
NOTITIE

AAN: RCDV
VAN: DIRECTEUREN BEDRIJFSVOERING
ONDERWERP: UITGANGSPUNTEN BUSINESS CASE (GEDEELD) EIGEN
RISICODRAGERSCHAP
DATUM: 2 DEC. 2020
CC: RON DE WIT (PRV)

Inleiding

In de vergadering van de RCDV van 26 juni 2020 is de notitie Goedwerkgeverschap na ongevallen vastgesteld. Tevens is besloten tot bespreking van de notitie in de Brandweerkamer en is akkoord gegeven voor het onderzoeken van de mogelijkheden voor (gedeeld) eigen risicodragerschap veiligheidsregio's ter voorbereiding op een businesscase. In deze notitie wordt als vervolgstap een aantal voorstellen gedaan, die als uitgangspunten kunnen gelden voor de businesscase. Eerst wordt beknopt verslag gedaan van de uitkomsten van het verkennend onderzoek. Verder wordt het proces rondom de projectkosten kort toegelicht gelet op de link met het voorstel onderuitputting RCDV ten behoeve van het Project Risicomanagement & Verzekeringen dat eveneens is geagendeerd voor de vergadering van 18 december 2020.

In de vergadering wordt een mondelinge toelichting gegeven op deze notitie. Tevens is er gelegenheid tot het delen van ideeën en suggesties.

Wat is ook alweer de aanleiding voor dit project?

Voordat de uitgangspunten voor de BC worden toegelicht is het van belang om de aanleiding voor het onderzoek naar (gedeeld) eigen risicodragerschap weer scherp op het netvlies te hebben. Het gaat om:

- 1.) premiestijgingen van de ongevallenverzekeringen veiligheidsregio's
- 2.) het uitblijven van inschrijvingen bij aanbestedingen, ondanks zeer zorgvuldige en uitgebreide aanbestedingsprocedures
- 3.) de onverzekerbaarheid van een aantal aanspraken
- 4.) de vermindering van de dekkingen
- 5.) problemen om in voorkomende gevallen passende oplossingen te vinden voor letselzaken waarin strikt genomen geen sprake is van een ongeval
- 6.) organisatorische uitdagingen rondom de verzekeringsfunctie, zoals de borging van kwaliteit, kwantiteit en continuïteit van de verzekeringsfunctie.

Ad 1-2) Premiestijging en uitblijven inschrijving

De premiestijgingen zijn de afgelopen jaren opgelopen tot wel 250%. Ook bleven inschrijvingen bij een aantal aanbestedingen ondanks zeer zorgvuldige en uitgebreide aanbestedingsprocedures in sommige gevallen uit. Dit is het gevolg van het feit dat de verzekeringsmarkt aan het verharderen is en het aantal aanbieders beperkt. Op dit moment is slechts één verzekeraar bereid om in te schrijven. De verhouding van de schadelast en de premie is ruim 1 staat tot 2 (circa 10 om circa 20 miljoen op basis van een periode 5 jaar).

Ad 3-4) De onverzekerbaarheid van een aantal aanspraken en vermindering dekkingen
Diverse aanspraken zijn niet of niet meer in te kopen via een ongevallenverzekering. Dit geldt bijvoorbeeld voor langlopende rente-uitkeringen, predispositie, vergoeding van medische kosten van brandwonden, duikletsel, molest/terrorisme en dergelijke.

Ad 5.) Problemen rondom letsel niet zijnde ongevallen

Soms ontstaat letsel tijdens het werk, maar wordt niet voldaan aan alle elementen van de ongevalsdefinitie. Met name in de repressieve situatie wringt dit zo nu en dan met de beleving bij de medewerker en de werkgever. In de voorkomende gevallen is het daarom van belang heel secuur te kijken of er toch aanleiding is om een aanspraak toe te kennen. Dit kan door de toepassing van een hardheidsclausule.

