VEILIGHEIDSREGIO
MIDDEN- EN WEST-BRABANT

Aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders
alsmede de Raden van de 24 gemeenten
in Midden- en West-Brabant

Veiligheidsregio MWB
Doornboslaan 225-227, Breda
Postbus 3208
5003 DE Tilburg
Telefoon (088) 2250100
www.veiligheidsregiomwb.nl

Datum	06 februari 2022	Behandeld door	Jolanda Trijselaar
Onze referentie	U.036082	Doorkiesnummer	088-2250100
Uw referentie		E-mail	Jolanda.trijselaar@vrmwb.nl
Uw brief van		Onderwerp	Stichting Waarborgfonds

Geachte leden van het College en de Gemeenteraad,

Het Algemeen Bestuur van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (VRMWB) heeft op 2 februari 2023 besloten tot deelname aan de oprichting van de Stichting Waarborgfonds. Het Waarborgfonds hangt samen met de Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's die per 12 oktober 2022 is opgericht. U bent hierover op 8 december 2021 door ons geïnformeerd (U.035682). Het bestuur vraagt u via deze brief om een zienwijze te geven op het voornemen tot deelname aan de oprichting van de Stichting Waarborgfonds.

Op 16 december 2022 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, die dekking biedt voor in ieder geval de niet-verzekerbare aanspraken na dienstongevallen.

Het Algemeen Bestuur van de VRMWB is op grond van Artikel 31a Wet gemeenschappelijke regelingen bevoegd tot het oprichten van een stichting. Het besluit wordt niet eerder genomen dan nadat u een ontwerpbesluit is toegezonden en u in de gelegenheid bent gesteld uw wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur te brengen.

Hieronder licht ik u toe waarom het voornemen bestaat deze stichting op te richten.

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 gezet 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[1]. Op 12 oktober 2022 is het expertisebureau feitelijk opgericht. Het besluit tot oprichting van en deelname aan het expertisebureau is genomen in het Algemeen Bestuur van 14 april 2022, waar een zienswijzetraject aan vooraf gegaan is. Deze 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. Daarnaast wordt met het expertisebureau behalve een kwaliteitsslag ook een besparing verwacht door één gezamenlijke inkoop van de ongevallenverzekering en het collectief afhandelen en registreren van schades.

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.

[1] *Veiligheidsregio's krijgen expertisebureau risicobeheer*

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 per jaar.
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 Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) niet akkoord gaat 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 eveneens bij deze voor die rechtsvorm voor de 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[2] 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.

[2] *In deze notitie is zoveel mogelijk gekozen voor het begrip kostenneutraliteit in plaats van het begrip budgetneutraliteit met het oog op het feit dat budgetten niet vanzelfsprekend toereikend zijn, maar de kosten wel een gegeven zijn.*

De kostenneutraliteit heeft betrekking op drie kostencomponenten:

a) De premie ongevallenverzekering (inclusief onafhankelijke medische dienst).
b) De fee voor de dienstverlening van de makelaar.
c) De algemene reserve[3] 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. Ook is de 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.
De verwachting is dat de deelnemende veiligheidsregio's hun deelname aan het waarborgfonds kunnen financieren uit hun huidige begroting. Voor de VRMWB is dit ook daadwerkelijk zo. In die zin is er geen sprake van nieuw beleid. 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 extra uitkering ten laste komen van de algemene reserve.

Verdeelsleutel
Voor het waarborgfonds is een verdeelsleutel overeengekomen op basis van inwoneraantal van de veiligheidsregio. Deze verdeelsleutel wordt na de eerste periode van 5 jaar geëvalueerd.

Vervolg
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.

Verzoek
Gelet op het bovenstaande verzoek ik u hierbij om eventuele wensen en bedenkingen ten aanzien van de oprichting en deelname aan de stichting waarborgfondsveiligheidsregio's kenbaar te maken. Eventuele zienswijzen ontvangen wij uiterlijk 17 april 2023. U mag uw reactie sturen naar vrsecretariaat@vrmwb.nl. Het Algemeen Bestuur neemt op 20 april 2023 een besluit over de ingekomen zienswijzen van gemeenten en stelt dan het besluit tot deelname aan de Stichting Waarborgfonds definitief vast.

In het vertrouwen u hierdoor voor dit moment naar genoegen te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,
namens het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant,

A.C. Trijselaar
Algemeen directeur/ Regionaal Commandant

Bijlage: Modelontwerpbesluit oprichting Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's

[3] *De VRMWB heeft geen algemene reserve (conform besluit AB maart 2012). De gemeenten fungeren in dit geval als vangnet om risico's op te vangen en fungeren de gemeenten feitelijk als een deel van de benodigde weerstandscapaciteit.*