

Bijlage 1: Onderzoek naar mogelijkheden om aansprakelijkheid burgerinitiatieven collectief te verzekeren

Aanleiding

In het Coalitieakkoord Enschede 2018-2022 staat (op pagina 23):

Om burgerinitiatieven te ondersteunen onderzoeken wij of we een collectieve aansprakelijkheidsverzekering af kunnen sluiten, zodat initiatiefnemers worden beschermd.

Het onderliggende doel is dat inwoners met een gerust hart in Enschede burgerinitiatieven kunnen ontplooiën, omdat ze beschermd zijn tegen een aantal risico's die het met zich mee kan brengen (o.a. mogelijke schade en letsel veroorzaakt tijdens vrijwilligerswerk of initiatieven), hetzij via de vereniging of het collectief waar zij activiteiten voor doen, hetzij via de gemeente.

Wat kan de gemeente doen om dat doel te bereiken?

- Burgerinitiatieven, verenigingen, collectieven, instanties, personen enz informeren over deze mogelijke risico's, over wat er geregeld is en wat zij zelf nog moeten of kunnen regelen.
- Organisaties en initiatiefnemers stimuleren om risico's te beperken of te verzekeren.
- Zelf een aantal risico's rond burgerinitiatieven verzekeren via een collectieve verzekering.

De afspraak in het coalitieakkoord richt zich op het laatste punt. Daarom is onderzocht wat er op dit moment al collectief verzekerd is rond aansprakelijkheid, welke risico's voor initiatiefnemers dan nog resteren en welke mogelijkheden er zijn om deze risico's verder te beperken.

Wat is er in Enschede al geregeld op dit vlak wat relevant is voor burgerinitiatieven?

Van organisaties (dus ook vrijwilligersorganisaties) wordt in het algemeen verwacht dat zij een eigen WA-verzekering afsluiten ter dekking van aansprakelijkheidsschades die kunnen voortvloeien uit de activiteiten die worden georganiseerd. Een verplichting is dit echter niet. De meeste verenigingen en stichtingen zullen een eigen WA-verzekering hebben, maar dat geldt niet voor alle burgerinitiatiefnemers. Om te voorkomen dat een vrijwilliger, die zich belangeloos inzet voor het algemeen belang, (financiële) schade lijdt omdat de organisatie waarvoor hij/zij zich inzet geen of onvoldoende verzekeringen heeft, is de VNG-vrijwilligersverzekering in het leven geroepen. De gemeente Enschede heeft al bijna tien jaar de VNG/Centraal Beheer vrijwilligersverzekering. Deze verzekering is van toepassing op iedereen die in enig georganiseerd verband vrijwilligerswerkzaamheden verricht in de gemeente Enschede¹. Vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties hebben hiermee een vangnet constructie voor het geval dat eigen verzekeringen de schade niet dekken of als er geen verzekering is. Het gaat om een verzekering voor de vrijwilliger als persoon; deze verzekering is niet van toepassing op deelnemers en bezoekers van door vrijwilligers georganiseerde activiteiten.

De gemeente Enschede heeft gekozen voor zowel de *VNG Vrijwilligers BasisPolis* als de *VNG Vrijwilligers PlusPolis* (een brochure van de Vrijwilligersverzekering is bijgevoegd, met o.a. informatie over wat er gedekt is via de BasisPolis en PlusPolis). Volgens de afdeling Juridische Zaken wordt er gemiddeld eens per week een schadeclaim bij de gemeente Enschede ingediend op de vrijwilligersverzekering. Ongeveer één maal per twee weken wordt er een vraag gesteld over de inhoud en voorwaarden van de vrijwilligersverzekering. Deze VNG vrijwilligersverzekering wordt vrijwel volledig gefinancierd door een geldbedrag dat hiervoor ter beschikking is gesteld aan gemeenten, via Motie-Slob bij de algemene politieke beschouwingen in 2008. Volgens Centraal Beheer heeft 95%-98% van de gemeenten de VNG vrijwilligersverzekering afgesloten.