Ad 6) Organisatorische uitdagingen

Vrijwel iedere regio heeft uitdagingen op het gebied van invulling van de verzekeringsfunctie. Deze functie wordt veelal met een zeer beperkte formatie ingevuld, waarbij het vaak een neventaak is. Hierdoor is de kwetsbaarheid hoog. Medewerkers zijn ook niet in alle gevallen opgeleid, terwijl zij wel verantwoordelijk zijn voor een breed pallet aan taken en onderwerpen. Enerzijds gaat het om administratieve taken, maar ook om meer beleidsmatige zaken, zoals het inrichten van processen en het inkopen van verzekeringen. Deze taken zijn vaak in dezelfde formatie opgenomen, waardoor de werkzaamheden qua complexiteit sterk uiteen kunnen lopen. Het gevolg van deze zaken is enerzijds een sterke afhankelijkheid van de verzekeringsmakelaar. Anderzijds betekent het dat zaken niet altijd de aandacht krijgen die ze nodig hebben. Waar de verzekeringsmakelaar sterk gefocust is op het verkopen van verzekeringen, zou het primaire doel het voorkomen van schades moeten zijn als ook het intern zo goed mogelijk afwikkelen van ontstane schades. Dit vergt overzicht en inzet van de verzekeringsfunctionaris, die de interne organisatie kent en het proces stuurt.

Verslag verkennend onderzoek

Er is in de afgelopen maanden een verkennend onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van (gedeeld) eigen risicodragerschap. Dit bestond uit vier delen, die hieronder een voor een worden toegelicht.

1: Juridisch onderzoek

Allereerst is door advocatenkantoor Kennedy van der Laan onderzocht wat het juridisch kader is voor het mogelijk maken van (gedeeld) eigen risicodragerschap. Kennedy van der Laan adviseert de mogelijkheid van de vorming van een garantie-of waarborgfonds. Dit is een fonds dat uitgezonderd is van bepaalde regelgeving, die geldt voor verzekeraars. Om hiervoor in aanmerking te komen moet voldaan worden aan een of meer grondslagen. Na een nog te voeren overleg met De Nederlandse Bank (DNB) zal moeten worden beoordeeld of de veiligheidsregio voor de vorming van zo'n fonds in aanmerking kan komen. Tevens is overleg met het ministerie van J&V en BZK gewenst, omdat het verkrijgen van een overheidsgarantie een van de mogelijke grondslagen is voor dit fonds.

2: Actuarieel onderzoek

Schadelast

Verder heeft Aon, een wereldwijde speler op het gebied van verzekeringen- en risicomanagement, een actuariële analyse uitgevoerd op de schadedata van veiligheidsregio's die is opgebouwd over de periode 2015 tot en met de eerste helft van 2020. Aon heeft uitgerekend dat op basis van de gewijzigde aanspraken rekening moet worden gehouden met een jaarlijkse schadelast van 1,7 miljoen voor de verzekerbare aanspraken. Daarnaast is er naar verwachting eens in de honderd jaar sprake van een scenario waarbij de schade oploopt tot meer dan 4,4 miljoen euro.

Indien de huidige aanspraken niet zouden wijzigen verwacht Aon een jaarlijkse schadelast van 2,2 miljoen. Een belangrijk onderdeel van deze schadelast wordt gevormd door de rente-uitkeringen. Hierdoor loopt de schadelast in een extreem slecht jaar sneller op dan met de nieuwe set aan aanspraken, waarin deze rente-uitkeringen zijn beperkt tot 5 jaar.

