

Advies VPO bij overweging toetreding Risicobeheerfonds

Op 9 oktober 2024 heeft het bestuur van VPO in samenwerking met de leden van de kennisgroep brand & aanbesteden het VNG Bestuur geadviseerd over de plannen voor het Risicobeheerfonds (RBF). Daaraan voorafgaand hebben er een aantal overleggen met het projectmanagementteam (PMT) van het RBF plaatsgevonden. Hoewel wij het initiatief tot meer samenwerking en grip op risicobeheersing van harte toejuichen, hebben wij nadrukkelijk geen positief advies gegeven voor de oprichting van het RBF in de huidige vorm. Wij hebben als hoofdzakelijke reden aangegeven dat er op dat moment nog veel onduidelijkheden waren.

Voor onze leden hebben we een document gemaakt waarin onze overwegingen worden beschreven die destijds tot ons advies hebben geleid. Inmiddels heeft het VPO veel verzoeken ontvangen van collega gemeenten die geen lid zijn van het VPO, waarin gevraagd wordt of zij het stuk mogen gebruiken om het bestuur van de gemeente van advies te voorzien. Omdat samenwerking een belangrijk speerpunt is van het VPO bieden wij hierbij onze overwegingen aan. We hebben ons overwegingendocument aangepast aan de informatie die ons op dit moment bekend is. Gezien de snelle ontwikkelingen, is het goed om scherp te blijven op de inhoud en of dit nog volledig actueel is. Nieuwe informatie die ons bekend is, wordt met onze leden gedeeld via het interne communicatieplatform. Ook VNG Risicobeheer plaatst regelmatig nieuwe informatie op hun site. [Initiatief Risicobeheerfonds | VNG](#) en [Informatiepakket voor gemeentelijke verzekeringsambtenaren | VNG](#).

Wij benadrukken dat het hier gaat om *overwegingen* en het niet een eenzijdig advies naar gemeenten en haar bestuur. We raden daarom aan om de hier geschetste overwegingen mee te nemen bij het opstellen van het advies en deze vooraf te toetsen aan de belangen van de betreffende organisatie.

Het VPO vertegenwoordigt verzekeringsambtenaren binnen de lagere overheid uit het hele land. Om de vragen van onze leden te kunnen beantwoorden, hebben wij structureel overleg met VNG Risicobeheer. Wij stellen hierbij vragen van én namens onze leden. Ons doel is dat onze leden hun organisaties onderbouwd kunnen informeren en adviseren. Er is geen sprake van een samenwerking met betrekking tot de ontwikkeling of oprichting van het RBF. Onze leden kunnen via het interne communicatieplatform Semble hun vragen over het RBF aan ons kenbaar maken zodat we deze kunnen voorleggen. De antwoorden op die vragen worden ook weer met onze leden gedeeld via Semble. Het VPO blijft zich inzetten als gesprekspartner van de VNG om de beroepsgroep te vertegenwoordigen.

Overwegingen

Premiebesparing

De initiatiefnemers van het RBF geven aan dat het RBF de brandverzekering voor alle gemeenten goedkoper kan aanbieden dan in de huidige markt het geval is. Het VPO betwijfelt dit, mede omdat het RBF ook afhankelijk is van de gevraagde premies van herverzekeraars. Ook zijn besparingen vanzelfsprekend afhankelijk van de huidige premie van de brandpolis. Die premie is weer afhankelijk van o.a. de schadehistorie en de dekkingsvoorwaarden op de polis (zoals het eigen risico). Op dit moment is daarbij sprake van een wereldwijde tendens van dalende premies voor met name de brandverzekeringsmarkt ([Global Insurance Market Index 2025](#) | [Global Insurance Market Index](#) | [Marsh](#)).

Op het ogenblik is er dus sprake van een zachte markt. Een aantal gemeenten die recent hebben aanbesteed bevestigen dat sprake is een behoorlijke premiedaling tegen dezelfde of betere voorwaarden en clausules dan voorheen en met behoud of verlaging van het huidige eigen risico. Wij constateren tevens dat er momenteel meer dan voldoende capaciteit is bij de primaire verzekeraars op de Nederlandse markt. Het is daarom aan te raden om goed onderzoek te doen naar de daadwerkelijk te verwachte besparing. Dat kan door middel van een intern onderzoek naar de besparing die de markt te bieden heeft in vergelijking met het concrete aanbod van het RBF. De concrete premie die het RBF biedt is, net als in de commerciële markt, afhankelijk van verschillende factoren (waar we later in dit stuk op terugkomen) en wordt per gemeente berekend. Wel is bekend dat de geboden premies van het RBF worden berekend op basis van een relatief hoog eigen risico, namelijk gelijk aan € 2,00 per inwoner, per pand en per gebeurtenis, met een maximum van € 8,00 per inwoner op jaarbasis.

