

Eindrapportage Financiële analyse verzelfstandiging GKB

Reinier Hoogendorp

26 februari 2025

basis & beleid
organisatieadviseurs

Achtergrond

De GKB is een Gemeenschappelijke Regeling (GR) van de gemeenten Assen, Hoogeveen en Meppel. Al geruime tijd wordt gesproken over een verzelfstandiging. In december 2024 heeft de directie een belangrijk deel van de voorbereidingen voor besluitvorming afgerond, en ter advisering aan de OR voorgelegd.

De OR vindt het belangrijk dat in geval van verzelfstandiging, er sprake is van een robuuste organisatie met voldoende toekomstperspectief. De OR heeft Basis & Beleid gevraagd deze robuustheid en het toekomstperspectief te onderzoeken. Hierbij maakten wij gebruik van de ontvangen (financiële) informatie en hebben wij deze meermaals mondeling dan wel schriftelijk met de heren Schomper (algemeen directeur GKB) en Van der Winden (medewerker financiële administratie GKB) besproken.

In deze eindrapportage staan de belangrijkste bevindingen en conclusies.

Samenvatting (1/5)

Achtergrond

- De GKB voert voor gemeenten de wettelijke taak voor schuldhulp uit. De GKB is een Gemeenschappelijke Regeling (GR) van de gemeenten Assen, Hoogeveen en Meppel. Daarnaast zijn er 11 gemeenten die op basis van een dienstverleningsovereenkomst diensten afnemen. Ook zijn er 'zelfbetalers' en voert GKB projecten buiten de wettelijke taak uit. De 3 GR-gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanzuiveren van eventuele exploitatieverliezen. Ter compensatie van dit risico ontvangen zij een korting van 10% op de reguliere tarieven.
- De GR-gemeenten sturen aan op een verzelfstandiging van de GKB. Belangrijkste redenen daarvoor zijn:
  - Financiële risico's
    - De GKB heeft een lange historie waarin zij verliesgevend is. De korting die de GR-gemeenten ontvangen staat niet (meer) in verhouding tot de aanzuiveringsplicht.
    - De 3 GR-gemeenten nemen gezamenlijk circa 33% van alle omzet van de GKB af, maar zijn wel financieel verantwoordelijk voor de exploitatie.
    - Ter illustratie: uit de meest recent ontvangen managementrapportage van het derde kwartaal 2024, blijkt dat de GR-gemeenten in 2024 een korting van circa € 250.000 ontvangen, op een verwacht verlies van € 685.700. Per saldo betalen zij in 2024 dus 17% meer dan de overige afnemers. In het verleden was dat nog meer.
  - Het construct voldeed niet aan de Europese aanbestedingsregels

Samenvatting (2/5)

- Vanwege de aanhoudende verliezen en in aanloop naar een mogelijke verzelfstandiging zijn er in 2023 en 2024 enkele belangrijke structurele wijzigingen doorgevoerd waardoor de exploitatie sterk is verbeterd.
  - Het omzetten van flex/inleen naar vast, met een potentiële besparing van € 670.000 op jaarbasis
  - Het verhogen van de tarieven, met een positieve impact van € 500.000 in 2024.
- Desondanks wordt voor 2024 een verlies van € 685.000,- verwacht, gecorrigeerd voor korting (€ 250.000) en transitiekosten (€ 58.000) is dat een operationeel verlies van circa € 377.000. Dat is een sterke verbetering ten opzichte van voorgaande jaren, maar nog wel verliesgevend.

Verzelfstandiging

De belangrijkste wijzigingen bij de verzelfstandiging zijn:

- De GKB wordt een zelfstandige stichting. Met gemeenten is een deelnemingsovereenkomst voor ten minste 3 jaar overeengekomen. Mocht een gemeente willen uittreden, heeft de stichting 3 jaar de tijd de organisatie aan te passen op de afname in werkzaamheden dan wel om nieuwe werkzaamheden te werven. Gemeenten zijn verplicht jaarlijks tenminste 90% van de overeengekomen diensten af te nemen. Daaronder volgt een boete. Jaarlijks wordt vooraf in de uitvoeringsovereenkomst de dienstverlening voor het komende jaar vastgelegd.
- In 2023 was de GKB genoodzaakt de tarieven te verhoging. De late aankondiging leidde tot frustratie bij gemeenten. Om dat in de toekomst te voorkomen is overeengekomen dat de stichting de tarieven alleen nog kan indexeren volgens een vastgestelde methodiek (art 5.2 deelnemingsovereenkomst). Maar tegen deze hogere tarieven staan dus ook hogere kosten voor de stichting. Per saldo kan de stichting de tarieven dus niet verhogen om de winstgevendheid te vergroten.

Samenvatting (3/5)

- Gemeenten hebben geen verplichting (meer) om eventuele verliezen aan te vullen. Beoogd was dat de GKB per 1 januari 2025 zou verzelfstandigen. Met de GR is overeengekomen dat de 3 GR-gemeenten vanaf dat moment alleen nog financieel verantwoordelijk zijn voor de transitiekosten. Daaronder vallen:
  - De kosten die gepaard gaan met het liquideren van de GR
  - Het exploitatieverlies voor de eerste drie jaar, als gevolg van omzetderving doordat niet alle DVO-gemeenten willen afnemen. Dit verlies heet ook wel de bovenformatieve bijdrage en is berekend op € 807,500.
  - Daarnaast verstrekken de 3 GR-gemeenten een startkapitaal (risicoreserve) van € 766,000.

* Voor de DVO-gemeenten is de deelnemingsovereenkomst veel minder flexibel en vrijblijvend dan de huidige DVO. Voor de continuïteit van de GKB was het van belang dat zoveel mogelijk gemeenten mee gaan naar de stichting. De directie maakte de inschatting dat de huidige deelnemingsvoorwaarden het maximaal haalbare zijn.