¹ NB: een vrijwilliger die inwoner is van Enschede is altijd verzekerd, ook als hij/zij vrijwilligerswerk doet in een gemeente die de VNG-verzekering niet heeft.

Welke risico's voor initiatiefnemers van burgerinitiatieven zijn er dan nog over en welke mogelijkheden zijn er om die te beperken of te verzekeren?

Met de VNG-vrijwilligerspolis zijn niet alle aansprakelijkheidsrisico's voor burgerinitiatieven gedekt. De VNG-brochure noemt bijvoorbeeld nadrukkelijk dat de verzekering niet van toepassing is op *deelnemers* en *bezoekers* van door vrijwilligers georganiseerde activiteiten/evenementen.

Of de organisatie aansprakelijk is voor schade opgelopen door een bezoeker moet altijd nog maar blijken. De gemeente kan ook aansprakelijk zijn. Dat geldt bijvoorbeeld als de schade is ontstaan door gebreken in de openbare ruimte waar de gemeente verantwoordelijk voor is; denk aan losliggende stoeptegels, onveilige dranghekken of plantenbakken, stroomkabels op een markt. In die gevallen kan bij schade een beroep gedaan worden op de aansprakelijkheidsverzekering van de gemeente zelf (Aansprakelijkheidsverzekering Gemeenten). Deze aansprakelijkheid geldt niet als er een evenement wordt georganiseerd op een "privé" terrein (= niet openbaar).

Als de organisatoren van een burgerinitiatief dit soort risico's willen verzekeren, dan kunnen ze daar zelf een verzekering voor afsluiten. Daar zijn natuurlijk kosten aan verbonden. Ter indicatie: een evenementenverzekering inclusief aansprakelijkheid kost ongeveer EUR 500,- voor een meerdaags evenement.

In de afgelopen jaren is er een vraag geweest vanuit één burgerinitiatief of de gemeente Enschede een (collectieve) evenementenverzekering zou willen afsluiten zodat de organisatie van het burgerinitiatief gevrijwaard blijft van de nadelige financiële gevolgen indien er schade zou ontstaan voor, tijdens of vlak na het betreffende evenement aan bezoekers, deelnemers/artiesten, en aan (gehuurde) zaken die voor het evenement worden gebruikt.

Als je als gemeente dit soort risico's voor burgerinitiatieven verder wilt beperken, dan is het afsluiten van de Collectieve Evenementenverzekering van Centraal Beheer het meest voor de hand liggend. Het afsluiten van een algemene/brede *collectieve aansprakelijkheidsverzekering* voor alle burgerinitiatieven in de gemeente Enschede is niet haalbaar. Er zijn geen verzekeraars die het aansprakelijkheidsrisico willen verzekeren van allerlei verschillende organisaties en verschillende evenementen. De "hoedanigheidsomschrijving" moet zo breed zijn dat ieder mogelijk initiatief onder deze omschrijving valt. Verzekeraars kunnen op deze wijze het risico onvoldoende inschatten en zullen voor één gemeente een dergelijke verzekering niet opstellen.

Welke éxtra dekking biedt de Collectieve Evenementenverzekering van Centraal Beheer?

Centraal Beheer heeft de Collectieve *Evenementenverzekering* op de markt gebracht als aanvulling op de VNG-vrijwilligersverzekering, omdat deze laatste geen dekking biedt voor schade aan bezoekers en deelnemers. Overigens is deze dekking er wél als de organisatie een normale en gangbare WA-verzekering heeft afgesloten.

De Collectieve Evenementenverzekering dekt de aansprakelijkheid van organisatoren voor eigendommen van derden (zoals gehuurde zaken: licht- en geluidsinstallaties, tenten, podiums, enz)², kasgeld op het evenemententerrein, vervoer en thuis. De Evenementenverzekering kent ook, net als de Vrijwilligersverzekering, dekking voor medewerkers voor persoonlijke eigendommen, ongevallen en rechtsbijstand, maar dat is dus dubbelop (een dubbele uitkering wordt uitgesloten in de polissen). De Evenementenverzekering is beperkt tot evenementen met max. 2500 bezoekers per dag, waarbij een maatschappelijk belang is gediend. Daarnaast zijn enkele met name genoemde evenementen uitgesloten: gemotoriseerde snelheidsevenementen, bedrijfsevenementen, protestacties, manifestaties en evenementen waarvoor een vergunning is afgewezen of niet is aangevraagd terwijl dit wel vereist is.

