

Aan de raden van de gemeenten,
die deelnemen aan Veiligheidsregio IJsselland

Datum: 21 december 2021
Kenmerk: V21.002514
Doorkiesnummer: 088-1197404
Onderwerp: Goed werkgeverschap bij dienstongevallen

Geachte gemeenteraad,

Het Veiligheidsberaad (het overlegorgaan van de 25 voorzitters veiligheidsregio) stemde op 4 oktober 2021 in met voorstellen om landelijk tot samenwerking van veiligheidsregio's te komen om risico's op te vangen als gevolg van schade bij ongevallen van operationele medewerkers. Verder om een goede basis te bieden voor aanspraken van medewerkers bij ongevallen. De brief van het Veiligheidsberaad (bijlage 1) zet de context en achtergrond van deze ontwikkeling uiteen.

Met onze brief stellen wij u op de hoogte van de redenen en de hoofdpunten van deze samenwerking. Ook leggen wij u ons voornemen voor om deel te nemen aan twee noodzakelijke onderdelen van de samenwerking, namelijk aan (de oprichting van) een Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's en een Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's. De hand-out op bijlage 2 geeft een overzicht van de hoofdpunten.

Aanleiding

Ten tijde van de regionalisering van de brandweer zijn de aanspraken van medewerkers bij ongevallen, zoals die golden bij de gemeentelijke en regionale brandweren, via nieuwe verzekeringspolissen samengevoegd. Onder meer door versterkte onderlinge samenwerking van veiligheidsregio's op dit vlak, is een toenemend bewustzijn ontstaan over de aard en hoogte van aanspraken van medewerkers als gevolg van ongevallen tijdens het werk.

In de loop van de tijd bleek dat de dekking van de ongevallenverzekering niet in alle gevallen (meer) aansloot bij de verwachting die zowel veiligheidsregio's als ook medewerkers hebben. Daarnaast is sprake van een 'verharding' van de verzekeringsmarkt, hetgeen inhoudt dat het aantal aanbieders afneemt, premies stijgen en voorwaarden versoberd worden. De verzekerbaarheid komt hierdoor onder druk te staan.

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.

Uit oogpunt van goed werkgeverschap heeft de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) het project risicomanagement en verzekeringen gestart om invulling te geven aan de genoemde uitdagingen.

Hoofdpunten samenwerking

Kort gezegd is het doel van de samenwerking van veiligheidsregio's om:

1. landelijk te komen tot één set van aanspraken bij dienstongevallen;
2. collectief één ongevallenverzekering in te kopen (voor verzekerbare aanspraken);
3. een waarborgfonds op te richten om een oplossing te bieden voor (in ieder geval) de niet-verzekerbare aanspraken;
4. een landelijk expertisebureau op te richten dat kan adviseren en bemiddelen;
5. strategische samenwerkingsverbanden aan te gaan, waaronder met de VNG.

Ter uitwerking van de hoofdpunten is het de bedoeling om een landelijke regeling met aanspraken, bij voorkeur verbonden met de rechtspositie (car-uwo/cao), in te voeren. Daarnaast om deze aanspraken in gezamenlijkheid te financieren in een mix van verzekeren en zelf/samen dragen van risico's. Voor de ondersteuning (van het collectief inkopen van een ongevallenverzekering en voor het afwickelen van schades) is een expertisebureau nodig. Een stichting blijkt hiervoor de aangewezen rechtsvorm (dit in verband met een vergunning van de Autoriteit Financiële Markten (AFM)). De formele oprichting van de stichting risicobeheer veiligheidsregio's volgt zo spoedig mogelijk in 2022. Deelname is vrijwillig.

Het beoogde waarborgfonds is bedoeld voor het in gezamenlijkheid dragen van niet-verzekerbare risico's. Dit heet formeel 'verzekeren' en is daarmee een activiteit die een vergunning van De Nederlandse Bank (DNB) vereist. Gelet op de wens voor een lichte structuur wordt ook voor het waarborgfonds een landelijke stichting beoogd. De brief van het Veiligheidsberaad geeft aan, dat oprichting van de stichting voor het waarborgfonds later in 2022 volgt.

Financieel hanteren de veiligheidsregio's hier het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit. Het totaal van de betaalde verzekeringspremies is momenteel namelijk aanmerkelijk hoger dan het totaal van de uitgekeerde schadebedragen.

