Postbus 234
7300 AE Apeldoorn
088 310 4000
info@vnog.nl
www.vnog.nl

Aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten van de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland

Datum	:	4 april 2023	Uw brief van	:
Ons kenmerk	:	23-63996/23-089398/AM	Uw kenmerk	:
Behandeld door	:	F. Starke	Bijlage(n)	: 1
Onderwerp	:	Wensen en bedenkingen oprichting en deelname stichting waarborgfonds veiligheidsregio's		

Geachte raad,

Op 30 maart jl. heeft het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland het principebesluit genomen tot het mede oprichten van en deelnemen aan een stichting waarborgfonds veiligheidsregio's, die dekking biedt voor in ieder geval de niet-verzekerbare aanspraken na dienstongevallen.

Aan de oprichting van een stichting door het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling zijn enkele voorwaarden verbonden. Ten eerste moet de gemeenschappelijke regeling in deze mogelijkheid voorzien. Ten tweede moet met de oprichting van de stichting het openbaar belang worden gediend. En ten derde moeten de raden van de deelnemende gemeenten het ontwerpbesluit toegezonden krijgen en in de gelegenheid worden gesteld om hun wensen en bedenkingen aan het algemeen bestuur mee te geven. Dit is op basis van artikel 31a, tweede lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De Gemeenschappelijke regeling van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland voorziet sinds de Derde wijziging van de regeling in 2022 in de mogelijkheid tot het oprichten van de stichting waarborgfonds veiligheidsregio's. Met deze brief sturen wij u het ontwerpbesluit en verzoeken wij u om ons uw wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Hieronder lichten wij u toe waarom de oprichting van deze stichting het openbaar belang dient.

Huidige situatie
De Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV) is enige tijd aan de slag met het thema 'Goed werkgeverschap 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 de medewerker hadden.

Vaak gaat het na een ongeval over de vraag of aan alle elementen van ongevalsdefinitie is voldaan, terwijl de medewerker en werkgever het erover eens zijn dat deze letsel heeft opgelopen tijdens het werk. Daarnaast is sprake van een 'verharding' van de verzekeringsmarkt: het aantal aanbieders neemt af, premies stijgen en voorwaarden worden versoberd. De verzekerbaarheid komt daarmee onder druk te staan. Dit alles heeft bijgedragen aan de gedachte bij veiligheidsregio's 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 de verzekeringsfunctie een specialisme dat binnen veiligheidsregio's kwetsbaar is ingevuld door 'eenpitters' met beperkte formatie. Ook zijn er verschillen in kennis en ervaring.
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. Het is daarbij de gezamenlijke wens van de veiligheidsregio's om:

> landelijk te komen tot één set van aanspraken bij dienstongevallen (Landelijke Aanspraken bij Dienstongevallen);
> collectief inkopen van één ongevallenverzekering in te kopen (voor verzekerbare aanspraken);
> een waarborgfonds op te richten voor (in ieder geval) de niet-verzekerbare aanspraken;
> een (landelijk) expertisebureau op te richten dat kan adviseren en bemiddelen;
> strategische samenwerkingsverbanden aan te gaan.

Onderdeel van deze operatie vormt de oprichting van twee stichtingen: de 'stichting risicofonds veiligheidsregio's' voor het kunnen afsluiten van een collectieve ongevallenverzekering en de 'stichting waarborgfonds veiligheidsregio's' (hierna: waarborgfonds) voor het opvangen van niet-verzekerbare risico's na dienstongevallen.
De individuele veiligheidsregio's dienen te besluiten over het oprichten van en het deelnemen aan deze stichtingen. Voor de eerstgenoemde stichting heeft de VNOG de besluitvorming in 2022 doorlopen. Op 1 juli 2022 is het expertisebureau risicobeheer[1] daadwerkelijk opgericht. Nu is de (voorgenomen) oprichting van het waarborgfonds aan de orde.