² Bij een aantal verhuurorganisaties is schade aan deze materialen te verzekeren, echter lang niet altijd.

De kosten van een dergelijke verzekering zijn EUR 0,10 per inwoner, dus voor gemeente Enschede ca 16.000 euro. (Brochure bijgevoegd). De verzekering moet worden afgesloten voor een minimale periode van drie jaar. Totale kosten bedragen dus 45-50 duizend euro voor een periode van drie jaar.

De collectieve evenementenverzekering heeft veel overlappings op bestaande verzekeringen zoals de gemeentelijke aansprakelijkheidsverzekering (AVG), de aansprakelijkheidsverzekeringen van vrijwilligersorganisaties en de VNG-vrijwilligersverzekering. In het geval van schade zal er dekking worden geweigerd als er nog een andere verzekering is die de schade dekt. De collectieve evenementenverzekering kan m.n. nuttig zijn in het geval er geen verzekering kan worden geregeld bij de verhuurder van materialen en/of in het geval een organisatie geen eigen WA verzekering heeft (waarbij we nogmaals opmerken dat veel verenigingen en stichtingen over een dergelijke verzekering beschikken).

Welke argumenten zijn er vóór of tegen het afsluiten van een collectieve evenementenverzekering?

Argumenten *vóór* het afsluiten van een collectieve evenementenverzekering:

- A) Inwoners / initiatiefnemers van burgerinitiatieven zijn niet altijd deskundig of bereid zich in (de soms ingewikkelde details van) aansprakelijkheidsrisico's te verdiepen. Door het als gemeente te verzekeren maak je het voor inwoners makkelijk en kunnen zij al hun energie richten op het organiseren van het burgerinitiatief.
- B) Als we als gemeente de kosten dragen van de collectieve evenementenverzekering, hoeven de afzonderlijke burgerinitiatieven geen kosten te maken voor het afsluiten van een evenementenverzekering (en hoeven ze hiervoor bijvoorbeeld geen beroep te doen op het wijkbudget).

Argumenten *tegen* het afsluiten van een collectieve evenementenverzekering:

- A. Een dergelijke verzekering is niet in lijn met wetgeving rond aansprakelijkheid. Uit de aansprakelijkheidswetgeving volgt dat de organisator / initiatiefnemer aansprakelijk gesteld kan worden in het geval van schade. De gemeente stelt in de vergunningverlening als voorwaarde dat de organisatie van een evenement zich verzekerd moet hebben tegen aansprakelijkheid, zodat de organisatie (financieel) beschermd is tegen claims van deelnemers en bezoekers in het geval van een mogelijke aansprakelijkheidschade. Deze wettelijke aansprakelijkheid kan op geen enkele wijze op een ander (de gemeente Enschede) worden overgedragen. Bij het afsluiten van een verzekering kan de situatie ontstaan dat de organisatie aansprakelijk is, maar dat de gemeente de schade moet vergoeden. Er zijn situaties denkbaar waarbij de aansprakelijkheidsclaim niet is gedekt door een verzekering (opzet, fraude, bewuste roekeloosheid, te laag verzekerd bedrag). Wie gaat dan de schade betalen? De organisatie (zij zijn wettelijk aansprakelijk) of de gemeente (want de gemeente regelt de verzekering).
- B. Het risico van een evenement is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de organisatie. Een organisatie moet risicobewust zijn bij wat zij organiseren en hier vervolgens goed mee omgaan. Verzekeren is eigenlijk een sluitstuk van een totaal pakket aan maatregelen die de risico's van een evenement moeten beperken. Het goed en reëel in kaart brengen van risico's en hoe deze risico's kunnen worden uitgesloten of beperkt is belangrijk. Dat risicobewustzijn vergroten we niet door de risico's bij de gemeente neer te leggen. In het

geval de openbare veiligheid in het geding komt is er een belangrijke taak weggelegd voor de gemeente (brandstapels Scheveningen, Monstertruck Haaksbergen).