Toekomstige situatie

De bedoeling is dat de veiligheidsregio's straks een gezamenlijk expertisebureau risicobeheer hebben waarmee zij collectief een ongevallenverzekering kunnen inkopen en deze schades kunnen afwickelen. Hiervoor beschikken zij over een landelijke regeling met aanspraken na dienstongevallen, bij voorkeur verbonden met de cao.

Op termijn kunnen ook andersoortige risico's door dit expertisebureau worden opgepakt en vindt ook de schadebehandeling centraal plaats. Hiermee ontstaat een professionele organisatie die invulling geeft aan het risicobeheer van de veiligheidsregio's. Het expertisebureau risicobeheer werkt samen met soortgelijke organisaties, zoals VNG Risicobeheer en Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam om het initiatief waar mogelijk te versterken.

Daarnaast hebben de veiligheidsregio's de beschikking over een waarborgfonds voor het in gezamenlijkheid dragen van niet-verzekerbare risico's.

Naar verwachting levert de samenwerking behalve een efficiency- en kwaliteitsslag op termijn ook een besparing op door één gezamenlijke inkoop van de ongevallenverzekering en het collectief afhandelen en registreren van schades.

Wettelijke voorwaarden

De wettelijke regels voor veiligheidsregio's geven aan dat zij alleen aan een stichting kunnen deelnemen:

1. indien de gemeenschappelijke regeling in deze mogelijkheid voorziet.
2. indien deelname in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.



3. nadat de raden van de deelnemende gemeenten een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun eventuele wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur te brengen.

Bij punt 1: bevoegdheid

In artikel 8 van de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat Veiligheidsregio IJsselland bevoegd is tot oprichting van en deelneming in een privaatrechtelijk rechtspersoon zoals een stichting.

Bij punt 2: openbaar belang

Het openbaar belang zit voor de veiligheidsregio's in de combinatie van doelen en hoofdpunten, gericht op het verminderen van de risico's en kwetsbaarheid van de veiligheidsregio's en het bieden van een goede basis voor aanspraken van medewerkers als gevolg van schade bij ongevallen van medewerkers. Daarnaast is van belang dat uit juridisch onderzoek en advies blijkt dat een publieke rechtsvorm niet in aanmerking komt voor de beoogde doelen van de samenwerking.

Bij punt 3: raadpleging gemeenteraden

Namens het algemeen bestuur van Veiligheidsregio IJsselland stellen wij u in de gelegenheid om eventuele wensen en bedenkingen naar voren te brengen wat betreft het voornemen van Veiligheidsregio IJsselland om deel te nemen aan (oprichting van) de landelijke Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's en aan de Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's. Dit op basis van artikel 31a, lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een ontwerpbesluit treft u op bijlage 3 aan.

Wij verzoeken u eventuele wensen en bedenkingen vóór 1 april 2022 kenbaar te maken. In geval het niet gaat lukken om voor deze datum te reageren, dan vragen wij u om contact op te nemen en dit tijdig aan ons te laten weten.

Het algemeen bestuur van Veiligheidsregio IJsselland,

R.C. König, waarnemend voorzitter

A.H. Schreuders, secretaris



Algemeen bestuur veiligheidsregio
T.a.v. de voorzitter

Doorkiesnummer
026-3552400
Inlichtingen bij
M. Luijten, P. Stevens
Vertrouwelijkheid
vertrouwelijk
Ons kenmerk
V027-2021

Datum 14 oktober 2021
Onderwerp Oprichting stichting risicobeheer veiligheidsregio's

Geachte voorzitter, beste collega,

Op 4 oktober jl. heeft het Veiligheidsberaad het principebesluit genomen tot oprichting van de *stichting expertisebureau risicobeheer en verzekeringen veiligheidsregio's* (hierna: expertisebureau risicobeheer), die de veiligheidsregio's adviseert op het thema risicobeheer in relatie tot ongevallen en schade en voor de veiligheidsregio's in ieder geval ongevallenverzekeringen inkoopt.

Op basis hiervan verzoek ik u om binnen uw eigen veiligheidsregio op basis van artikel 31a, lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen de raden van de inliggende gemeenten eerst in de gelegenheid te stellen om hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken ten aanzien van de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang van deelname aan deze stichting. Daartoe kunt u gebruik maken van bijgevoegde modelbrief. Als er wensen en bedenkingen geuit worden, dan kunt u voor de beantwoording desgewenst ondersteuning vragen van het project risicomangement en verzekeringen van de RCDV. Mochten er vanuit de gemeenteraden in uw regio wensen en bedenkingen komen die om debat vragen in het Veiligheidsberaad, dan verzoek ik u om dat uiterlijk op 1 april 2022 aan mij kenbaar te maken, zodat dit kan worden geagendeerd voor de vergadering van het Veiligheidsberaad op 1 juli 2022.