Samenvatting (4/5)

Financieel perspectief na verzelfstandiging

- Het businessplan gaat uit van een positief resultaat van gemiddeld jaarlijks € 25.000. Dit is gebaseerd op valide uitgangspunten en is een aannemelijke balans in zowel plussen als minnen. Het is aannemelijk dat de omzet en kosten zich in een dergelijke bandbreedte zullen bewegen.
- Toch betekent dat positieve resultaat van € 25.000 **niet** dat GKB **zelfstandig** op eigen benen kan staan. Belangrijkste redenen daarvoor zijn:
  - Het positieve resultaat komt alleen tot stand door de **bovenformatieve bijdrage**. Zonder deze bijdrage is er geen sprake van een kostendekkende exploitatie. De bovenformatieve bijdrage is gebaseerd op de omzetderving bij de transitie van GR naar stichting, en vervolgens vertaald naar bovenformatieve FTE. Op korte termijn lijkt het niet mogelijk de formatie daadwerkelijk met 3,5 fte af te bouwen. Daarnaast is de bijdrage tijdelijk, voor een periode van 3 jaar.
  - Het staat niet expliciet vast dat de stichting de **tarieven** kan verhogen met meer dan de indexatiemethodiek. In artikel 5.3 van de deelnemingsovereenkomst staat dat in geval dat GKB gedurende het jaar geconfronteerd wordt met andere kosten of kostenstijgingen dan voorzien bij het bepalen van de tarieven,… deze kosten met instemming van de gemeenten worden doorbelast…zonder instemming dit kan verdisconteren in de tarieven in het volgende jaar. Hieruit blijkt niet dat de stichting haar tarieven kan verhogen in die situatie waarin gemeenten tot 10% minder afnemen met als gevolg een negatief resultaat.
  - Bij verzelfstandiging is er sprake van een **negatief werkkapitaal**. Daardoor is de stichting al aangewezen op en afhankelijk van vreemd vermogen. Een marginaal resultaat leidt ook tot een **marginale cashflow**. Omdat de tarieven vast staan en gebaseerd zijn op een kostendekkende exploitatie, kan de stichting het weerstandsvermogen niet zelfstandig aanvullen.
- Op termijn zijn er wellicht wel mogelijkheden om de exploitatie te versterken. Bijvoorbeeld door efficiënter te werken of met nieuwe dienstverlening. Op korte termijn kan daar nog niet van uit worden gegaan, terwijl op korte termijn het risico op exploitatieverliezen wel voor rekening van de stichting is.

Samenvatting (5/5)

Juridisch perspectief na verzelfstandiging

- Om te voldoen aan de Europese aanbestedingsregels is het van belang dat de GKB na verzelfstandiging voldoet aan het zogenaamde merendeelcriterium. Kort gezegd betekent dat dat meer dan 80% van de activiteiten moet bestaan uit taken die door ‘controlerende aanbestedende diensten’ aan de GKB zijn toegewezen.
- Op verzoek van de GKB heeft Pels Rijcken op 16 juli 2024 een notitie (11020860) opgesteld waarin zij op basis van omzetcijfers 2022 concludeert dat de GKB, afhankelijk van de concrete wijze van berekening, *nipt dan wel net iets ruimer* aan dit criterium voldoet.
- Op basis van de ontvangen begroting 2025 hebben wij *grote vraagtekens* of GKB na verzelfstandiging wel aan dit merendeelcriterium voldoet. Belangrijkste reden is dat Pels Rijcken over 2022 de volledige omzet Beschermingsbewind (OBS) van € 2,1 mio tot de omzet van ‘controlerende aanbestedende diensten’ rekent. Uit de managementrapportage van GKB blijkt echter dat de € 2,1 mio omzet OBS voor € 1,1 mio bestaat uit GR/DVO en voor € 1 mio uit ‘zelfbetalers’. Uit de notitie maken wij op dat de omzet van ‘zelfbetalers’ niet tot de omzet van controlerende aanbestedende diensten gerekend mag worden.
- Als wij die redenatie volgen, zou de omzet in 2025 na verzelfstandiging voor slechts 75% bestaan uit toegewezen taken voor ‘controlerende aanbestedende diensten’. In dat geval voldoet GKB niet aan het merendeelcriterium.

Conclusies en aanbevelingen (1/3)

Conclusies

- Uit de financiële analyse blijkt dat de huidige structuur met een GR- en DVO-gemeenten niet langer houdbaar is. De korting die de GR-gemeenten ontvangen staat niet (meer) in verhouding tot het financiële risico dat zij lopen en hun aandeel in de activiteiten van de GKB.
- Met structurele verbeteringen is de verliesgevendheid de afgelopen jaren afgenomen. Toch kan het businessplan vooral gezien worden als een taakstellende begroting waarbij de stichting kostendekkend is. De belangrijkste aandachtspunten in deze taakstellende begroting zijn:
    - De bovenformatieve bijdrage is een tijdelijke financiële regeling. Zonder deze bijdrage is de stichting verliesgevend. Het zal moeten blijken of de stichting in staat is om binnen 3 jaar een organisatorische of financiële oplossing te vinden.
    - De begroting gaat uit van een gelijkblijvende omzet. Op (middellange) termijn kan de omzet toenemen met nieuwe dienstverlening, maar op korte termijn kan die ook 10% afnemen zonder dat daar dekking tegenover staat.
    - De tariefstelling, waarbij het onredelijk is dat de stichting wel financieel verantwoordelijk is voor eventuele verliezen, maar niet expliciet is afgesproken dat zij zelfstandig haar tarieven kan verhogen om verliezen te voorkomen of verliezen aan te zuiveren.
- Er is onvoldoende sprake van wederkerigheid in zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. Een zelfstandige stichting zou in haar tariefstelling een winstmarge moeten kunnen opnemen om een financiële reserve op te bouwen. Als gemeenten dat niet wenselijk vinden, zou er gekeken moeten worden naar een situatie waarin zij dat risico overnemen. Vooralsnog waren zij hiertoe niet bereid. In de voorgestelde vorm is de stichting onvoldoende zelfstandig in de financiële bedrijfsvoering, maar is zij hier wel volledig verantwoordelijk
- De stichting start met een negatief werkkapitaal, en de operationele cashflow is te marginaal om zelfstandig investeringen te doen of aflossingscapaciteit te generen. Hierdoor is en blijft de liquiditeitspositie naar verwachting zwak.
- Daarnaast staat niet vast dat de GKB na verzelfstandiging voldoet aan het merendeelcriterium.

