

Bijlage: Aangepast plan van aanpak Uitgaventoetsing 13

Betreft: Uitgaventoetsing ‘Evaluatie van de risicoafdekking en de risicoafdeckingsmechanismen (klassiek en alternatief)’: aangepast plan van aanpak

Samenvatting

De uitgaventoetsing richt zich op het evalueren van de risicoafdekking en de risicoafdeckingsmechanismen die de Vlaamse overheid hanteert. Het doel is om de effectiviteit en de efficiëntie van deze mechanismen te beoordelen en aanbevelingen te doen voor verbeteringen. Verder worden ook alternatieve en innovatieve methoden voor risicoafdekking gezocht.

Scope

Deze uitgaventoetsing richt zich op de evaluatie van risicoafdeckingsmechanismen die door of namens de Vlaamse overheid worden ingezet ter bescherming tegen risico's. De focus ligt op zowel klassieke verzekeringsvormen als alternatieve benaderingen, met bijzondere aandacht voor de beleidsmatige en organisatorische context waarin deze mechanismen functioneren.

De toetsing richt zich op volgende toepassingsdomeinen:

- **Pooling van de verzekeringen:** De pooling biedt een aantal verzekeringen aan voor entiteiten die onderworpen zijn aan het verzekeringsbeheer van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO). Het gaat hierbij om de volgende risico's: algemene burgerlijke aansprakelijkheid, objectieve aansprakelijkheid na brand en ontploffing, alle risico's brand van het patrimonium, alle risico's elektronica, alle risico's kunstvoorwerpen en arbeidsongevallen. Door de toenemende diversiteit onder de deelnemende entiteiten wordt het steeds uitdagender om een uniforme verzekeringsdekking aan te bieden. Daarnaast bemoeilijkt het grote aantal deelnemers de plaatsing bij verzekeraars. In 2020 was er een substantiële uitbreiding van het toepassingsgebied door de invoer van de VCO en BVCO. Entiteiten die vallen onder het toepassingsgebied art. 80 VCO zijn verplicht zich te verzekeren via de pooling verzekeringen (of als eigen verzekeraar). Momenteel zijn er 84 entiteiten die minstens 1 polis afnemen van de pooling verzekeringen.

- **Raamcontracten voor motorrijtuigenverzekeringen:** Deze contracten dekken onder meer de burgerlijke aansprakelijkheid en omnium voor dienstverplaatsingen met voertuigen van de Vlaamse overheid.
- **Alle bouwplaatsrisico's (ABR):** Er wordt onderzocht welke entiteiten baat kunnen hebben bij het afsluiten van een ABR-verzekering. Hoewel de toetsing zich voornamelijk focust op entiteiten zoals Het Facilitair Bedrijf en het Agentschap Wegen en Verkeer, worden ook andere entiteiten die mogelijk voordeel halen uit een ABR-verzekering in overweging genomen.
- **Bouwprojecten van de Vlaamse overheid:**
Grote bouwprojecten brengen aanzienlijke risico's met zich mee tijdens de bouwfase.
 - **De Oosterweelverbinding (Lantis):** Als één van de grootste infrastructuurprojecten in Vlaanderen biedt de Oosterweelverbinding een bijzonder relevant voorbeeld voor de analyse van complexe risicoafdekking.
 - **Wegenwerken:** Wegenwerken uitgevoerd of gecoördineerd door het Agentschap Wegen en Verkeer brengen operationele en aansprakelijkheidsrisico's met zich mee.
- **Bestuurdersaansprakelijkheid:** Gezien de toenemende aandacht voor bestuurlijke verantwoordelijkheid en risicobeheer op managementniveau, wordt ook de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering meegenomen in deze toetsing.

Binnen de Vlaamse Overheid zijn tal van risico's te identificeren. Deze toetsing focust zich op risico's met een hoog potentieel voor risicodeling (pooling) en die relevant zijn voor een groot aantal entiteiten.

Zo vallen cyberrisico's buiten de scope van deze toetsing. Hoewel dit in de toekomst een interessant domein kan zijn, laat de huidige timing het niet toe om tot een werkbaar resultaat te komen. Bovendien is de verzekeringscapaciteit op de markt momenteel beperkt.