Verder verzoek ik u onder verwijzing naar artikel 31a, lid 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen om er – voor zover dit nog niet het geval is – in te voorzien dat het algemeen bestuur van uw veiligheidsregio kan besluiten tot deelneming in een stichting.

Onderstaand licht ik dit verzoek nader toe.

Aanleiding

Ten tijde van de regionalisering van de brandweer zijn de aanspraken bij ongevallen, zoals die golden bij de gemeentelijke en regionale brandweren, via nieuwe verzekeringspolsen samengevoegd. Hierbij is veelal geen bewuste afweging gemaakt rondom aanspraken bij ongevallen.

Onder meer door versterkte onderlinge samenwerking van veiligheidsregio's op dit vlak, is een toenemend bewustzijn ontstaan over de aard en hoogte van aanspraken van



medewerkers als gevolg van ongevallen tijdens het werk. In de loop van de 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. De verzekeraarbaarheid komt hierdoor onder druk 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 zou leidend moeten 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.

Aanpak

Om invulling te geven aan deze uitdagingen is door de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) het project risicomanagement en verzekeringen gestart, om via landelijke samenwerking antwoord te vinden op bovenstaande ontwikkeling. Kort gezegd is het doel om:

- > landelijk te komen tot één set van aanspraken bij dienstongevallen;
- > collectief één ongevallenverzekering in te kopen (voor verzekerbare aanspraken);
- > een waarborgfonds op te richten om een oplossing te bieden voor (in ieder geval) de niet-verzekerbare aanspraken;
- > een landelijk expertisebureau op te richten dat kan adviseren en bemiddelen;
- > strategische samenwerkingsverbanden aan te gaan, waaronder met de VNG.

De stap die nu wordt gezet is het komen tot een stichting, als aangewezen rechtsvorm voor het expertisebureau risicobeheer.

Toekomstige situatie

De veiligheidsregio's hebben straks een gezamenlijk expertisebureau risicobeheer, waarmee zij collectief een ongevallenverzekering kunnen inkopen en schades kunnen afwikkelen. Dit is een efficiency- en kwaliteitsslag. Het expertisebureau risicobeheer heeft bovendien samenwerkingsverbanden afgesloten met soortgelijke organisaties, zoals VNG Risicobeheer en Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam, om het initiatief waar mogelijk te versterken. Daarnaast levert dit initiatief op termijn ook besparing op door één gezamenlijke inkoop van de ongevallenverzekering en het collectief afhandelen en registreren van schades. Ook kunnen op termijn andersoortige risico's door dit expertisebureau worden opgepakt. Hiermee ontstaat een professionele organisatie die invulling geeft aan het



risicobeheer van de veiligheidsregio's. Deelname aan het expertisebureau risicobeheer is vrijwillig.

Rechtsvorm

Voor de activiteiten van het expertisebureau risicobeheer is een vergunning van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) vereist. Dit vloeit voort uit wet- en regelgeving over het adviseren en bemiddelen rondom verzekeringen. Deze vergunningsplicht heeft tot gevolg dat het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon noodzakelijk is. Het is niet mogelijk om deze activiteiten onder te brengen bij een veiligheidsregio of een andere rechtspersoon.

Hier liggen drie overwegingen aan ten grondslag:

- > de verwachting van juridisch experts is dat de AFM niet akkoord gaat met het onderbrengen van deze activiteiten bij een rechtspersoon met andersoortige activiteiten;
- > samenvoegen van de activiteiten van het expertisebureau met de werkzaamheden van een veiligheidsregio leidt tot aansprakelijkheidsrisico's voor de veiligheidsregio's;
- > het expertisebureau is wettelijk verplicht om een beroepsaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Net als de AFM zal de beroepsaansprakelijkheidsverzekeraar bedenkingen hebben bij het samenvoegen van activiteiten.