Scenario's financiering

Ook heeft Aon aangegeven dat het collectief inkopen van verzekeringen de veiligheidsregio's een premie-voordeel oplevert van een half miljoen. Indien individueel wordt ingekocht dan verwacht Aon een premie van 2,5 miljoen tegenover een premie van 2 miljoen in geval van collectieve inkoop. Het gaat hier om de actuariële prijs, die kan afwijken van de marktprijs. Duidelijk is in ieder geval dat collectief inkopen naar verwachting een flink premievoordeel oplevert. Tot slot heeft Aon aangegeven dat er verschillende scenario's zijn voor het financieren van het risico. Van deze scenario's heeft het DBV gekozen de volgende scenario's in de businesscase te willen onderzoeken:

- 1.) geheel verzekeren
- 2.) gedeeltelijk verzekeren met een gezamenlijk eigen risico van 2 miljoen
- 3.) gedeeltelijk verzekeren met een gezamenlijk eigen risico van 3 miljoen euro.

Voor het samen inkopen van verzekeringen als ook het samen delen van een eigen risico op de collectieve ongevallenpolis wordt een beroep gedaan op de onderlinge solidariteit. De onderlinge solidariteit houdt namelijk in dat schadeverloop wordt samengevoegd. Voor de scenario's voor het gedeeltelijk verzekeren gaat het ook om risicobereidheid. Het uitgangspunt daarbij is om minimaal de verwachte jaarlijkse schadelast te dragen.

3: Propositie Raetsheren

Het derde deel van het verkennend onderzoek betreft de door Raetsheren, de beherend makelaar voor de meeste regio's van de ongevallenverzekering, aangeboden propositie. Raetsheren heeft een verzekeraar bereid gevonden om serieus naar het risico te willen kijken. Mogelijk ontstaat hierdoor enige marktwerking. Ook hebben zij een voorstel gedaan voor de niet-verzekerbare risico's.

4: Strategische partnerschappen

Tot slot is een tweetal strategische partnerschappen onderzocht, namelijk die met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en die met het Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam (VGA).

VNG investeert sinds de start van dit project stevig in de samenwerking en heeft die recent verder geïntensiveerd. VNG heeft recent aangegeven graag een intentieverklaring aan te gaan voor de ontwikkeling van de businesscase om te komen tot een duurzame samenwerking naar de toekomst. Met VGA hebben de eerste verkennende gesprekken plaatsgevonden. VGA ondersteunt de ontwikkeling en heeft aangegeven bereid te zijn om mee te denken in het project.

Schets businesscase

Uitgangspunt bij de financiering van de aanspraken is steeds geweest om een mix te maken tussen verzekeren, zelf dragen en samen dragen. Dit is dan ook het vertrekpunt bij de businesscase. Tevens is bij de businesscase de vraag over de organisatorische uitdagingen betrokken, omdat deze overlapt met het onderzoek naar de mogelijkheden voor (gedeeld) eigen risicodragerschap. In de navolgende tabel wordt de samenvatting gegeven, die hieronder verder wordt toegelicht.

A. Financiering aanspraken

Aanspraak na ongeval	Collectief verzekeren	Collectief dragen	Zelf dragen	Vorm
Verzekerbare aanspraken	x			Gezamenlijke polis
Eigen risico verzekerbare aanspraken		x		Garantie- of waarborgfonds (DNB-proof)
Onverzekerbare aanspraken		x		Garantie- of waarborgfonds (DNB-proof)
Schade aan persoonlijke eigendommen			x	Eigen financiering per regio

1.) Verzekeren:

Aon geeft aan dat een premie-dempend effect te verwachten is van het collectief inkopen van verzekeringen. Dit drukt namelijk de premie, omdat bij een groot volume het risico voor verzekeraar afneemt dat deze toevallig het slechte risico heeft getroffen. Het risico zal zich weliswaar binnen een grote groep een keer voltrekken, maar de kans dat dit zich op meer plekken tegelijk voordoet is kleiner. Dit heeft derhalve een gunstig effect op de premie.