Bij de berekening van een voordeel voor de organisatie zal de besparing in de jaarpremie moeten worden verminderd met een incidentele betaling van het eigen risico. Het is dus nog maar de vraag of de besparing in de premie opweegt tegen het deel eigen risico dat de organisatie betaalt bij een verzekerde schade.

Hogere eigen risico's, volatiliteit en impact op de begroting

Het RBF gaat (in het kort) uit van een eigen risico van *2x het inwonersaantal (€ 2 per inwoner) per schadegeval* en per object. Er geldt een maximaal jaarlijks eigen risico (aggregate) van vier maal € 2 per inwoner. Uit navraag onder onze leden is gebleken dat het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten momenteel een relatief laag eigen risico hanteert. De reden hiervoor is dat gemeenten behoefte hebben aan een stabiele begroting en zo min mogelijk financiële onzekerheden. Bij een hoog eigen risico komt de gemeente in een jaar voor een onvoorziene kostenpost te staan. Deze onvoorspelbare wisseling in kosten (volatiliteit) zijn voor een organisatie vaak niet wenselijk. Per organisatie kan de bereidheid van de volatiliteit verschillen. Er is op dit moment geen mogelijkheid tot het verhogen of verlagen van het eigen risico (ten opzichte van 2x inwonersaantal) binnen het RBF.

Polisvoorwaarden

Het RBF werkt met één enkel pakket aan polisvoorwaarden voor alle deelnemers van het RBF. Er zal een Uitgebreide Gevaren Verzekering (UGV) dekking worden aangeboden waarvan de exacte voorwaarden op een later moment nog worden uitgewerkt en bekend gemaakt. Er is dus

ook in dit geval geen ruimte om hiervan af te wijken. Afhankelijk van de bestaande voorwaarden van een gemeente kan een overstap naar het RBF een verslechtering van de voorwaarden betekenen, bijvoorbeeld doordat clausules die nu standaard op de polis staan niet meegenomen worden bij RBF polis.

Risico-labels

Het RBF gaat werken met risico-labels per pand. In het recent gepubliceerde informatiepakket van de VNG ([risicobeheerfonds-informatiepakket-verzekeringsambtenaren.pdf](#)) staat onder '6. Hoe werken de risicolabels?' toegelicht hoe risicolabels werken en hoe deze labels bijdragen in de berekening van de premie.

In het kort wordt elk verzekerd pand in een categorie ingedeeld. Op basis van verschillende eigenschappen (zoals brand preventie maatregelen, schadeverleden en bouwmaterialen) van het pand wordt een risicolabel (van A t/m E) toegekend, waarbij A een laag risico en E een hoog risico aanduidt. Hiermee wil het RBF voor gemeenten een berekenbaar financieel incentief creëren voor het verbeteren van de (brand)veiligheid van panden. Dit betekent wel dat gemeenten die niet de (financiële) capaciteit hebben mogelijk vast blijven zitten in een hoge categorie risicolabel, waaraan een hogere premie is verbonden.

Portaal

Om de gemeente te ontzorgen wil het RBF gebruik maken van een portaal. In dit portaal worden alle activiteiten (Verzekeringen, pandbeheer & risicomanagement) van het RBF geïntegreerd. Het portaal zal worden gevuld met data vanuit het BAG en zal aangevuld moeten worden door vastgoedmedewerkers. Er zal door de gemeente zelf op toe moeten worden gezien dat de data waarmee de portal gevuld wordt juist is en actueel blijft. Het is aan te raden om op voorhand in te schatten of de vastgoedmedewerkers bereid zijn om op deze wijze met de portaal van het RBF te werken en daar capaciteit voor hebben binnen de afdeling.

Hoe onderwijsgebouwen geïntegreerd worden in het portaal is niet bekend. Het merendeel van onderwijs gebouwen is geen juridisch eigendom van de gemeente maar van schoolbesturen. Deze panden worden vaak niet door de afdelingen Vastgoed beheerd, maar door bijvoorbeeld afdelingen Onderwijs. Ook deze afdelingen en schoolbesturen (en mogelijk ook andere gebruikers) zullen toegang moeten krijgen tot het portaal. De vergoedingsplicht voor schade door bijzondere omstandigheden aan schoolgebouwen is een wettelijke taak voor gemeenten.

