

Oplegnotitie raadsvoorstel Reserves Verbonden Partijen Gemeentebblad 2011 nr. 86

Rol van de raad

De raad krijgt dit raadsvoorstel voorgelegd om:

- kaders te stellen: de raad geeft de grenzen aan waarbinnen het college het beleid verder uitwerkt.

Context van het raadsvoorstel

De Rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen en Landgraaf hebben in de periode 2009-2011 onderzoek gedaan naar de reserveposities van de verschillende Verbonden Partijen in deze gemeenten. Oorspronkelijk lag het in de bedoeling om het onderzoek naar de verschillende reserves te beperken tot de jaren 2007 en 2008, doch in de loop van het onderzoek is naar voren gekomen, dat de consequenties van de economische crisis in de jaren 2008-2009 van een dusdanig belang waren, dat het jaarverslag van een groot aantal Verbonden Partijen over 2009 ook meegenomen moest worden. Aangezien de meeste jaarverslagen pas halverwege het jaar beschikbaar zijn, heeft het onderzoek naar de Reserves van de Verbonden Partijen in Brunssum, Heerlen en Landgraaf zicht deels verplaatst tot de tweede helft van 2010 om tot volledige wasdom te komen.

Aanbevelingen van het raadsvoorstel op hoofdlijnen

1. Gezien de weinig rooskleurige financiële posities van een groot aantal Verbonden Partijen is het raadzaam na te gaan in welke mate zij de verwachte tekorten, verliezen, afschrijven etc. ook daadwerkelijk kunnen dragen.
2. Gemeenten moeten streven om per soort/type organisatie, handvatten te ontwikkelen voor een norm op het gebied van reserves.
3. Indien en voor zover de gemeente Brunssum, Heerlen en Landgraaf werken met een Nota Verbonden Partijen is het van belang dat de raad frequent duidelijk wordt gemaakt, welke kansen, uitdagingen, doch ook risico's en problemen samenhangen met bepaalde Verbonden Partijen.
4. In de jaarlijkse programmabegrotingen van de gemeenten dient in de paragraaf Verbonden Partijen een scherper beeld te worden gegeven, waarvoor een Verbonden Partij dient, zodat de doelstellingen van de Verbonden Partijen veel nauwer kan aansluiten bij de doelstellingen van de gemeenten, waardoor risico's, zoals genoemd onder aanbeveling 1 verminderd kunnen worden.
5. Reserves zijn mede bedoeld om in tijden van veranderingen de ruimte te hebben om nieuwe wegen in te slaan. Veel Verbonden Partijen hebben deze ruimte niet, deels omdat ze conform de Wet deze ruimte niet hebben, doch een aantal Verbonden Partijen, zoals Licom en Rd4 hebben ook te maken met de effecten van markten die komen en verdwijnen. Dit kan tot problemen leiden, indien de slagkracht van dergelijke bedrijven bij voorbaat al is uitgeput door het gebrek aan vermogen. De mate waarin rekening wordt gehouden met deze innovatievereisten van bepaalde Verbonden Partijen zou in een Nota Verbonden Partijen opgenomen moeten worden.

Financiële/ personele/ juridische gevolgen? Ja

Is achteraf meetbaar of de doelstellingen gehaald zijn? Ja

Is er een tijdpad bijgevoegd? Ja

Zijn er bijlagen bijgevoegd of ter inzage? Rapport Reserves Verbonden Partijen

Concept Raadsvoorstel

Collegeverg, d.d. : N.v.t.
Gemeentebld : 2011/86
Dienst/Afdeling : Griffie
Nr. : 2011/16754
Portefeuillehouder : E. Vogelzang
Onderwerp : raadsvoorstelrekenkamercommissierapport Verbonden Partijen
Raadsverg d.d. : 24-1-2012
**Uiterlijke
beslisdatum** :

Aan de raad.

Voorstel/ambtelijk advies

- te komen tot een nota verbonden partijen, waarbij de aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten “Verband van verbonden partijen” en “Reserves verbonden partijen” als uitgangspunten dienen.