- C. De collectieve evenementenverzekering biedt maar een beperkte éxtra dekking ten opzichte van de VNG-vrijwilligersverzekering en de Aansprakelijkheidsverzekering van de gemeente. Het betreft de aansprakelijkheid van organisatoren voor eigendommen van derden (zoals gehuurde zaken: licht- en geluidsinstallaties, tenten, podiums, enz), kasgeld op het evenemententerrein, vervoer en thuis. En dan alleen voor die partijen die niet zelf een WA-verzekering hebben.
- D. Er zijn bij ons geen voorbeelden bekend van niet-gedekte schade bij burgerinitiatieven. Bij de afdeling Juridische Zaken zijn geen voorbeelden bekend van problemen die ontstaan zijn door niet-gedekte schade als gevolg van een burgerinitiatief. Maar uiteraard sluit dat niet uit dat zich op enig moment een dergelijke situatie, in welke omvang ook, kan voordoen.
- E. Kosten collectieve verzekering door de gemeente Enschede in vergelijking met het afsluiten van een verzekering door de organisatie zelf. De premie voor de gemeente Enschede voor een collectieve evenementenverzekering is EUR 0,10 per inwoner. Dit komt neer op een jaarpemie van ca EUR 16.000,- Een individuele, uitgebreidere, evenementenverzekering, af te sluiten door de organisatie zelf, kost ongeveer EUR 500,-- voor een meerdaags evenement; in veel gevallen zelfs minder. Dat betekent dat er tenminste 32 van dit soort evenementen zouden moeten plaatsvinden om financieel voordeel te hebben van een collectieve evenementenverzekering. De gemeente Enschede mag niet bemiddelen en/of adviseren bij het tot stand komen van verzekeringen voor derden (Wet Financieel Toezicht).

Wat doen andere steden?

Navraag bij Centraal Beheer leert dat slechts 'enkele gemeenten' in Nederland gebruik maken van de Collectieve Evenementenverzekering.

Advies

- Enschede heeft een belangrijk deel van de risico's van burgerinitiatieven al afgedekt via de collectieve VNG-vrijwilligersverzekering (Basis- én Pluspolis) en haar eigen gemeentelijke aansprakelijkheidsverzekering (AVG). Daarmee zijn veel, maar niet alle risico's, voor initiatiefnemers gedekt. Als de gemeente de risico's verder wil beperken, dan is het afsluiten van een Collectieve Evenementenverzekering de meest logische optie.
- Omdat deze verzekering slechts een beperkte extra dekking biedt van specifieke risico's, is de inschatting dat de kosten hiervan niet opwegen tegen te verwachten baten, in de vorm van vergoedingen voor geleden schade. Ook zijn er principiële bezwaren te noemen. Het advies is daarom geen collectieve evenementenverzekering af te sluiten.
- **Stadsdeelmanagement** adviseert om wél een collectieve evenementenverzekering af te sluiten. Hun belangrijkste argument is dat ze burgerinitiatief-nemers zoveel mogelijk willen vrijwaren van rompslomp en risico's.
- Als het college besluit een collectieve evenementenverzekering af te sluiten, dan adviseren wij om dat te doen voor de periode van 3 jaar (korter is niet toegestaan door Centraal Beheer); tijdens deze periode te monitoren en evalueren welke claims worden ingediend; op basis daarvan na 3 jaar te kiezen voor voortzetting of stopzetten. Stadsdeelmanagement stelt voor om de kosten (10 eurocent per inwoner, dus ca 45-50 duizend euro per jaar) te dekken door een bijdrage uit elk stadsdeel van ca 3000 euro per jaar.