Conclusies en aanbevelingen (2/1)

Aanbevelingen

1. Verkrijg duidelijk of de GKB voldoet aan het merendeelcriterium.
2. Er moet een operationeel dan wel financieel plan komen waaruit blijkt dat de GKB vanaf 2028 een oplossing is om het wegvallen van de bovenformatieve bijdrage op te vangen.
3. Maak met de beoogde raad van publiek belang afspraken over de tarifering in geval van een verliesgevende exploitatie. Hierbij kan gedacht worden aan:
    a. Het aanscherpen van artikel 5.3 van de deelnemingsovereenkomst, zodat de tarieven ook bij een verliesgevende exploitatie verhoogd kunnen worden. Nu is dat alleen mogelijk in geval van onvoorziene kosten, maar dus niet expliciet bij een verlies.
    b. Het vaststellen van een minimale reserve waarover de stichting moet beschikken om investeringen te doen of fluctuaties in inkomsten en uitgaven uit op te vangen,
        i. en, de stichting jaarlijks vooraf de tarieven kan verhogen met een percentage van stel 5% voor onvoorziene kosten. Zodra de minimale reserve is bereikt, vervalt de post onvoorzien.
        ii. of, de stichting jaarlijks achteraf de tarieven kan verhogen om een eventueel verlies in het voorgaande jaar op te vangen, en zo de reserve weer aan te vullen.
4. Indien er geen afspraken over tarifering gemaakt kunnen worden, is het wenselijk met gemeenten overeen te komen dat zij eventuele verliezen aanzuiveren. Het verschil met de huidige GR is dat dan alle afnemers naar rato meebetalen. Het risico op nabetaling blijft aanwezig, maar wordt voor alle afnemers overzichtelijker. Er zijn geen signalen dat de GKB momenteel niet efficiënt is. Een verlies betekent dan vooral dat de gehanteerde tarieven te laag zijn, en de deelnemende gemeenten vooraf te weinig hebben betaald.

Conclusies en aanbevelingen (3/3)

4. Duidelijk zal moeten worden dat de stichting kan voldoen aan de voorwaarden om een lening bij de BNG af te sluiten, waaronder garantstelling voor een of meerdere gemeenten.
5. Maak voorafgaand aan verzelfstandiging afspraken over het risico van oninbare vorderingen in de portefeuille uitstaande leningen. Vooralsnog is niet gekeken naar dit risico, en beschikt de GKB over onvoldoende verdiencapaciteit om eventuele afboekingen op oninbare vorderingen aan te vullen. GKB zou bijvoorbeeld alleen de courante leningen kunnen overnemen, met deelnemende gemeenten afspraken kunnen maken dat zij hiervoor zelf garant staan of een opslag op de tarieven kunnen opnemen.
6. Op detailniveau zitten er verschillen tussen de openingsbalans in het liquidatieplan en de adviesaanvraag. Het is wenselijk dat er een geactualiseerde openingsbalans komt, met tevens een positief werkkapitaal en een gezondere verhouding tussen korte-termijn-vorderingen en -verplichtingen. Bijvoorbeeld zoals beoogd het verruimen van de langlopende lening bij de BNG, zodat de stichting minder gebruik hoeft te maken van het rekeningcourantkrediet.



Financiële analyse businessplan 2025

Ontwikkeling omzet

- Uit de adviesaanvraag en het meegestuurde businessplan blijkt de naaststaande omzetontwikkeling.
- Uit de toelichting blijkt dat de omzetverwachting voor 2025 vooral gebaseerd is op de oorspronkelijk voor 2024 verwachte omzet per dienst. De prognosejaren 2026 en 2027 zijn vervolgens gebaseerd op de verwachte omzet 2025 met een inflatiecorrectie van jaarlijks 3%, en dus een gelijkblijvend volume.
- Per dienst is de haalbaarheid hiervan:
  - KV is in lijn met de omzet 2024 € 265,000
  - TSO neemt af, waarbij de verwachte omzet uit GR/DVO met circa € 200K afneemt tot € 1,8 mio. Daarnaast wordt er rekening gehouden met additionele omzet van € 110.000 voor financieel beheer en schuldbemiddeling beheer. Dat ligt in lijn met de voor 2024 verwachte omzet.
  - BBR neemt naar verwachting met 7% toe ten opzichte van 2024, met name door groei in zelfbetalers. GR/DVO blijft op een vergelijkbaar niveau als voor 2024 verwacht (€ 1,9 mio).
  - OBS neemt met 6% toe ten opzichte van 2024. Daarbinnen neemt vooral de omzet van zelfbetalers toe, met € 100.000 ten opzichte van 2025.
  - Projecten is in lijn met eerdere jaren. Men kiest niet voor een verdere groei hierin

Verlies & Winst	Werkelijk 2023	Begroting 2024	Prognose 2024	Geactualiseerd Business plan 2025	Plan 2026	Plan 2027
BATEN						
Kredietverlening (KV)	393.765	430.000	254.903	270.000	270.000	270.000
Schuld oplossen (TSO)	1.477.905	1.741.402	2.135.242	1.945.320	2.003.680	2.063.790
Budgetbeheer (BBR)	2.034.661	2.390.920	2.346.019	2.541.170	2.538.883	2.615.050
Beschermingsbewind (OBS)	2.011.519	2.028.796	2.039.946	2.135.378	2.199.439	2.265.423
Projecten (P)	194.873	260.000	178.517	150.000	154.500	159.135
Overig (O)	77.803	120.000	232.033	-	-	-
Bijdrage GR leden						
Totaal Opbrengsten	**6.190.527**	**6.971.118**	**7.186.660**	**7.041.869**	**7.166.503**	**7.373.398**