Het beheersen van de premie is te meer van belang nu Raetsheren de premies van de ongevallenverzekering heeft geëxtrapoleerd voor alle regio's. Op basis van de huidige marktprijs en de huidige dekking zou de premie voor alle regio's tezamen op dit moment 7,5 miljoen euro bedragen als deze nu zouden moeten worden ingekocht. De som van alle premies is op dit moment echter nog 'slechts' 4,2 miljoen per jaar doordat een aantal veiligheidsregio (nog) een voordelige premie betaalt. Deze inschatting onderstreept het belang van de noodzaak tot premiedemping om de mogelijke budgetoverschrijding zo beperkt mogelijk te houden.

Voorstel: Voorgesteld wordt om in de businesscase uit te gaan van collectieve inkoop van een ongevallenverzekering.

1.) Collectief dragen:

Bij het collectief dragen moet onderscheid worden gemaakt tussen twee zaken. Enerzijds gaat het om de risico's, waarvoor de veiligheidsregio reeds eigen risicodragers zijn of na het aflopen van hun huidige verzekering worden vanwege de ontwikkelingen op de verzekeringsmarkt. Dit worden de onverzekerbare aanspraken genoemd. Anderzijds gaat het om de risico's die verzekerbare zijn, maar waarvoor de veiligheidsregio's in geval van een collectieve verzekering samen een eigen risico kunnen dragen. Beide zaken kunnen collectief worden gedragen, bijvoorbeeld in een Stichting waarborgfonds veiligheidsregio's.

Om collectief risico te mogen dragen is afstemming met DNB vereist. DNB kan aangeven of de veiligheidsregio's in aanmerking komen voor het vormen van een garantie-of waarborgfonds als bedoeld in de Wet financieel toezicht (Wft). Zo'n fonds is uitgezonderd van bepaalde voorschriften die gelden voor verzekeraars. Voor het kunnen voldoen aan de voorwaarden voor deze uitzondering is tevens overleg met de ministeries van J&V en BZK gewenst.

Het zelf dragen van (een deel) van het risico is overigens niet automatisch voordeliger. Het in stand houden van een entiteit, die uitvoering geeft aan eigen risicodragerschap brengt immers ook kosten met zich mee. Aon verwacht dat de totale kosten van het fonds circa 315K per jaar zullen bedragen.

De onverzekerbare risico's

Bij de onverzekerbare aanspraken gaat bijvoorbeeld om de dekking bij brandwonden, molest/terrorisme, duikletsel en rente-uitkeringen ten behoeve van inkomensvoorzieningen na een ongeval. Ook de toepassing van de hardheidsclausule valt hieronder. Deze aanspraken zouden collectief kunnen worden gedragen via de beoogde Stichting waarborgfonds veiligheidsregio's.

Er is één nuance te maken op het niet-verzekerbare karakter van deze aanspraken. Raetsheren heeft in haar propositie een aanbod gedaan voor wat zij noemen een 'exotenpolis'. Dit zou een verzekering zijn gekoppeld aan de ongevallenverzekering. Deze verzekering komt echter neer op de voorfinanciering van niet-verzekerbare risico's door het stallen van een zak met geld. Het is de vraag of dit een aantrekkelijke optie is. De veiligheidsregio's betalen via deze exotenpolis de schade feitelijk geheel uit eigen zak, maar zijn het geld wel kwijt als de pot niet volledig wordt aangesproken. Ook is deze oplossing uitsluitend gekoppeld aan de eigen propositie van de nieuwe ongevallenverzekeraar. Derhalve ontstaat een soort koppelverkoop. Dit is weliswaar complementair op de propositie van Raetsheren, maar het biedt geen oplossing bij de inkoop van de ongevallenverzekering via de andere verzekeraar. Het voorstel is bij de ontwikkeling van de businesscase weliswaar een nader onderzoek waard, maar kan voorsnog niet worden gezien als een duurzame en sluitende oplossing voor de niet-verzekerbare risico's.