Inleiding

Het algemene beeld van de reservepositie van Verbonden Partijen in Brunssum, Heerlen en Landgraaf is er één van mineur. Afgezien van een aantal Verbonden Partijen, die feitelijk geen algemene reserve hebben, zoals Parkstad Limburg en de GBRD, ISD BOL en het Werkvoorzieningsschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL) laten de reserves van de verschillende Verbonden Partijen kleine of negatieve reserves zien. Feitelijk zijn alleen de reserves van de GGD en Bodemzorg (Nazorg) Limburg op orde en groeit de negatieve reserve van Parkeer Heerlen naar een niveau, waarop zij wellicht in de komende jaren ook zwarte cijfers kan laten zien.

Slechts een handvol Verbonden Partijen kent dus een positief eigen vermogen, nog afgezien van het feit dat een belangrijk aantal Verbonden Partijen geen eigen vermogen mogen hebben. Veelal wordt overigens ook niet gesproken in termen van reserves of een eigen vermogen, doch is er sprake van een weerstandvermogen. Geheel in de lijn met wat voor een gemeente ook zelf geldt, en waarbij Verbonden Partijen gezien kunnen worden als een vorm van Verlengd Lokaal Bestuur.

De analyse van de verschillende reserveposities van de Verbonden Partijen in Parkstad Limburg laten zonder uitzondering zien, dat deze reserveposities niet bepaald worden conform de praktische spelregels hiervoor in het bedrijfsleven. Een begrip als solvabiliteit, het vermogen om de schulden van de organisatie te betalen uit het eigen vermogen, vindt vrijwel geen toepassing bij Verbonden Partijen, of speelt een zeer ondergeschikte rol. De reservepositie van een Verbonden Partij wordt veelal wel beïnvloed door de vraag in welke mate de betrokken gemeenten als eigen risicodragers willen optreden voor eventuele tekorten van een Verbonden Partij, die zich door bepaalde gebeurtenissen kunnen manifesteren.

Feitelijk een vraagstuk van een invulling van een risicovoorziening vooraf (hoog eigen vermogen, weerstandvermogen en overdracht van middelen en bevoegdheden) of het afdekken van (exploitatie)tekorten achteraf. Het gezamenlijk dragen van de schade of de tekorten.

Uit de analyse van de tientallen jaarverslagen voor dit onderzoek voor de jaren 2007, 2008 en 2009 en de diverse gesprekken met betrokkenen bij de Verbonden Partijen komt een beeld naar voren dat er op het terrein van reserves vooral sprake is van een terughoudend beleid bij de invulling van een risicovoorziening vooraf. Geen of zo min mogelijk overheveling van middelen uit de kas van de gemeenten en een zo groot als mogelijke rol van de gemeenten als achtervanger met betrekking tot het weerstandvermogen van de Verbonden Partijen.

De rol van achtervanger van tekorten is op een aantal plaatsen actueel. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Brandweer Zuid-Limburg, omdat haar voorganger, de Brandweer Parkstad Limburg te weinig middelen heeft gereserveerd om met een voldoende vermogen (genoeg om de vervangingsinvesteringen te betalen) “schoon door de poort” te gaan bij de overgang naar de Regionale Brandweer. Het gaat hier om een bedrag van € 1 miljoen euro, dat door de gemeenten Heerlen, Landgraaf, Brunssum en Kerkrade inmiddels geaccepteerd is, doch de verdeling van deze inhaalslag moet nog worden vastgesteld.

En bij Licom dat voor het eerst in jaren weer een bijdrage vraagt van de aangesloten gemeenten, omdat het bedrijf, mede door het verdwijnen van verschillende opdrachtgevers, geen reserves meer heeft om tegenvallers en begrotingstekorten op een normale wijze te dekken.

Positief is de ontwikkeling bij De Kredietbank Limburg, die zich sinds 2002 aan het herstellen is van een forse wijziging in haar doelstellingen en bouwt zich om van een commerciële bank naar een dienstverlenende organisatie op het terrein van schuldhulpverlening, doch haar eigen vermogen heeft de zwarte cijfers nog niet mogen aanschouwen, alhoewel de weg naar boven wel duidelijk is ingeslagen.