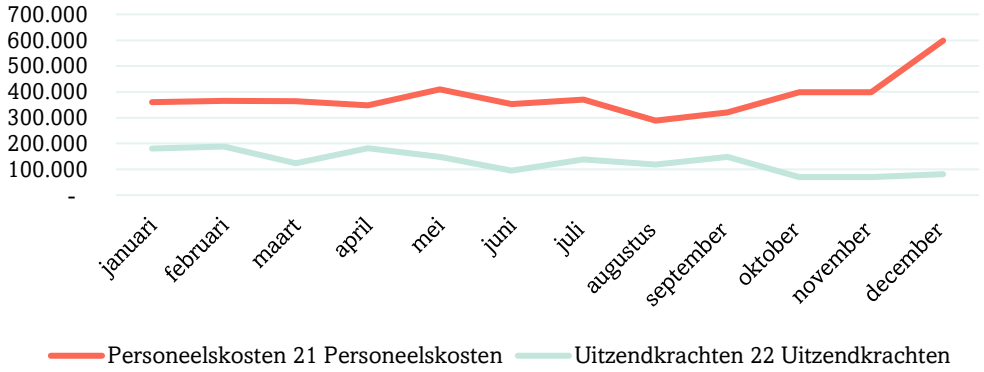
- Overige omzet (2024) bestaat o.a. uit verhuuropbrengsten. Die vervallen bij verzelfstandiging omdat het onroerend goed achterblijft in de GR. Daardoor vervallen de verhuurgerelateerde opbrengsten, maar ook de kosten.
- Al met al is de indruk dat de omzetbegroting bestaat uit een zorgvuldige afweging van plussen en minnen. Zo wordt er wel gesproken over de kansen voor nieuwe diensten, maar is dit niet in de opgenomen in de begroting. Tegelijkertijd staat het gemeenten vrij tot 90% minder af te nemen. Daardoor beoordelen wij op korte termijn het risico op ‘minnen’ groter dan de kans op ‘plussen’.

Ontwikkeling omzet

Verdere bevindingen ten aanzien van de omzet:

- De verwachte omzet uit kredietverlening neemt af, hetgeen in lijn is met de historische omzetontwikkeling.
- De omzet uit projecten is begroot op € 150.000. De formatie, mede om te blijven voldoen aan de 80/20-verhouding, zet men niet in op een groei in deze activiteiten.
- De verwachte overige inkomsten/opbrengsten vervallen omdat het pand achterblijft in de GR. Hierdoor vervallen ook de bijbehorende verhuur- en renteopbrengsten (2024: € 229.000) en vervalt een groot deel van de bijbehorende huisvestingskosten (2024: € 254.000).
- In de praktijk zal de omzet fluctueren. In positieve zin, bijvoorbeeld zoals TSO nu toeneemt. Ook kunnen er kansen zijn voor nieuwe diensten of projecten die extra omzet genereren. Als voorbeeld is bij een gemeente voor € 18.000 aan nieuwe dienstverlening geoffreerd (12% van de standaard uitvoeringsovereenkomst). Die kansen voor een ‘uplift’ zijn er dus wel, maar zijn terecht niet meegenomen in de omzetprognose, omdat er nog geen toezeggingen zijn. Ook kan de omzet lager uitvallen. Zo was in 2024 de omzet uit BBR en OBS lager dan verwacht, en staat het gemeenten straks vrij tot 10% minder af te nemen. Dat laatste kan extra relevant zijn omdat er voor 2026 gesproken wordt over een ‘ravijnjaar’. Het is niet onwaarschijnlijk dat dit ravijnjaar gemeenten dwingt te bezuinigen, waarbij mogelijk ook bezuinigd gaat worden op schuldhulpverlening.

Personeelskosten in detail



Functie	Verlenging inleen - tijdelijk dvb - vast dvb GKB	Maandkosten incl BTW	Salariskosten incl Wg-lasten 30%	Besparing
Medew. FD	verlenging inleen			€ -
Assistent TSO/Medew Klantadm.	verlenging inleen			€ -
Assistent OBS	2025 dvb GKB			€ -
Bewindvoerder OBS	inzet stoppen in 2025			€ -
Bewindvoerder OBS	2025 dvb GKB			€ -
Medew. Kredietverstrekking	2025 dvb GKB			€ -
Assistent OBS	2025 dvb GKB			€ -
Assistent OBS	2025 dvb GKB			€ -
FG-er	verlenging inleen			€ -
Bewindvoerder OBS	inzet stoppen in 2025			€ -
Controller	verlenging inleen			€ -
Directeur/Bestuurder	2025 dvb GKB			€ -
	Maandkosten	€ 104.166	€ 48.323	€ 55.844
	Jaarkosten	**€ 1.249.993**	**€ 579.870**	**€ 670.123**

- In 2024 is een deel van de externe inhuur in dienst genomen. In 2025 worden nog meer contracten omgezet. Dat heeft een positief effect op de personeelskosten. In naaststaande grafiek is zichtbaar dat gedurende 2024 de kosten van de externe inhuur afnemen.
- De verwachte kosten voor inleen bedragen € 1.5 mio in 2024. Dat had € 418,000 lager kunnen zijn, indien men eerder tot omzetten had kunnen overgaan.
- Voor heel 2025 is het effect van de omzetting potentieel € 670,000 (okt 2024). De feitelijke besparing kan natuurlijk fluctueren omdat men gedurende 2025 alsnog aangewezen kan zijn op extra inhuur.
- Dat maakt het aannemelijk dat in 2025 de totale personeelskosten (inclusief inleen) bij een gelijkblijvende formatie* van € 6.4 mio in 2024 ondanks een verwachte cao-stijging van 4,4% kunnen afnemen tot € 6.1 mio in 2025.

* Volgens het businessplan 2025 (p8) is de feitelijke formatie in september 2024 74,08 fte en bedraagt die in de actualisatie 2025 70,83 fte. Dat zou een afname van de formatie 3,25 fte betekenen. De bezetting naar functies neemt echter ‘maar’ met 0,25 fte af. We zijn dus uitgegaan van een gelijkblijvende formatie.

Totale kosten in detail

In het businessplan nemen de totale kosten met € 834.000 af ten opzichte van 2024. De belangrijkste verklaring hiervoor:

- Afname personeelskosten met € 300.000, mede door omzetten inhuur naar dienstverband (zie p14)
- Toename automatiseringskosten met circa € 40.000
- Afname afschrijvingen met € 233.000 doordat de afschrijvingskosten op gebouwen vervallen (2024: € 96.000) een deel van de meubilair en ICT ‘afgeschreven’ worden overgedragen van GR naar stichting.
- Aannemelijke afname van de algemene kosten, inclusief interest en betalingsverkeer met € 60.000. O.a. door lagere rentelasten als gevolg van de beoogde herfinanciering.
- De bovenformatieve bijdrage van € 297.500 (zie p16)
- Per saldo is het aannemelijk dat de totale bedrijfskosten zich op een dergelijk niveau gaan bewegen.
- Binnen een kostendekkende begroting is een strak budgetbeheer randvoorwaardelijk. Dat betekent o.a. dat er geen ruimte is voor onvoorziene extra inleen of het later ingaan van de op pagina 14 genoemde besparingen op inhuur. Ook niet als de bedrijfsvoering daar wel om vraagt.