Ook andere risico's die momenteel minder geschikt zijn voor gezamenlijke benadering of waarvoor onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, worden in deze uitgaventoetsing niet meegenomen.

Budgettaire scope

Naast de inhoudelijke afbakening wordt in deze uitgaventoetsing ook een budgettaire scope gehanteerd. Aangezien risicoafdekking vaak verweven is met bredere uitgavenposten en niet altijd afzonderlijk wordt opgenomen in de begroting of expliciet geboekt, is het moeilijk om een volledig sluitend financieel overzicht mee te geven. Onderstaande cijfers dienen in de eerste plaats om de orde van grootte van uitgaven te duiden en om de relevantie van het onderwerp binnen de overheidsfinanciën te onderbouwen.

Pooling verzekeringen:

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de lopende verzekeringscontracten en de premievolumes op 31/12/2023 (gegevens van 31/12/2024 zijn nog niet beschikbaar):

Verzekering	Netto premievolume/jaar
Arbeidsongevallen	11,549 miljoen euro
Patrimonium AR Brand	2,550 miljoen euro
Patrimonium AR Elektronica	0,622 miljoen euro
Patrimonium AR Kunst	0,013 miljoen euro
BA Uitbating	7,546 miljoen euro
Objectieve BA na brand en ontploffing	0,037 miljoen euro
TOTAAL	22,316 miljoen euro

Alle bouwplaatsrisico's (ABR)

Voor de ABR-verzekering hanteren we een richtlijn van 2 promille¹ op de investeringsuitgaven (onderstaande tabel geeft VEK 2024 bedragen weer) als indicatieve budgettaire scope voor risicoafdekking. Deze benadering is gebaseerd op gangbare marktstandaarden en biedt een realistisch kader voor het inschatten van de budgettaire scope.

Entiteit	Investeringsuitgaven * 2‰
Agentschap Wegen en Verkeer	565,9 miljoen euro * 2‰ = 1,131 miljoen euro
Het Facilitair Bedrijf	49,8 miljoen euro ² * 2‰ = 0,1 miljoen euro
TOTAAL	615,705 miljoen euro * 2‰ = 1,231 miljoen euro

Tijdens de verdere analyse zal worden onderzocht in welke mate ook andere entiteiten, zoals De Lijn, De Vlaamse Waterweg of andere infrastructuurbeheerders, gebaat kunnen zijn bij het poolen van dit risico. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat sommige van deze entiteiten mogelijk reeds beschikken over eigen verzekeringsoplossingen, zoals een ABR-abonnementspolis.

Wanneer zou blijken dat ABR gecentraliseerd wordt in de pooling verzekeringen, zullen entiteiten die onder het toepassingsgebied vallen hun lopende polissen moeten afsluiten en verplicht verzekeren via de pooling. Of als eigen verzekeraar optreden.

Onderzoeksmethoden

Voor deze uitgaventoetsing zullen verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd worden om zowel de effectiviteit als de toepasbaarheid van risicoafdeckingsmechanismen binnen een overheidscontext goed in kaart te brengen.

- Kwantitatieve analyse

Binnen deze uitgaventoetsing wordt onderzocht of het zinvol is om bepaalde verzekeringen te poolen of op een andere manier te organiseren voor de entiteiten van de Vlaamse overheid. Daarbij wordt nagegaan welke voordelen pooling kan bieden, zoals schaalvoordelen, administratieve vereenvoudiging, een sterkere onderhandelingspositie tegenover verzekeraars en een meer uniforme risicodekking. Tegelijk worden ook de nadelen en beperkingen in kaart gebracht, zoals de toenemende complexiteit door de diversiteit aan deelnemende entiteiten, het aantal entiteiten en beperkte marktcapaciteit. Daarbij worden ook alternatieve organisatiemodellen in overweging genomen, zoals bijvoorbeeld raamcontracten per cluster van entiteiten of individuele verzekeringsstrategieën met centrale ondersteuning. Het uiteindelijke doel is om te komen tot een toekomstgericht en

¹ Een richtlijn van 2 promille wordt gehanteerd op basis van gangbare premievoeten voor residentiële bouwprojecten. Hoewel infrastructuur- en waterbouwprojecten doorgaans een hogere premie kennen, is deze benadering geschikt voor het inschatten van een minimale orde van grootte binnen het kader van een ABR-abonnementsverzekering.