De verzekerbare risico's

Het is mogelijk om voor het verzekerbare risico een deel dan wel geheel eigen risicodragers te worden. Het onderzoeken van deze scenario's verruimt de financieringsmogelijkheden van de aanspraken. Tevens biedt het zelf dragen van (een deel van) het risico een aantal praktische voordelen, zoals het zelf kunnen inrichten van het proces.

Voorstel: Voorgesteld wordt om in de businesscase uit te gaan van:

- 1.) het onderzoeken van de mogelijkheid tot het collectief dragen van een deel van het eigen risico in de vorm van een garantie- of waarborgfonds***
- 2.) het onderzoeken van de mogelijkheid tot het collectief dragen van de niet-verzekerbare risico's in de vorm van een garantie- of waarborgfonds***
- 3.) de propositie van Raetsheren voor een exotenpolis verder te onderzoeken.***

2.) Zelf dragen:

Verder geldt dat het financieel risico dat hoort bij de aanspraak op vergoeding van persoonlijke eigendommen beperkt te noemen is. Veel veiligheidsregio's hebben deze verzekering dan ook al eerder losgelaten. Het voorstel is dat dit risico door de veiligheidsregio's individueel gedragen wordt.

Voorstel: Voorgesteld wordt om in de businesscase het financieel risico dat hoort bij de aanspraak op schade aan persoonlijke eigendommen per regio te gaan dragen.

B. Organisatie

1.) Verzekeringsfunctie

Een aantal veiligheidsregio's werkt al langere tijd samen, zowel bij aanbestedingen als ook bij de afwikkeling van schades en het opstellen van beleid. Aangezien het echter om beperkte formatie gaat, blijft de continuïteit kwetsbaar. Ook verschilt de achtergrond en opleidingsniveau sterk en maakt de breedte van het takenpakket verenigd in een enkele functionaris dat er nog kansen liggen in de versterking van de functie. Onderzocht kan worden of dit door opschaling verder ingevuld kan worden.

Het organiseren van deze samenwerking kan mogelijk zijn beslag krijgen in de eerder genoemde Stichting waarborgfonds veiligheidsregio's of een daarnaast staande entiteit. De vormgeving hiervan dient echter nader te worden onderzocht en zal mogelijk meebrengen dat een vergunning van de AFM voor bemiddeling in en advisering over verzekeringen moet

worden verkregen. Tevens dient bekeken te worden of er een verband kan worden gelegd tussen deze ontwikkeling en de werkgeversvereniging in oprichting.

Zoals in de fase van het verkennend onderzoek externe juridische en actuariële expertise is ingezet kan voor de ontwikkeling van de organisatie-kant een vergelijkbare externe toets worden gedaan.

Voorstel: Voorgesteld wordt om in de businesscase:

- 1.) het vertrekpunt te hanteren om de verzekeringsfunctie collectief te benaderen***
- 2.) de makelaarsdienst ongevallenverzekering te blijven inkopen.***

2.) Strategische partnerschappen

De VNG Risicobeheer gaat graag een intentieverklaring met de veiligheidsregio's aan om de samenwerking met de veiligheidsregio's te formaliseren. Samenwerking levert voor beide partijen voordeel op.

Samenwerking betekent voor de veiligheidsregio's dat zij gebruik kunnen maken van de kennis en ervaring van ervaren verzekerings- risicomangers. Verder geeft samenwerking een vertrouwd gevoel bij onze deelnemende gemeenten.

Voor VNG Risicobeheer geldt dat zij sterk geloven in de door de veiligheidsregio's ingeslagen weg. De tegenstelling in verzekeringsbeleid tussen het Rijk en de lagere overheden is de VNG een doorn in het oog. VNG ziet onze businesscase als een voorbeeld voor gemeentelijke samenwerking op dit vlak.

Met VGA zijn de gesprekken nog in een meer oriënterende fase. Er liggen echter kansen in bijvoorbeeld het delen van ervaringen en backoffice voorzieningen als ook in loopbaanontwikkeling.