Verlies & Winst	Werkelijk 2023	Begroting 2024	Prognose 2024	Geactualiseerd Business plan 2025	Plan 2026	Plan 2027
LASTEN						
Personeelskosten	4.466.742	5.210.111	4.802.662	5.517.918	5.638.084	5.722.227
Inhuurkosten	1.669.997	606.765	1.389.146	342.688	315.374	324.835
Overige personeelskosten	249.241	200.000	171.823	244.500	251.835	259.390
Automatisering	444.919	400.000	403.513	447.612	461.040	474.872
Huisvesting	332.601	260.000	255.774	227.313	234.132	241.156
Afschrijvingen	349.518	395.000	336.022	102.434	102.434	102.434
Interest en betalingsverkeer				122.500	126.175	129.960
Algemene kosten	559.312	387.500	483.866	300.750	309.773	319.066
Dotatie voorzieningen	82.877	15.000		-		
Boventallige formatieplaatsen*				-297.500	-297.500	-212.500
Totaal lasten	**8.155.206**	**7.474.377**	**7.842.806**	**7.008.215**	**7.141.347**	**7.361.439**
Saldo van baten en lasten	**-1.964.679**	**-503.258**	**-656.146**	**33.654**	**25.156**	**11.958**

Bovenformatieve bijdrage in detail

- De bovenformatieve bijdrage is bedoeld ter compensatie van de omzetderving bij de transitie van GR naar stichting. De bovenformatieve bijdrage is eenmalig berekend op € 807,500 voor de periode 2025 – 2027.
- De bijdrage is vervolgens vertaald naar fte. Op basis van jaarlijkse kosten van € 85.000 per fte, is 3,5 fte 'bovenformatie'. De bovenformatieve bijdrage betekent dus niet dat er te weinig werk is voor 3,5 fte. Het betekent dat zonder deze bijdrage er een verlies ontstaat van de kosten van 3,5 fte.
- De bijdrage is eenmalig berekend en gereserveerd in de GR. Jaarlijks wordt achteraf berekend worden hoeveel de bijdrage daadwerkelijk moet zijn. Daarin kijkt men naar de daadwerkelijk gerealiseerde omzet. Bij een hogere omzet neemt de bijdrage af, maar bij een lagere omzet neemt de bijdrage niet toe. Ook bij een eventueel verlies neemt de bijdrage niet toe. De bijdrage is dus geen toezegging dat een eventueel verlies gedurende 3 jaar wordt aangevuld. De verzelfstandigde stichting is zelf financieel verantwoordelijk voor de exploitatie.
- Anders gezegd biedt de bovenformatieve bijdrage de stichting 3 jaar de tijd om een organisatorische of financiële oplossing te vinden voor deze tijdelijke bijdrage. Ofwel door:
  - Efficiënter te werken waardoor het daadwerkelijk mogelijk is de formatie met 3,5 fte te reduceren.
  - Indicatief € 2.1 mio additionele omzet te werven, ter compensatie van € 297.500 bijdrage. Hierbij zijn wij ervan uitgegaan dat de personeelskosten van de directe formatie 70% van de omzet is. De personeelskosten bedragen gemiddeld 87% van de omzet, en de directe formatie is 80% van de totale formatie.
  - Hoewel het schijnbaar gevoelig ligt, de tarieven met 4% te verhogen. Mogelijk kan dat ook uitgesmeerd worden over meerdere jaren.
- Indien de stichting binnen 3 jaar geen oplossing vindt, ontstaat in 2028 een verlies van € 200.000.

Balanspositie in detail | activa

	in €	Overdrachtsbalans vanuit GR Stichting		Prognose GR		Prognose GR	
	ACTIVA	**01-01-2025**		**01-01-2025**		**31-12-2024**	
	Vaste activa						
	Materiële vaste activa						
1	Investeringen met een economisch nut		111.000		1.827.000		1.938.000
	Financiële vaste activa						
2	Leningen u/g	2.500.000				2.500.000	
3	Doorlopende kredieten	150.000				150.000	
4	Debiteurenvoorziening	-75.000				-75.000	
			2.575.000		-		2.575.000
	Totaal vaste activa		2.686.000		1.827.000		4.513.000
	Vlottende activa						
	Vorderingen						
5	Vorderingen op openbare lichamen/debiteuren	-		200.000		200.000	
6	Vorderingen op GR	-		137.375		137.375	
7	Overige vorderingen	-		69.193		69.193	
			-		406.568		406.568
	Liquide middelen						
8	Clientgelden	700.000		-		700.000	
9	Overige liquidemiddelen	370.529		262.468		632.997	
			1.070.529		262.468		1.332.997
10	Overlopende activa		50.000		200.000		250.000
	Totaal vlottende activa		1.120.529		869.036		1.989.565
	TOTAAL ACTIVA		**3.806.529**		**2.696.036**		**6.502.565**