² Het opgenomen budget heeft uitsluitend betrekking op projecten die gefinancierd worden door HFB. Daarnaast worden ook bouwprojecten van andere entiteiten opgevolgd waarbij HFB de rol van afgevaardigd bouwheer opneemt, waarbij eveneens een ABR-polis kan worden gevraagd. Het investeringsbudget van deze projecten varieert van jaar tot jaar tussen 40 en 80 miljoen euro (incl. btw).

werkbaar model dat zowel de verzekeraarbaarheid als de efficiëntie van risicobeheer binnen de Vlaamse overheid versterkt.

In dit kader zullen een aantal onderzoeksvragen geformuleerd worden die richting geven aan deze analyse. Deze vragen hebben onder meer betrekking op de potentiële voordelen van pooling van verzekeringen (zoals schaalvoordelen en risicospreiding), de mogelijke nadelen en beperkingen (zoals organisatorische complexiteit en marktcapaciteit), en de optimale organisatievormen voor risicodekking binnen de Vlaamse overheid. Ook wordt onderzocht in welke mate bepaalde entiteiten zich lenen voor gezamenlijke verzekeringsstrategieën, en welke impact verschillende afdekkingsmechanismen hebben op schade-uitkomsten en financiële stabiliteit. De uiteindelijke formulering van de onderzoeksvragen zal tijdens het verdere verloop van het traject worden verfijnd, mede in functie van de beschikbaarheid en kwaliteit van de verzamelde data. Ook de toegepaste analysemethoden zullen afgestemd worden op de aard van de onderzoeksvragen en de kenmerken van de beschikbare datasets. Deze aanpak laat toe om flexibel in te spelen op nieuwe inzichten en om tot een robuuste en beleidsrelevante evaluatie te komen.

Dit onderzoek zal gevoerd worden aan de hand van een kwantitatieve analyse. Door gebruik te maken van numerieke data wordt onderzocht in welke mate deze mechanismen bijdragen aan het beperken van (financiële) risico's en het waarborgen van de continuïteit. De benodigde data worden verzameld uit publieke bronnen, aangevuld met beschikbare interne gegevens van de betrokken instellingen. Voor het toepassingsgebied pooling verzekeringen is de benodigde data grotendeels beschikbaar en kan deze op korte termijn worden verzameld. Voor de analyse van de raamcontracten inzake motorrijtuigenverzekeringen, alle bouwplaatsrisico's (ABR) en bestuurdersaansprakelijkheid dienen de betrokken entiteiten eerst in kaart te worden gebracht, waarna de benodigde data zullen worden opgevraagd.

De analyse zal bestaan uit verschillende onderdelen, die afhankelijk van de onderzoeksvragen en beschikbare data verder verfijnd zullen worden:

Factoranalyse: Deze analyse zal worden uitgevoerd om families van entiteiten met gelijkaardige risicoprofielen te identificeren, met het oog op de optimalisering van de deel-poolings.

Descriptieve statistiek: Hiermee worden basisinzichten verkregen in het gebruik, de spreiding en de kosten van risicoafdekkingsmechanismen. Denk hierbij aan het aantal organisaties die gebruikmaakt van verzekeringen versus alternatieve instrumenten.

Regressieanalyse: Deze methode wordt ingezet om het causaal verband te onderzoeken tussen het type risicoafdekking en uitkomsten zoals schadebeperkingen, volatiliteit van uitgaven of financiële weerbaarheid. Hierbij wordt gecontroleerd voor relevante contextuele factoren zoals omvang van de organisatie en risicoprofiel. Of deze analyse haalbaar is, hangt af van de beschikbaarheid van gegevens van de makelaar en de betrokken entiteiten. Voor de entiteiten die deelnemen aan de pooling mag worden aangenomen dat er voldoende data beschikbaar zal zijn.

