de nieuwe landelijke regeling.

7. Historie besluitvorming

- In de vergadering van het Veiligheidsberaad van 4 oktober 2021 is het principebesluit genomen om te komen tot de oprichting van een expertisebureau risicobeheer met als rechtsvorm een stichting.
- In de vergadering van het Algemeen Bestuur VRHM van 8 november 2021 is het voorgenomen besluit genomen om deel te nemen aan de stichting. Het ontwerpbesluit is vervolgens aan de raden van de deelnemende gemeenten gezonden om eventuele wensen en bedenkingen op deelname aan de Stichting Risicobeheer kenbaar te maken aan het Algemeen Bestuur VRHM.
- Op 21 april 2022 heeft het Algemeen Bestuur van de VRHM het besluit tot oprichting van en deelname aan de Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's vastgesteld.
- Op 1 juli 2022 heeft het Veiligheidsberaad besloten tot oprichting van het expertisebureau risicobeheer.