- Het bedrijfspand blijft achter in de GR. In de liquidatiebalans zijn de materiële vaste activa na verzelfstandiging € 111.000. In het businessplan is dat nog € 248.000. Het verschil zit in meubilair en ICT (€ 137.000). In het liquidatieplan staat daarover dat meubilair en ICT na verzelfstandiging worden overgedragen en dat daar een lening aan de GR tegenover staat. Uit de toelichting blijkt dat :
  - Meubilair en ICT in de GR vrijwel volledig worden afgeschreven, en daarna worden overgedragen aan de stichting. De materiele vaste activa bedragen dus € 111.000.
  - In tegenstelling tot de adviesaanvraag, de stichting geen lening met de GR aangaat voor de overname van meubilair en ICT.
  - De stichting daardoor ook niet de afschrijvingskosten heeft.
- In afwijking van het businessplan blijkt uit de mondelinge toelichting dat de voorziening voor dubieuze debiteuren in de GR achterblijft. Daarnaast gaan de uitstaande leningen in het geheel over. Er is geen analyse gemaakt of de uitstaande leningen wel inbaar zijn. Hierin schuilt dus het risico dat de GKB niet-inbare leningen zal moeten afboeken. Aanbeveling is voorafgaand aan verzelfstandiging afspraken te maken of ook risicovolle uitstaande leningen overgaan, en voor wier rekening dat is.
- De debiteurenvorderingen van € 407.000 in de GR achter blijven. Daardoor zal de stichting wel weer een eigen debiteurenportefeuille moeten opbouwen, wat ten koste gaat van het werkkapitaal.
- Uit het businessplan blijkt dat bij verzelfstandiging de risicoreserve van € 766.800 in de vorm van liquide middelen aan de stichting wordt meegegeven. Het saldo liquide middelen zal dus nog toenemen.

Balanspositie in detail | passiva (1/2)

	Overdrachtsbalans vanuit GR Stichting		Prognose GR		Prognose GR	
PASSIVA	**01-01-2025**		**01-01-2025**		**31-12-2024**	
Vaste passiva						
Eigen vermogen						
Algemene reserve	-		9.819		9.819	
Gerealiseerd resultaat na bestemming	-		-1.661.650		-1.661.650	
Bestemmingsreserves	34.261				34.261	
Totaal eigen vermogen		34.261		-1.651.831		-1.617.570
Voorzieningen		122.268		1.047.867		1.170.135
Langlopende leningen		1.400.000		-		1.400.000
Totaal vaste passiva		1.556.529		-603.964		952.565
Netto-vlottende schulden						
Schulden aan openbare lichamen	-		-		-	
Gelden van derden	700.000		-		2.150.000	
Schuld aan GR	-		-		-	
Overige schulden	1.450.000		3.300.000		3.300.000	
		2.150.000		3.300.000		5.450.000
Overlopende passiva						
Vooruitontvangen SHV	100.000				100.000	
Overige	-		-		-	
		100.000		-		100.000
Totaal vlottende passiva		2.250.000		3.300.000		5.550.000
TOTAAL PASSIVA		**3.806.529**		**2.696.036**		**6.502.565**

- Het negatieve eigen vermogen blijft achter in de GR.
- In het liquidatieplan ontbreekt de risicoreserve, als onderdeel van het eigen vermogen. Daardoor is het eigen vermogen in het liquidatieplan slechts € 34.000 en in het business plan € 801.000. Er is wel weer sprake van een positief eigen vermogen, maar de solvabiliteit is met 17% laag. Gangbaar is een solvabiliteit van 25% tot 40%, maar ons is onbekend of voor (krediet)banken mogelijk andere ratio's gelden.
- De bovenformatieve bijdrage is over 3 jaar berekend op € 807.500. Dit bedrag blijft als voorziening achter in de GR en wordt jaarlijks uitgekeerd mede afhankelijk van het resultaat. De stichting krijgt dit bedrag dus niet mee als reserve. Daarnaast is in de GR een voorziening getroffen voor de kosten van de GR in liquidatie.

Balanspositie in detail | passiva (2/2)

	Overdrachtsbalans vanuit GR Stichting		Prognose GR		Prognose GR	
PASSIVA	**01-01-2025**		**01-01-2025**		**31-12-2024**	
Vaste passiva						
Eigen vermogen						
Algemene reserve	-		9.819		9.819	
Gerealiseerd resultaat na bestemming	-		-1.661.650		-1.661.650	
Bestemmingsreserves	34.261				34.261	
Totaal eigen vermogen		34.261		-1.651.831		-1.617.570
Voorzieningen		122.268		1.047.867		1.170.135
Langlopende leningen		1.400.000		-		1.400.000
Totaal vaste passiva		1.556.529		-603.964		952.565
Netto-vlottende schulden						
Schulden aan openbare lichamen	-		-		-	
Gelden van derden	700.000		-		2.150.000	
Schuld aan GR	-		-		-	
Overige schulden	1.450.000		3.300.000		3.300.000	
		2.150.000		3.300.000		5.450.000
Overlopende passiva						
Vooruitontvangen SHV	100.000				100.000	
Overige	-		-		-	
		100.000		-		100.000
Totaal vlottende passiva		2.250.000		3.300.000		5.550.000
TOTAAL PASSIVA		**3.806.529**		**2.696.036**		**6.502.565**

- Momenteel beschikt de GKB over een langlopende lening van € 1.4 mio bij de BNG. Daarnaast is er een rekening courantkrediet van € 4.1 mio. De directie geeft mondeling aan dat deze lening in eerste instantie wordt ‘doorgeleend’ vanuit de GR en dat de BNG hiermee akkoord is. Na verzelfstandiging wil de stichting zelf bij de BNG een langlopende lening afsluiten en uitbreiden naar € 2.5 mio. Reden is dat men zo het (duurdere) rekening-courantkrediet minder hoeft te gebruiken. Een van de voorwaarden voor het verstrekken van deze lening is dat een of meerdere gemeenten garant staan voor de lening. Dat is nog niet geregeld en is ook niet opgenomen in de deelnemingsovereenkomst.
- Geld derden bestaat uit doorbetalingen vanuit schuldregelingen en ‘gelden derden’. Uit mondelinge toelichting blijk dat het bedrag van € 2.15 mio, € 1.45 had moeten zijn. Dat bedrag zou dan ook op de overdrachtsbalans vanuit GR opgenomen moeten worden. De post ‘overige schulden’ betreft dan voornamelijk het rekening-courantkrediet. In de prognose GR had dat € 4.0 mio moeten zijn. Hiervan blijft € 3.3 mio achter in de GR. In de overdrachtsbalans zou de GKB dan € 0.7 mio van het rekening courantkrediet al opnemen.
- Betreft vooruitontvangen bedragen van het lopend SHV-project. De stichting zal de werkzaamheden nog moeten verrichten. Dat heeft geen effect op het resultaat 2025, maar wel op de liquiditeitsontwikkeling.