De aangewezen rechtsvorm voor deze samenwerking is een stichting. Dit sluit tevens aan op de rechtsvorm van het hierna nog op te richten waarborgfonds, dat is bedoeld voor het in gezamenlijkheid dragen van de niet-verzekerbare risico's. Dit heet 'verzekeren' en is daarmee een activiteit die een vergunning van De Nederlandse Bank (DNB) vereist. Voor het fonds kan echter een beroep worden gedaan op een vrijstelling van deze vergunningsplicht. Hierbij is het dan wel van belang dat geen sprake is van een winstoogmerk. Dat maakt dat gekozen moet worden tussen de rechtsvorm 'stichting' en de rechtsvorm 'onderlinge waarborgmaatschappij'. Dit laatste is een bijzondere verenigingsvorm. Gelet op de wens voor een lichte structuur, wordt voor het waarborgfonds een stichting beoogd. Om de activiteiten van het op te richten expertisebureau hierop te laten aansluiten, ligt een stichting eveneens voor de hand. Hiermee wordt geen zwaardere structuur opgetuigd dan strikt noodzakelijk is.

Vervolg

Op basis van het bovengenoemd principebesluit van het Veiligheidsberaad is de RCDV verzocht om de statuten van het expertisebureau op te stellen en het Veiligheidsberaad hierover te informeren. Bij het oprichten van de stichting wordt ook rekening gehouden met het bestuur van het nog op te richten waarborgfonds. Dit fonds, dat eveneens een (separate) stichting dient te zijn, beoogt een financieringsoplossing te zijn voor in ieder geval niet-verzekerbare risico's. Naar verwachting is een voorstel hierover in de eerste helft van 2022 gereed, waarna ook voor dit fonds een voorstel voor een soortgelijke procedure volgt.

Het is 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 lopende ongevallenverzekeringen van de veiligheidsregio's. Aangezien voor het invullen van het

expertisebureau risicobeheer 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. De *formele* oprichting van de stichting risicobeheer volgt zo spoedig mogelijk.

Met vriendelijke groet,

Dhr. H.M.F. Bruls
Voorzitter Veiligheidsberaad

Bijlage 1: Hoofdpunten Goed werkgeverschap na dienstongevallen

Vraagstuk

Veiligheidsregio's zien zich gesteld voor risico's en vraagstukken als het gaat om dienstongevallen van operationele medewerkers, zoals:

- 'verharding' van de verzekeringsmarkt
- het aantal aanbieders van verzekeringen neemt af
- premies stijgen en voorwaarden worden versoberd
- de verzekerbaarheid staat onder druk
- beperkte formatie, kennis en ervaring per veiligheidsregio
- verschillen in aanspraken van medewerkers voor vergelijkbaar werk

1

Hoofdpunten Goed werkgeverschap na dienstongevallen

Doel

Het verminderen van de risico's en kwetsbaarheid van de veiligheidsregio's als gevolg van schade bij ongevallen van medewerkers door

- onderlinge samenwerking
- verbindingen met externe expertise
- een goede basis voor aanspraken van medewerkers bij ongevallen

2

Hoofdpunten Goed werkgeverschap na dienstongevallen

Gezamenlijke aanpak

Na een gezamenlijk project vanaf 2019 legt het Veiligheidsberaad voorstellen voor aan de veiligheidsregio's tot samenwerking bij:

1. landelijk één set van aanspraken bij dienstongevallen;
2. collectieve inkoop van één ongevallenverzekering (voor verzekerbare aanspraken);
3. een waarborgfonds oprichten om een oplossing te bieden voor (in ieder geval) de niet-verzekerbare aanspraken;
4. een landelijk expertisebureau oprichten dat kan adviseren en bemiddelen;
5. strategische samenwerkingsverbanden aangaan, waaronder met de VNG.

3

Hoofdpunten Goed werkgeverschap na dienstongevallen

Noodzakelijke onderdelen van de landelijke samenwerking

- een expertisebureau voor het collectief inkopen van een ongevallenverzekering en voor het afwikkelen van schades
- een waarborgfonds voor het in gezamenlijkheid dragen van niet-verzekerbare risico's
- oprichting van een stichting voor het expertisebureau en een stichting voor het waarborgfonds in verband met de wettelijke vereisten voor hun verzekeringsactiviteiten. Daardoor kunnen deze activiteiten niet worden ondergebracht in een publieke rechtsvorm.

4

Hoofdpunten Goed werkgeverschap na dienstongevallen

Raadpleging gemeenteraden

Om te voldoen aan de wettelijke regels voor veiligheidsregio's wordt

- het voornemen om deel te nemen aan beide stichtingen voor wensen en bedenkingen voorgelegd aan de gemeenteraden,
- gemotiveerd dat de combinatie van doelen en hoofdpunten van de samenwerking een bijzonder aangewezen openbaar belang betreft en dat deelname aan de genoemde stichtingen nodig is omdat belang te dienen.