Gemeente wordt verbonden partij

Het RBF is een samenwerking tussen deelnemende gemeenten en de VNG. Daarvoor wordt een naamloze vennootschap opgericht waarvan alle deelnemende gemeenten aandeelhouder worden door middel van inkoop van aandelen. Houd er rekening mee dat door deelname aan de RBF de gemeente een verbonden partij wordt. Voor deze deelname is ook een inleg in de vorm van aandelenaankoop vereist, die op den duur (en bij financieel succes van de rechtspersoon) terugverdiend wordt en gebruikt zal worden voor het verlagen van de premie. Het deelnemen brengt echter ook financiële en bestuurlijke risico's met zich mee, indien de rechtspersoon bijvoorbeeld niet het beoogde financiële succes behaalt.

Het oprichten van een rechtspersoon (Naamloze Vennootschap) door gemeenten en daarmee een opdracht uit de vrije markt halen kan alleen als dat onder een aantal strikte voorwaarden gebeurt. Dit heet quasi-inbesteden en is een complexe juridische aangelegenheid. Op dit moment is het ons niet zeker dat het RBF aan die strikte voorwaarden voldoet. In het informatiepakket wordt onder '9. Wet- en regelgeving' het standpunt van het RBF toegelicht. Verzekeringsmakelaar Acrisure heeft in een nieuwsbrief ([VNG Risicobeheerfonds en het toepasselijke recht - Nieuwsbrief Visie VNG Risicobeheerfonds Q2 2025](#)) toegelicht dat zij het advies in hebben gewonnen van advocatenkantoor CMS. Zij bepleiten dat het RBF in de huidige vorm niet kan voldoen aan de voorwaarden en hebben dat met behulp van CMS onderbouwd. De VNG heeft als reactie op dit bericht van CMS een inhoudelijke reactie op laten stellen door advocatenkantoor Straatman Kosten: [Reactie Risicobeheerfonds op negatief advies Acrisure | VNG](#).

Het VPO is geen expert op het gebied van aanbestedingsrecht en staatsteunrecht en kan derhalve niet beoordelen of de voorgenomen maatregelen van het RBF voldoende zijn om aan de regelgeving omtrent quasi-inbesteden voldoet. Wel is het belangrijk dit juridische dispuut te belichten als potentieel risico.

Investeringskosten van aandelen

Om deel te kunnen nemen aan het RBF moet een aandelenkapitaal gestort worden ter hoogte van € 1,60 per inwoner. Met deze inleg (bovenop de jaarlijkse premie) wordt de toekomstige schadelast gedekt. Deze inleg wordt 'terugverdiend' indien het RBF financieel gezond en succesvol blijkt. Indien de gemeente op een later moment besluit uit het RBF te stappen wordt enkel een deel van deze inleg terugbetaald. Als een gemeente instapt, doet zij voor minimaal 5 jaar mee; na 5 jaar kan de gemeente uitstappen en worden de aandelen teruggekocht tegen de nominale waarde van € 0,50.

Gedwongen winkelnering

Als lid van het RBF ben je verplicht om toekomstige aangeboden producten af te nemen. Het plan is om het RBF mogelijk ook in de toekomst voor andere verzekeringen in te gaan zetten. Bij een meerderheid van 80% van de stemmen wordt besloten nieuwe producten toe te voegen aan het RBF. Het risico bestaat dat een gemeente deelneemt aan het RBF en oordeelt geen belang te hebben bij een nieuw verzekeringsproduct. Als de meerderheid echter instemt met het nieuwe product, ben je als deelnemend lid verplicht het product af te nemen of eigen risicodragers te worden. De voorwaarden van deze verzekeringen zijn op dit moment geheel onbekend. Bij deelname aan het RBF gaat de organisatie daarmee een compleet onzeker risico aan door op voorhand te tekenen voor een nog onbekend verzekeringsproduct.