Liquiditeitsontwikkeling in detail

- Bij de verzelfstandiging is er in de stichting een negatief werkkapitaal van € 0.5 mio (business plan) tot € 1.1 mio (liquidatieplan). Dat betekent dat bij verzelfstandiging een deel van het rekening courantkrediet opgenomen moet worden, waarna de GKB nog circa € 3 mio aan bestedingsruimte op het rekeningcourantkrediet heeft.
- Het is aannemelijk dat de cashflow uit het primaire proces (kredietverlening, bewindvoering en schuldhulp etc.) ook uit dit rekening courantkrediet gefinancierd kan worden.
- Het businessplan gaat uit van een positieve operationele cashflow van circa € 127.000 (€ 25.000 bedrijfsresultaat en € 102.000 afschrijvingen). Er zijn geen aflossingsverplichtingen. Deze cashflow is zeer beperkt om de eigen reserve aan te vullen, aflossingen te doen of om bijvoorbeeld zelfstandig investeringen te financieren. Ter illustratie:
    - In 2024 zijn de noodzakelijke investeringen in hardware, software, telefonie en meubilair begroot op € 323.000. Na verzelfstandiging kan men in het meest gunstige geval na 3 jaar deze investering zelf financieren. In de tussentijd is de stichting voor de financiering aangewezen op vreemd vermogen.
    - GKB heeft voor het SHV-project € 100.000 vooruit ontvangen. Dit bedrag blijft achter in de GR, maar de stichting moet de werkzaamheden (na 2024) nog uitvoeren. De stichting heeft dan weliswaar de omzet, maar niet de inkomsten. Als gevolg hiervan is de operationele cashflow in het eerste jaar niet € 127.000 maar € 27.000.
- Belangrijkste conclusie is dat de stichting na de verzelfstandiging weliswaar een positief eigen vermogen heeft, maar een negatief werkkapitaal. Daardoor is zij bij de start al afhankelijk van de aanwezigheid van vreemd vermogen, wat versterkt wordt door de opbouw van een debiteurenportefeuille. De kostendekkende exploitatie biedt vervolgens nauwelijks ruimte om de vermogenspositie zelfstandig te versterken. Voor onvoorziene uitgaven, investeringen of eventuele exploitatieverliezen zal de stichting dus aangewezen blijven op de financieringsbereidheid van de BNG, omdat de gemeenten niet bereid zijn garant te staan voor exploitatieverliezen. Onbekend is of gemeenten wel bereid zijn garant te gaan staan voor de lening bij BNG.

Deelnemingsovereenkomst (1/2)

- Alle gemeenten hebben inmiddels een deelnemingsovereenkomst getekend. In deze overeenkomst zijn de belangrijkste voorwaarden vastgelegd, als gevolg van de verzelfstandiging. De deelnemingsovereenkomst geldt voor de periode 2025-2027, en wordt vervolgens stilzwijgend verlengd met een periode van 3 jaar (artikel 9.4).
- Een gemeente kan de overeenkomst een jaar voor afloop opzeggen. Maar, vervolgens is de gemeente verplicht nog 2 jaar diensten af te nemen dan wel een financiële compensatie te verstrekken met eenzelfde omvang. Dat is een belangrijke bepaling omdat de GKB hiermee 2 jaar de tijd heeft de organisatie aan te passen op de toekomstige afname. Ofwel door additionele omzet te werven, ofwel door de formatie af te bouwen of andere kostenbesparende maatregelen te treffen.
- In de overeenkomst staan daarnaast de volgende belangrijke afspraken:
  - De gemeente neemt zitting in de raad van publiek belang (art 3.9). Dat is van belang in verband met de 80/20-verhouding in omzet, en de voorwaarden voor quasi-inhouse aanbesteding.
  - De tarieven voor de dienstverlening staan vast en kunnen enkel geïndexeerd worden met prijsindex arbeidskostenontwikkeling en prijsindex materiele kosten over de maand de maand mei van het lopende jaar (art 5.2).
  - Bij andere kosten of kostenstijgingen dan voorzien, kunnen die kosten aan de gemeenten worden doorbelast indien en voor zover de gemeente daarmee schriftelijk akkoord gaat. Gaat de gemeente daarmee niet akkoord, kan GKB deze kosten verdisconteren in de tarieven in het volgende jaar (art 5.3). Dit is een uitermate belangrijke bepaling, omdat het bepaalt in hoeverre de GKB zelfstandig tot een kostendekkende exploitatie kan komen. Artikel 5.3 is gunstig omdat het de GKB de mogelijkheid biedt onvoorziene/hogere kosten door te berekenen. Maar het doel van artikel 5.3 zou eigenlijk moeten zijn het voorkomen dan wel compenseren van een verliesgevende exploitatie. En daar zijn geen afspraken over gemaakt.

Deelnemingsovereenkomst (2/2)

Daarnaast staat in de deelnemingsovereenkomst dat er jaarlijks een uitvoeringsovereenkomst wordt overeengekomen met de af te nemen diensten in dat jaar. Ook dat is positief omdat de GKB daardoor een vrij nauwkeurige inschatting kan maken van de verwachte dienstverlening in het komend jaar. Daarnaast zijn de volgende afspraken extra van belang:

- In artikel 3.3 van de deelnemingsovereenkomst staat, in iets andere bewoording, dat de gemeente in het komende jaar tenminste 90% van de omzet in het lopende jaar moet afnemen. Dat is erg positief omdat de GKB zo niet met te grote schommelingen kan worden geconfronteerd. Deze bepaling biedt de GKB dus meer zekerheid dan in de huidige situatie.
- Indien de afname lager is, is de gemeente een compensatie verschuldigd zodat de GKB de organisatie kan afschalen op de afname in dienstverlening. Ook dat is erg positief voor de GKB, en een versterking ten opzichte van de huidige situatie. Niet is gedefinieerd wat de benodigde compensatie inhoudt. Uit de toelichting blijkt dat hierbij gedacht kan worden aan een geldelijke compensatie, of bijvoorbeeld door het overnemen van bovenformatieve werknemers. Dat de compensatie niet inhoudelijk is uitgewerkt, is voordelig voor GKB omdat zo de nodige flexibiliteit ontstaat om te bekijken met welke vorm van compensatie GKB het meest is geholpen.