Voorstel: Voorgesteld wordt om met VNG Risicobeheer een intentieverklaring aan te gaan voor de samenwerking in de projectfase en daarna. Indien VGA eveneens bereid is tot een intentieverklaring wordt voorgesteld om deze eveneens aan te gaan.

Vervolgproces

De besluitvorming over de aanspraken ('het wat') en de financiering en organisatie ('het hoe') hangen vanzelfsprekend met elkaar samen. Immers, het is van belang om de financiering en organiseren te kunnen vormgeven alvorens de aanspraken te kunnen wijzigen. Voor de aanspraken ('het wat') geldt bovendien dat hierover nog afstemming met de bonden nodig is.

Beoogde planning businesscase ('het hoe')

De planning is om half maart 2021 bij het DBV een businesscase ('het hoe') neer te leggen. De businesscase bestaat uit een advies over de mix van verzekeren, samen dragen en zelf dragen.

Mogelijk zijn de besprekingen met DNB dan echter nog in een onvoldoende vergevorderd stadium om te adviseren over het oprichten van een garantie-of waarborgfonds dat nodig is om samen risico's te kunnen dragen. Dit neemt niet weg dat half maart naar verwachting in ieder geval duidelijkheid kan worden gegeven over de mogelijkheden rondom het collectief inkopen van verzekeringen en het vormgeving van verdere samenwerking binnen de verzekeringsfunctie. Daarvoor zijn de veiligheidsregio's immers vooral zelf aan zet. Voor wat betreft het gedeeld eigen risicodragerschap dient echter rekening te worden gehouden met een gefaseerde businesscase.

Lokale besluitvorming

Na besluitvorming door de RCDV over de businesscase kan worden overwogen om het Veiligheidsberaad eveneens mee te nemen alvorens het voorstel in de lokale besturen ter besluitvorming neer te leggen. De overweging hiertoe is dat dit het draagvlak bij de lokale

besluitvorming vergroot. Verder zijn er raakvlakken tussen het onderhavige voorstel en de ontwikkeling rondom de oprichting van de werkgeversvereniging, waardoor sprake van een bestuurlijk belang.

Wat als de planning niet wordt gehaald?

Idealiter is het besluitvormingsproces op 1 juli afgerond in verband met de beoogde ingangsdatum van de aanspraken en de financiering per 1 januari 2022. Dit is namelijk de datum waarop een groot deel van de ongevallenverzekeringen afloopt. Doordat de veiligheidsregio's in de fase van de businesscase echter afhankelijk zijn van derden, zoals DNB, dient er rekening mee te worden gehouden dat deze planning niet wordt gehaald. Ook moet voorkomen worden dat tijdsdruk leidend wordt.

Indien de businesscase half maart niet gereed is dienen de veiligheidsregio's wiens ongevallenverzekering per 1 januari 2022 afloopt er rekening mee te houden dat deze datum niet gehaald wordt. Zij dienen dan een overbruggingsjaar te organiseren om tijd te kopen.

Projectkosten 2021

Tot slot volgt hier een korte toelichting op de projectkosten. Het Project Risicomanagement en Verzekeringen (PRV) is een gezamenlijk initiatief van het netwerk Directeuren Bedrijfsvoering (DBV), waarbij VrZW als uitvoerende partij fungeert. Het uitgangspunt bij dit project is dat de kosten door VrZW worden doorbelast aan de veiligheidsregio's. In de vergadering van de RCDV van 18 december 2020 ligt een voorstel om de regio's te compenseren door een deel van de onderuitputting (productfinanciering) van 2019, ter grootte van de projectkosten, ten gunste te laten komen van de regio's. Voor de dekking van de kosten over 2021 wordt nog een voorstel voorbereid. Het uitgangspunt momenteel is dat de kosten naar inwonersaantal worden doorbelast door VrZW naar de regio's, tenzij anders wordt besloten.