Scenarioanalyse en stresstests: Om de robuustheid van afdekkingsmechanismen te toetsen, worden hypothetische scenario's gesimuleerd. Dit biedt inzicht in de mate waarin verschillende mechanismen bescherming bieden onder extreme omstandigheden.

De resultaten van deze analyse vormen een belangrijke onderbouwing voor de uiteindelijke evaluatie en beleidsaanbevelingen.

- Casestudie-analyse

Naast de kwantitatieve benadering wordt in dit onderzoek gebruikgemaakt van casestudy-analyse om diepgaand inzicht te verkrijgen in de toepassing en effectiviteit van de

oprichting van een captive³. Er zullen één of meerdere casestudies geselecteerd worden waarin de oprichting van een captive door een overheidsinstelling onderzocht werd of is uitgevoerd. De intentie is om op basis van deze studies een synthese samen te stellen over het nut van een captive. Er wordt momenteel rekening gehouden met 2 bestaande studies naar de oprichting van een captive. Een studie werd uitgevoerd door ICMS in opdracht van Lantis (2024). De tweede studie werd uitgevoerd door AoN, de toenmalige makelaar van de pooling verzekeringen, in opdracht van DFB (2010).

Deze methode maakt het mogelijk om context specifieke factoren, implementatieprocessen en gedragsmatige aspecten van risicoafdekking te analyseren die met kwantitatieve methoden moeilijk te vangen zijn.

De casestudies kunnen rijke, praktijkgerichte inzichten opleveren over de werking, effectiviteit en randvoorwaarden van risicoafdekking. Deze inzichten worden gebruikt ter verdieping van de kwantitatieve bevindingen en als input voor beleidsaanbevelingen.

Gezien de tijdslimiet en budgetbeperkingen van deze uitgaventoetsing zal in een eerste fase gefocust worden op de kwantitatieve analyse en de casestudie-analyse van de 2 bestaande studies over captives. Als blijkt uit het onderzoek dat er een aanvullende casestudie nodig is, kan dit in een tweede fase worden uitgevoerd.

- Beleidsanalyse

Om de institutionele en beleidsmatige context van risicoafdekking binnen de overheid te begrijpen, wordt een beleidsanalyse uitgevoerd. Deze methode richt zich op het in kaart brengen en evalueren van de beleidsinstrumenten, overheidsstructuren en beleidsuitvoering die van invloed zijn op de inzet en effectiviteit van risicoafdeckingsmechanismen.

De beleidsanalyse levert inzicht op in de mate waarin het huidige beleidskader risicoafdekking faciliteert of belemmert, en vormt een essentiële bouwsteen voor het formuleren van aanbevelingen ter versterking van het beleid.

De kwantitatieve analyse wordt uitbesteed aan een externe partner. Deze partner zal worden aangeduid via een passende procedure en beschikt over de nodige expertise op het vlak van risicobeheer en evaluatieonderzoek. De externe uitvoering laat toe om het onderzoek efficiënt en onafhankelijk te laten verlopen, met waarborging van de methodologische kwaliteit en de nodige diepgang. Hiervoor wordt gedacht aan gespecialiseerde makelaarskantoren en onafhankelijke consultants met aantoonbare expertise in risicobeheer en beleidsadvies, met bijzondere aandacht voor partijen die een brede, strategische benadering van risico's hanteren. De projectgroep zal instaan voor de inhoudelijke opvolging en afstemming tijdens het traject.

De casestudie-analyse en beleidsanalyse worden uitgevoerd door de projectgroep, met het Departement Financiën en Begroting in een coördinerende rol. De haalbaarheid van de vooropgestelde timing wordt als realistisch ingeschat, mede dankzij de beschikbaarheid van bestaande informatie en eerder uitgevoerde studies.