Per saldo zorgt de deelnemingsovereenkomst er voor dat de GKB meer zekerheid heeft in continuïteit in dienstverlening:

- Zowel voor het komende jaar (tenminste 90%)
- Als op middellange termijn (tenminste voor de komende 2 jaar)
- Met de nodige flexibiliteit om in overleg met de gemeente te bepalen met welke vorm van compensatie de GKB het meest gebaat is.

Positief is dat artikel 5.3 het mogelijk maakt onvoorziene of hogere kostenstijgingen door te berekenen. Belangrijk aandachtspunt is dat niet expliciet overeengekomen is dat de GKB haar tarieven kan verhogen als een afname van de omzet leidt tot een verliesgevende exploitatie. Onbekend is of hier ‘niet aan gedacht is’ of dat een dergelijke formulering ‘niet haalbaar’ was. Voor de continuïteit van de GKB als zelfstandige stichting is dat wel van wezenlijk belang. Omdat het businessplan en de voorgenomen verzelfstandiging gebaseerd is op een kostendekkende exploitatie, lijkt het ons niet meer dan redelijk de voorwaarden van tariefstelling hier op aan te passen.

Merendeelcriterium (1/2)

- Om te voldoen aan de Europese aanbestedingsregels is het van belang dat de GKB na verzelfstandiging voldoet aan het zogenaamde merendeelcriterium. Kort gezegd betekent dat dat meer dan 80% van de activiteiten moet bestaan uit taken die door ‘controlerende aanbestedende diensten’ aan de GKB zijn toegewezen.
- Op verzoek van de GKB heeft Pels Rijcken op 16 juli 2024 een notitie (11020860) opgesteld waarin zij op basis van omzetcijfers 2022 concludeert dat de GKB, afhankelijk van de concrete wijze van berekening, *nipt dan wel net iets ruimer* aan dit criterium voldoet.
- Pels Rijcken rekent daarbij voor 2022 de volledige omzet Beschermingsbewind (OBS) van € 2,1 mio tot de omzet van ‘controlerende aanbestedende diensten’. Uit de managementrapportage van GKB blijkt echter dat de € 2,1 mio omzet OBS voor € 1,1 mio bestaat uit GR/DVO en voor € 1 mio uit ‘zelfbetalers’.
- Uit de notitie maken wij op dat de omzet van ‘zelfbetalers’ niet tot de omzet van controlerende aanbestedende diensten gerekend mag worden. In art 4.5.2. staat bij Budgetbeheer namelijk:

  Naar wij begrijpen is het echter ook mogelijk dat privépersonen – eigener beweging –het beheer van hun financiën bij de GKBD onderbrengen. Deze klanten betalen zelf voor het budgetbeheer door de GKBD en ontvangen daarvoor geen vergoeding van de gemeenten. De activiteiten die de GKBD verricht ten behoeve van deze ‘zelfbetalers’ kan aannemelijk niet worden aangemerkt als activiteiten in de vorm van de uitvoering van taken die aan de GKBD zijn toegewezen door de controlerende aanbestedende diensten.

- Op basis van de ontvangen begroting 2025 hebben wij *grote vraagtekens* of GKB bij verzelfstandiging wel aan dit merendeelcriterium voldoet. Als wij de redenatie ten aanzien van zelfbetalers volgen, zou de omzet in 2025 na verzelfstandiging voor slechts 75% bestaan uit activiteiten voor ‘controlerende aanbestedende diensten’. In dat geval voldoet GKB niet aan het merendeelcriterium.

Merendeelcriterium (2/2)

Activiteit	Begrootte omzet 2025	Toegewezen taak controlerende aanbestedende diensten	Taak voor 'derden'
Kredietverlening (KV)			
Rente opbrengsten leningen	€ 270.000	3,8%	
Totaal	**€ 270.000**		
Schuld oplossen (TSO)			
Gemeente Lid GR	€ 790.870	11,2%	
Gemeente DVO	€ 1.044.451	14,8%	
Zelfbetalers	€ -		
Schuldbemiddeling beheer	€ 90.000	1,3%	
Financeel beheer	€ 20.000	0,3%	
Totaal	**€ 1.945.320**		
Budgetbeheer (BBR)			
Gemeente Lid GR	€ 975.735	13,9%	
Gemeente DVO	€ 917.110	13,0%	
Zelfbetalers	€ 648.325		9,2%
Budgetcoaching	€ -		
Totaal	**€ 2.541.170**		
Beschermingsbewind (OBS)			
Gemeente Lid GR	€ 667.047	9,5%	
Gemeente DVO	€ 361.175	5,1%	
Zelfbetalers	€ 1.107.155		15,7%
Totaal	**€ 2.135.378**		
Projecten (P)			
Preventie	€ 150.000	2,1%	
Totaal	**€ 150.000**		
Totaal opbrengsten	**€ 7.041.869**	75%	25%

- Hiernaast is de omzetbegroting 2025 van GKB overgenomen.
- GKB heeft zelf geen onderverdeling gemaakt naar ‘toegewezen taak’ en naar ‘taak voor derden’. De indeling hebben wij gemaakt op basis van onze interpretatie van de notitie van Pels Rijcken, en daarin:
  - De omzet zelfbetalers gerekend tot de ‘taak voor derden’ conform art 4.5.2. van de betreffende notitie.
  - Activiteiten die niet door Pels Rijcken zijn beoordeeld, rood gemarkeerd, en gerekend tot de omzet uit een ‘toegewezen taak’
- Die opstelling zou er toe leiden dat niet voldaan wordt aan het merendeelcriterium. Om alsnog aan het merendeelcriterium te voldoen, zou de omzet van toegewezen taken met 32% moeten toenemen (bij gelijkblijvende omzet van zelfbetalers). Of de omzet van zelfbetalers zou met 25% moeten afnemen (bij gelijkblijvende omzet uit toegewezen taken). Geen van beide lijkt in de huidige situatie kansrijk.
- Het is wenselijk dat opnieuw beoordeeld wordt in welke mate de verschillende activiteiten tot een toegewezen taak worden gerekend.



Kennedylaan 21
3601VG Maarssen

030 233 12 72
info@basisenbeleid.nl
basisenbeleid.nl

basis & beleid
organisatieadviseurs