Bij Rd4 is het vooral de burger zelf, die door middel van haar diep ontwikkelde recycling-activiteiten, bijna jaar-op-jaar zorgen voor meevallers in de financiën van Rd4. Alhoewel de papier- en metaalopbrengsten door de economische crisis relatief laag zijn, is het nu vooral de winning van diverse kunststofproducten die er voor zorgen dat er weer geld terug kan gaan naar de gemeenten die aangesloten zijn bij Rd4 en haar burgers. Rd4 heeft echter wel een gering weerstandsvermogen (maximaal 3% van haar vermogen is aan te merken als eigen vermogen).

Met betrekking tot een algemene norm om de reserves van Verbonden Partijen laat het onderzoek teleurstellende resultaten zien. Immers, uit de analyse van de reserves van de Verbonden Partijen komt naar voren dat er geen duidelijke raamwerken, blauwdrukken of specifieke vereisten schuil gaan achter reservevorming bij Verbonden Partijen. Het is aan Gemeenten en Verbonden Partijen zelf om te bepalen hoe daar mee om te gaan. Verschillen in karakteristieken van Verbonden Partijen kunnen niet één-op-één vertaald worden naar een richtsnoer voor de inrichting van de algemene reservepositie. In kwalitatieve en kwantitatieve zin is het vormen van een algemene reserve en/of een weerstandsvermogen vooral dus een invulling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer van een Verbonden Partij. Een (politiek) spel van geven en nemen zonder grote theoretische raamwerken, waardoor het feitelijk ook niet mogelijk is nadere normen te ontwikkelen voor de reservepositie van Verbonden Partijen.

Probleemstelling/Doelstelling

De probleemstelling van dit onderzoek betreft een nadere analyse te maken van de gewenste omvang van de reserves van Verbonden Partijen, zoals Gemeenschappelijke Regelingen en Overheidsbedrijven in Parkstad Limburg. Immers, deze reserves worden gevormd uit de behaalde resultaten of aangevuld door de bedragen uit de gemeentelijke begroting van de gemeenten die bij de Verbonden Partij betrokken zijn, of komen voort uit de jaarlijkse bijdragen van de verschillende leden of aandeelhouders van de Verbonden Partij. Gelden die in een gemeentelijke begroting van de verschillende gemeenten ook anders aangewend kunnen worden.

Kaderstelling

Het normenkader voor dit onderzoek bestaat uit:

- Bevindingen uit de vakliteratuur met betrekking tot reservevorming bij organisaties in het publieke domein,
- Expliciete wettelijke vereisten, zoals gesteld in Besluit Begroting en Verantwoording
- Vergelijkende studies ten aanzien van reservevorming in het algemeen bij Verbonden Partijen,
- Inzichten van wat vergelijkbare Verbonden Partij als reserves aanhouden.

De normen in het onderzoek zijn tevens gebaseerd op de aard van de Verbonden Partij. Bijvoorbeeld of een Verbonden Partij ook een verzekerings- of voorzieningskarakter heeft, om op te kunnen treden in situaties die soms zeer sporadisch voorkomen, zoals in het domein van de Regionale Brandweer en de GGD.

Een bijzondere rol speelt het BBV bij de reserves van Verbonden Partijen.

Het Ministerie van BZK schrijft namelijk in artikel 11 van het besluit begroting en verantwoording (BBV) het volgende voor: het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

1. De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de Verbonden Partijen beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken.
2. Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Aanbevelingen

Aanbevelingen

In het kader van de uitkomsten van dit rapport komen de Rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen en Landgraaf tot de volgende aanbevelingen:

1. Gezien de weinig rooskleurige financiële posities van een groot aantal Verbonden Partijen is het raadzaam dat de verschillende gemeenten die in Parkstad Limburg bij deze Verbonden Partijen betrokken zijn, nagaan in welke mate zij de verwachte tekorten, verliezen, afschrijven etc. ook daadwerkelijk kunnen dragen. Immers, het weerstandsvermogen is veelal verplaatst van de Verbonden Partij naar de risicodragende gemeente. Doch dan zal zij de voorkomende verliezen wel moeten kunnen opvangen in haar eigen weerstandsvermogen.
2. Uit het rapport komt naar voren dat normen met betrekking tot reserves bij de meeste Verbonden Partijen niet gerelateerd worden aan bepaalde (bedrijfseconomische) normen. De Rekenkamercommissies achten het wenselijk dat de gemeenten toch streven om per soort/type organisatie, handvatten te ontwikkelen voor een norm op het gebied van reserves.
3. Indien en voor zover de gemeente Brunssum, Heerlen en Landgraaf werken met een Nota Verbonden Partijen is het van belang dat de raad frequent duidelijk wordt gemaakt, welke kansen, uitdagingen, doch ook risico's en problemen samenhangen met bepaalde Verbonden Partijen. Dit kan voorkomen, dat de Raden zich wellicht overvallen voelen, als bepaalde Verbonden Partijen, bij diezelfde Gemeenteraad langs moeten om een extra bijdrage te verkrijgen. Of dat breder bekend is welke Verbonden Partijen op een uitstekende wijze ook daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de programmadoelstellingen van een gemeente.
4. In de jaarlijkse programmabegrotingen van de gemeenten dient in de paragraaf Verbonden Partijen een scherper beeld te worden gegeven, waarvoor een Verbonden Partij dient, zodat de doelstellingen van de Verbonden Partijen veel nauwer kan aansluiten bij de doelstellingen van de gemeenten, waardoor risico's, zoals genoemd onder aanbeveling 1 verminderd kunnen worden.
5. Reserves zijn mede bedoeld om in tijden van veranderingen de ruimte te hebben om nieuwe wegen in te slaan. Veel Verbonden Partijen hebben deze ruimte niet, deels omdat ze conform de Wet deze ruimte niet hebben, doch een aantal Verbonden Partijen, zoals Licom en Rd4 hebben ook te maken met de effecten van markten die komen en verdwijnen. Dit kan tot problemen leiden, indien de slagkracht van dergelijke bedrijven bij voorbaat al is uitgeput door het gebrek aan vermogen. De mate waarin rekening wordt gehouden met deze innovatievereisten van bepaalde Verbonden Partijen zou in een Nota Verbonden Partijen opgenomen moeten worden.

Uitvoering

De aanbevelingen vanuit het rapport Reserves Verbonden partijen kunnen mogelijk gecombineerd worden met de bevindingen die de rekenkamercommissies bij het rapport Verband van Verbonden Partijen gepresenteerd hebben en welke door uw raad op 10 november 2009 integraal zijn overgenomen. Als laatste is daarbij besloten om de aanbevelingen middels een op te stellen Nota Verbonden Partijen nader uit te werken, waarbij tevens aandacht geschonken wordt aan:

- a De wijze waarop de gemeenteraad voor verbonden partij kaders kan stellen op het gebied van financiën en beleid
- b Een aanspreekpunt binnen de ambtelijke organisatie per verbonden partij.

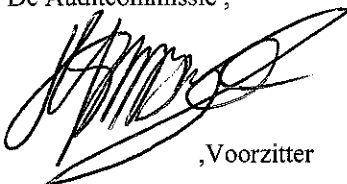
Raming van de gevolgen in geld en menskracht

Gevolgen in menskracht zijn vooralsnog de uren die de afdeling Beleid en Strategie voor het opstellen van een Nota verbonden Partijen benodigd. Als gevolg van de voorstellen en besluiten die daaruit voortvloeien, kunnen er direct en indirect financiële consequenties voor de gemeente en verbonden partijen uit voortvloeien.