Voor de casestudie-analyse wordt de studie van Lantis over de oprichting van een captive als een relevant en concreet voorbeeld beschouwd. Daarnaast wordt nagegaan of een eerdere studie, uitgevoerd in opdracht van het Departement Financiën en Begroting, gedeeld mag worden en eveneens als casestudie kan worden opgenomen. Deze bestaande bronnen bieden een solide

³ Een captive is een verzekeringsentiteit die wordt opgericht en gecontroleerd door een (publieke) organisatie, met als doel het verzekeren van de eigen risico's van de oprichtende partij(en). Deze structuur biedt de mogelijkheid om risico's intern te beheren, verzekeringskosten te beheersen en toegang te verkrijgen tot de herverzekeringsmarkt.

vertrekpunt voor een onderbouwde analyse over het mogelijke nut van een captive, met indicaties over de kosten en baten en de doorlooptijd voor de creatie ervan.

De beleidsanalyse steunt in hoofdzaak op de vergelijkende studie die momenteel wordt uitgevoerd door de dienst Financiële Operaties van het Departement Financiën en Begroting, die tevens nauw betrokken is bij deze uitgaventoetsing. Deze studie onderzoekt hoe verschillende Europese regionale overheden en landen – vergelijkbaar met Vlaanderen – hun risicobeheer en verzekeringsbeleid organiseren. Een aantal regio's hebben inmiddels interesse getoond om deel te nemen en hebben een vragenlijst ontvangen. 27 Europese regio's en landen werden aangeschreven om deel te nemen aan de vergelijkende studie. 3 deelnemers werden ondertussen bevraagd. Deze zijn: Västra Götalandsregionen (Zweden), Catalonië (Spanje), Baden-Württemberg (Duitsland). Er is verder nog contact met 4 andere regio's die interesse toonden, van deze regio's werden nog geen gegevens ontvangen. Deze 4 potentiële deelnemers zijn 3 Nederlandse provincies (Friesland, Noord-Holland, Zuid-Holland) en Ierland. In een volgende fase worden aanvullende interviews gepland om verdiepende inzichten te verkrijgen. De resultaten van deze studie vormen de kern van de literatuurstudie en kunnen, indien nodig, worden aangevuld met bijkomende bronnen ter onderbouwing van specifieke beleidsvragen.

Timing van de uitgaventoetsing

Stap	Timing
Mededeling plan van aanpak VR	18 juli 2025
Dataverzameling	Juni - september 2025
Opstart beleidsanalyse	Juli 2025
Opmaak en finale afstemming bestek kwantitatieve analyse	Juli – augustus 2025
Opstart casestudie-analyse	Begin september 2025
Versturen/Publiceren bestek kwantitatieve analyse	Begin september 2025
Gunning opdracht kwantitatieve analyse aan externe partner	Oktober 2025
Opstart kwantitatieve analyse door externe partner	Oktober 2025
Tussentijdse rapportering aan de stuurgroep	17 – 28 november 2025
Definitieve oplevering kwantitatieve studie door externe partner	Eind januari – begin februari 2026
Interne bespreking en verwerking van opmerkingen op het eindrapport	Februari – begin maart 2026

Advies Inspectie van Financiën aanvragen over eindrapport	Maart 2026
Eindrapport aan de stuurgroep bezorgen	27 maart 2026

Betrokken actoren

Voor de uitvoering van deze uitgaventoetsing worden verschillende actoren betrokken. Het Departement Financiën en Begroting, de aangestelde makelaar van de pooling van de verzekeringen, Het Facilitair Bedrijf, het Agentschap Wegen en Verkeer en Lantis zijn relevante gesprekpartners gezien hun rol in het beheer van verzekeringen, vastgoedprojecten en infrastructuurwerken.

De coördinatie en inhoudelijke opvolging gebeurt door het Departement Financiën en Begroting.

Raming van de uitvoeringskost

Voor de uitvoering van deze uitgaventoetsing wordt deels gerekend op de inzet van een externe partner, die instaat voor de uitvoering en verwerking van de kwantitatieve analyse. Op basis van vergelijkbare opdrachten wordt de totale kost geraamd op tussen de €60.000 en €80.000 (excl. btw). Deze raming omvat onder meer de voorbereiding, bijkomende dataverzameling, analyses, interviews, rapportering en overlegmomenten met de projectgroep. De exacte kost zal worden bepaald via de gekozen aanbestedingsprocedure en vastgelegd in de opdrachtovereenkomst.