Toekomstige situatie
De VNOG heeft straks met de andere veiligheidsregio's een waarborgfonds waarmee gezamenlijk de Landelijke Aanspraken na Dienstongevallen worden gefinancierd, voor zover deze niet verzekerd zijn. Daarnaast neemt de VNOG al deel aan het gezamenlijk expertisebureau risicobeheer waarmee we collectief een ongevallenverzekering kunnen inkopen en per 1 januari 2024 deze schades kunnen afwikkelen. 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.

[1] Veiligheidsregio's krijgen Expertisebureau Risicobeheer - Veiligheidsberaad

Werking
Het is de bedoeling dat de deelnemers jaarlijks een bijdrage storten in het waarborgfonds. Als er op grond van de Landelijke Regeling Aanspraken na Dienstongevallen een uitkering moet 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.
Het risico ligt volledig bij het waarborgfonds. De veiligheidsregio gebruikt deze vergoeding vervolgens in zijn geheel 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 daarvoor is een vergunning van De Nederlandse Bank (DNB) nodig. Onder de volgende voorwaarden is echter een vrijstelling van deze vergunningsplicht mogelijk:
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 bestaande rechtspersoon, zoals het al genoemde 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 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 bij deze voor de rechtsvorm eveneens voor de stichting gekozen. Hiermee wordt geen zwaardere structuur opgetuigd dan strikt noodzakelijk is.

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

Herverdeeleffecten
De nieuwe wijze van verzekeren en het bieden van een waarborg voor niet-verzekerbare aanspraken zal in financiële zin leiden tot herverdeeleffecten. Voor iedere veiligheidsregio is het vertrekpunt ten aanzien van de financiering en verzekering van schades na dienstongevallen verschillend. Iedere veiligheidsregio heeft immers haar eigen ongevallenverzekering (met daarbij behorende premies) en dient risico's van niet te verzekeren aanspraken met eigen middelen op te vangen, over het algemeen uit de algemene reserve. Deelname aan het waarborgfonds is in financiële zin gebaseerd op een bijdrage per inwoner, wat een ander uitgangspunt is. De aard van het doel van het beoogde waarborgfonds -het afdekken van kosten van niet-verzekerbare risico's- maakt dat de mate van herverdeeleffecten niet op voorhand is aan te geven.

Financiële voordelen voorshands afwachten
De VNOG kan naar verwachting de deelname aan het waarborgfonds uit de lopende begroting financieren. Het risico dat een beroep moet worden gedaan op de algemene reserve neemt af: alleen in het geval dat de VNOG 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. De verwachting is dat deelname aan het waarborgfonds leidt tot enig financieel voordeel. Dit voordeel wordt in eerste aanleg gebruikt om het waarborgfonds mee te vullen. Het per saldo te verwachten voordeel laat zich nu nog niet kwantificeren. Omgekeerd geldt echter dat het niet deelnemen aan de stichting vrijwel zeker tot een stijging van kosten leidt (premies van polissen) en bovendien tot grotere risico's (onverzekerbare en alleen te dragen risico's).

Vervolg
De formele oprichting van het waarborgfonds volgt na de definitieve besluitvorming door de veiligheidsregio's. 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 aan uw raad
Gelet op het bovenstaande verzoeken wij u hierbij om eventuele wensen en bedenkingen ten aanzien van de oprichting van en deelname aan de stichting waarborgfonds veiligheidsregio's kenbaar te maken.

Het algemeen bestuur is voornemens om over de oprichting van en deelname aan de stichting waarborgfonds veiligheidsregio's te besluiten in zijn vergadering van 22 juni 2023. Met het oog hierop ontvangen wij uw reactie graag voor 1 juni 2023.

Met vriendelijke groet,
Namens het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland,

drs. D.G.L. Kransen
secretaris

A.J.M. Heerts
voorzitter

Bijlage: ontwerpbesluit oprichting stichting waarborgfonds veiligheidsregio's