Het VPO is vanaf het begin tegen de gedwongen deelname voor toekomstige producten. Dit tast de beleidsvrijheid van individuele gemeenten aan, ook als 80% van de overige deelnemende gemeenten en de VNG vóór een dergelijk product stemmen. De individuele belangen van een gemeente (die tegen het nieuwe product stemt) kunnen simpelweg niet aansluiten bij de belangen die de overige gemeenten hebben. Het VPO is van mening dat bij een goed en dergelijk nieuw product binnen de RBF er geen verplichte afname noodzakelijk zou moeten zijn. In het informatiepakket van de VNG ([risicobeheerfonds-informatiepakket-verzekering-sambtenaren.pdf](#)) wordt onder '7d. Is instappen in het Risicobeheerfonds ook 'ja' zeggen tegen andere toekomstige verzekeringen?' toegelicht dat alleen eigen risicodragers worden nog een optie is

naast de afname van het product. Het VPO pleit er met nadruk voor om ook de keuze vrij te laten nog een verzekering af te sluiten indien een gemeente van mening is dat het nieuwe product niet (voldoende) aansluit bij de behoefte van de organisatie.

Intentieverklaring

Voor 1 januari 2026 wil het RBF de belangstelling van gemeenten voor het RBF peilen. Voor oprichting van het RBF dient een minimum van 30% van de inwoners van Nederland te zijn vertegenwoordigd door de deelnemende gemeenten. Het RBF heeft alle gemeenten direct en indirect verzocht een startverklaring (intentieverklaring) te tekenen om aan te kunnen tonen dat die 30% wordt gehaald. [Initiatief Risicobeheerfonds | VNG](#).

De VNG heeft benadrukt dat het tekenen van de intentieverklaring de tekenende gemeente op geen enkele wijze verplicht tot latere deelname. In het voorbeelddocument intentieverklaring van de VNG ([Initiatief Risicobeheerfonds | VNG](#)) wordt in de toelichting bevestigd dat de intentieverklaring niet tot deelname verplicht. In de verklaring zelf wordt in de opsomming geschreven:

- “ • *Onderkent het belang van een gezamenlijke, publieke aanpak van risicobeheer;*
 - *Steunt de oprichting van het Risicobeheerfonds;*
 - *Spreekt de **intentie uit voor deelname aan het fonds**, onder voorbehoud van:*
 - o daadwerkelijke oprichting van het Risicobeheerfonds;*
 - o afgifte van de benodigde vergunningen door De Nederlandsche Bank,*
 - o beschikbaarheid van een definitief voorstel, inclusief heldere en toetsbare polisvoorwaarden en een transparante premiesystematiek,*
 - o een positief collegebesluit na zienswijze van de raad.*
- Is bereid mee te werken aan het verzamelen van de benodigde gegevens voor een analyse door het fonds.”*

De VNG heeft bevestigd dat het is toegestaan de tekst in de startverklaring aan te passen. Het is dus mogelijk om de passage ‘Spreekt de intentie uit voor deelname aan het fonds...’ en de daarop volgende tekst weg te laten om zo enkel de steun voor de verdere oprichting uit te spreken. Verder adviseren wij de intentieverklaring door een jurist binnen de organisatie te laten toetsen indien er verder nog twijfels zijn.

Overige zorgpunten

Op dit moment zijn een aantal specifieke vragen nog niet bekend. Omdat het RBF nog in de oprichtingsfase is hebben ze vanzelfsprekend nog geen exact antwoord op bepaalde vragen. Op voorhand wil het VPO wel een aantal cruciale zorgpunten belichten die hoe dan ook duidelijk beantwoord moeten worden om een gewogen beslissingen te nemen met betrekking tot deelname aan het RBF.

- **Personeel:** Wij vragen ons af of op de huidige arbeidsmarkt voldoende gekwalificeerd personeel geworven kan worden. Risico's met betrekking tot het niet kunnen vervullen van de benodigde FTE's worden niet volledig belicht.

- **Automatisering:** De veronderstelde automatisering en de integratie daarvan binnen bestaande systemen kan in praktijk tegenvallen. In het verleden zijn er veel voorbeelden waarbij invoering moest worden uitgesteld omdat de automatisering niet op orde was.
- **Processen / afspraken:** Overweeg wat het RBF betekent voor je interne processen en (contractuele) afspraken met bijvoorbeeld gebruikers van panden over schades en premiebetalingen.
- **Risico dat verzekeraars zich gaan terugtrekken uit het overheidssegment:** Omdat de vraag minder wordt kan dat gevolgen hebben voor andere overheden zoals bijvoorbeeld veiligheidsregio's en waterschappen.

Uitzonderlijke risico's: Sommige gemeenten hebben uitzonderlijke risico's zoals 'rollend materiaal' (bussen, trams etc) op de polis gedekt. Dergelijke uitzonderlijke dekkingen worden hoogst waarschijnlijk niet gedekt door het RBF.