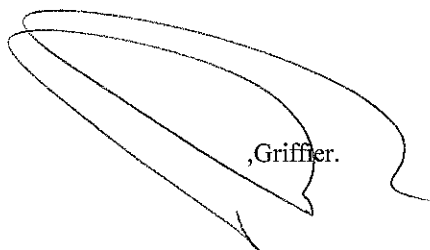
Verdere procedure en momenten van verantwoording

Het college dient vóór 1 december 2013 een nota verboden partijen aan de raad voor te leggen.

De Auditcommissie,


, Voorzitter

2012


, Griffier.

Bijlage(n)

- Rekenkamerrapport Reserves verbonden partijen
- Rekenkamerrapport Verband van verbonden partijen
- Raadsbesluit 10 november 2009
- Overzicht afhandeling aanbevelingen rekenkamerrapport Verband van verbonden partijen

Concept Raadsbesluit

Gemeentebblad : 2011/86
Dienst/Afdeling : Griffie
Nr. : 2011/16754

De Raad der Gemeente Brunssum;

gelezen het voorstel van de Auditcommissie d.d. 10-1-2012, Griffie, nr. 2011/16754;

gelet op het bepaalde in;

Besluit:

- te komen tot een nota verbonden partijen, waarbij de aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten “Verband van verbonden partijen” en “Reserves verbonden partijen” als uitgangspunten dienen, te weten:

In het kader van de uitkomsten van het rapport Verband van Verbonden Partijen komen de Rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen en Landgraaf tot de volgende aanbevelingen:

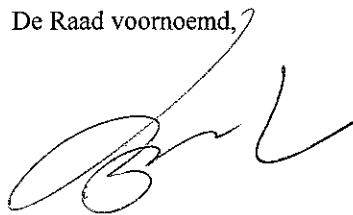
- 1 De volgende aanbevelingen op basis van de aangegeven prioritering te implementeren:
 - a De begroting van Rd4 ieder jaar scherper te stellen.
 - b Te komen tot een logische invulling van de informatievoorziening aan de gemeenteraden en de planning- en controlcyclus van de Verbonden Partij.
 - c Vermogensvorming bij ISD BOL toe te staan.
 - d Vermogensvorming bij het Werkvoorzieningschap en de GR Kredietbank Limburg toe te staan indien deze vermogensvorming in verbinding staat met af te spreken meerjaarlijkse doelstellingen. Ongewenst spaargedrag wordt in een dergelijke situatie via de begroting afgeroomd.
- 2 Nader advies uit te laten brengen door de Auditcommissie inzake de volgende aanbevelingen:
 - a Bij Verbonden Partijen als Essent, WML, BNG, BLG en LIOF is het evident dat het bezit van een vrij risicoloos aandelenbezit in deze partijen niet op een passieve wijze door de Gemeenteraad moet worden beschouwd. De dividendstromen uit dit aandelenbezit zijn een belangrijke aanvulling op de gemeentelijke opbrengststromen en zullen dan ook gebruikt worden voor de uitvoering van gemeentelijk beleid. Deze dividendstromen dienen ook altijd in het licht van een alternatieve aanwending te worden beschouwd. Verkoop van het aandelenbezit en de herinvestering van de waarde van deze beleggingen kunnen leiden tot nieuwe maatschappelijke rendementen.
 - b Bij een geringe (boek)waarde van het aandelenbezit van een Verbonden Partij en een geringe aandacht voor een Verbonden Partij dienen de in dit onderzoek betrokken gemeenten zich af te vragen welk gemeentelijk belang deze verbonden partij nog dient.
 - c De aanwending van de dividenden van Rd4 voor gemeentelijke doelen zijn in principe allemaal mogelijke aanwendingen van deze geldstroom. In de gemeente Heerlen is over de tariefstelling afvalstoffenheffing een nota geschreven. De rekenkamercommissies geven alle gemeenten in overweging dit ook te doen, zodat transparant wordt hoe de dividenden van Rd4 in de gemeentelijke organisatie gebruikt dienen te worden en er geen onwetendheid of onduidelijkheid meer over bestaat.
 - d De rekenkamercommissies geven in overweging, gezien de ontwikkeling en de comparatieve voordelen van Parkstad- Limburg, een onderzoek te verrichten naar de voor- en nadelen van het in gezamenlijkheid ontwikkelen van markten, waarbij een aantal nieuwe Verbonden Partijen een belangrijke rol zouden kunnen spelen. Te denken valt aan: kenniscentra, sociale zekerheid, grensoverschrijdend werken en leven, nieuwe energie, leerwerkbedrijven, buurtbeheerbedrijven, etc.
- 3 De volgende aanbeveling is reeds door de rekenkamercommissies opgepakt:
 - a De rekenkamercommissies geven in overweging de voor- en nadelen te onderzoeken van het in een integraal regionaal kader plaatsen van het arbeidsmarkt- en inkomensbeleid in Parkstad-Limburg.
- 4 De overige aanbevelingen middels een op te stellen Nota Verbonden Partijen nader uit te werken, waarbij tevens aandacht geschonken wordt aan:
 - a De wijze waarop de gemeenteraad voor verbonden partij kaders kan stellen op het gebied van financiën en beleid
 - b Een aanspreekpunt binnen de ambtelijke organisatie per verbonden partij.