5

Concept-besluit

Het algemeen bestuur van Veiligheidsregio IJsselland;

Gelet op artikel 31a, lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen;

Overwegende dat:

- > De veiligheidsregio's veelal problemen ervaren bij het inkopen van onder meer de verzekering voor schade bij ongevallen van medewerkers;
- > De verzekeringsmarkt 'verhardt', hetgeen inhoudt dat het aantal aanbieders afneemt, premies stijgen en voorwaarden versoberd worden met als gevolg dat de verzekeraarbaarheid onder druk komt te staan;
- > De veiligheidsregio's in het kader van goedwerkgeverschap een gezamenlijke lijn willen hanteren bij de afhandeling van schades na ongevallen van medewerkers;
- > De verzekeringsfunctie bij de veiligheidsregio's veelal kwetsbaar is georganiseerd;
- > De veiligheidsregio's door samenwerking een beter antwoord kunnen bieden op deze interne en externe ontwikkelingen;
- > De samenwerking betrekking zal hebben op
 - o het oprichten van een (landelijk) expertisebureau dat de veiligheidsregio's adviseert rondom risicobeheer en bemiddelt en ondersteunt bij inkoop van in ieder geval (ongevallen)verzekeringen.
 - o het vormen van een waarborgfonds voor het in gezamenlijkheid dragen van niet-verzekerbare risico's.
 - o het aangaan van strategische samenwerkingsverbanden, waaronder met de VNG.
- > Het voor Veiligheidsregio IJsselland van belang is om deel te nemen aan die samenwerking om de risico's en kwetsbaarheid van de veiligheidsregio's te verminderen als gevolg van schade bij ongevallen van medewerkers en om een goede basis te bieden voor aanspraken van medewerkers;
- > De samenwerking naar verwachting behalve een kwaliteitsslag tevens een efficiëncyslag oplevert;
- > Er voor de oprichting van het expertisebureau een separate rechtspersoon vereist is omdat dit voortvloeit uit het wettelijk kader dat geldt voor het 'adviseren en bemiddelen' rondom verzekeringen;
- > In de vergadering van het Veiligheidsberaad van 4 oktober 2021 het principebesluit is genomen om te komen tot de oprichting van een expertisebureau risicobeheer wetende dat;
 - De aangewezen rechtsvorm een stichting is;
 - Deze stichting een vergunning behoeft van de Autoriteit Financiële Markten (AFM);
 - Deelname aan de stichting vrijwillig is;
- > De formele oprichting van de stichting risicobeheer veiligheidsregio's zo spoedig mogelijk volgt in 2022 en dat ondertussen zoveel mogelijk voorbereidingen worden getroffen, zoals de voorbereiding van de vergunningsaanvraag bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM);
- > Een waarborgfonds in voorbereiding is voor het afdekken van niet-verzekerbare risico's, een activiteit die een vergunning van De Nederlandse Bank (DNB) vereist en waarvoor eveneens de oprichting van een separate stichting noodzakelijk is. Naar verwachting zal de stichting waarborgfonds veiligheidsregio's later in 2022 worden opgericht;
- > Uit juridisch onderzoek en advies blijkt dat een publieke rechtsvorm niet in aanmerking komt voor de beoogde doelen van de samenwerking;
- > De combinatie van doelen en hoofdpunten van de samenwerking voor de veiligheidsregio's een bijzonder aangewezen openbaar belang betreft en dat deelname aan de genoemde stichtingen nodig is omdat belang te dienen;

- > De raden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid zijn gesteld om hun wensen en bedenkingen ten aanzien van deelname aan de genoemde stichtingen kenbaar te maken;

B E S L U I T :

het voornemen uit te spreken om deel te nemen aan (oprichting van) de landelijke

1. Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's, die namens Veiligheidsregio IJsselland in ieder geval ondersteuning biedt bij de afhandeling van dienstongevallen en de gezamenlijke inkoop van een ongevallenverzekering;
2. Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's voor het als veiligheidsregio's in gezamenlijkheid dragen van niet-verzekerbare risico's van ongevallen van medewerkers.

Zwolle,

de voorzitter,

de secretaris.

drs. P.H. Snijders

drs. A.H. Schreuders