In het kader van de uitkomsten van het rapport Reserves verbonden Partijen komen de Rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen en Landgraaf tot de volgende aanbevelingen:

1. Gezien de weinig rooskleurige financiële posities van een groot aantal Verbonden Partijen is het raadzaam dat de verschillende gemeenten die in Parkstad Limburg bij deze Verbonden Partijen betrokken zijn, nagaan in welke mate zij de verwachte tekorten, verliezen, afschrijven etc. ook daadwerkelijk kunnen dragen. Immers, het weerstandsvermogen is veelal verplaatst van de Verbonden Partij naar de risicodragende gemeente. Doch dan zal zij de voorkomende verliezen wel moeten kunnen opvangen in haar eigen weerstandsvermogen.
2. Uit het rapport komt naar voren dat normen met betrekking tot reserves bij de meeste Verbonden Partijen niet gerelateerd worden aan bepaalde (bedrijfseconomische) normen. De Rekenkamercommissies achten het wenselijk dat de gemeenten toch streven om per soort/type organisatie, handvatten te ontwikkelen voor een norm op het gebied van reserves.
3. Indien en voor zover de gemeente Brunssum, Heerlen en Landgraaf werken met een Nota Verbonden Partijen is het van belang dat de raad frequent duidelijk wordt gemaakt, welke kansen, uitdagingen, doch ook risico's en problemen samenhangen met bepaalde Verbonden Partijen. Dit kan voorkomen, dat de Raden zich wellicht overvallen voelen, als bepaalde Verbonden Partijen, bij diezelfde Gemeenteraad langs moeten om een extra bijdrage te verkrijgen. Of dat breder bekend is welke Verbonden Partijen op een uitstekende wijze ook daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de programmadoelstellingen van een gemeente.
4. In de jaarlijkse programmabegrotingen van de gemeenten dient in de paragraaf Verbonden Partijen een scherper beeld te worden gegeven, waarvoor een Verbonden Partij dient, zodat de doelstellingen van de Verbonden Partijen veel nauwer kan aansluiten bij de doelstellingen van de gemeenten, waardoor risico's, zoals genoemd onder aanbeveling 1 verminderd kunnen worden.
5. Reserves zijn mede bedoeld om in tijden van veranderingen de ruimte te hebben om nieuwe wegen in te slaan. Veel Verbonden Partijen hebben deze ruimte niet, deels omdat ze conform de Wet deze ruimte niet hebben, doch een aantal Verbonden Partijen, zoals Licom en Rd4 hebben ook te maken met de effecten van markten die komen en verdwijnen. Dit kan tot problemen leiden, indien de slagkracht van dergelijke bedrijven bij voorbaat al is uitgeput door het gebrek aan vermogen. De mate waarin rekening wordt gehouden met deze innovatievereisten van bepaalde Verbonden Partijen zou in een Nota Verbonden Partijen opgenomen moeten worden.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 24 JAN. 2012

De Raad voornoemd,



,voorzitter



,griffier