



VERBONDEN MET VOERENDAAL



ONDERZOEK
INVENTARISATIE VERBONDEN PARTIJEN EN RESERVES VERBONDEN PARTIJEN
IN DE GEMEENTE VOERENDAAL
RAPPORT



Verbonden met Voerendaal

Inventarisatie Verbonden Partijen en
Reserves Verbonden Partijen in de
Gemeente Voerendaal

Onderzoeksrapport

Februari 2012

Rekenkamercommissie Voerendaal

Onderzoeksteam:
Dr. S. Duindam (Projectleider)

www.rekenkamersparkstadlimburg.nl

Inhoudsopgave

0.	Conclusies	1
1.	Een eerste verkenning van Verbonden Partijen: uitgangspunten en voorbeelden	6
1.1.	Doelstelling van het onderzoek	10
1.2.	Onderzoeksvragen	11
2.	Bevindingen	12
2.1.	Welke Verbonden Partijen kennen we in Voerendaal	12
2.2.	Op welke wijze is de gemeente Voerendaal bestuurlijk verbonden met haar Verbonden Partijen?	13
2.3.	Informatievoorziening over Verbonden Partijen	14
2.4.	Verbonden partijen en haar risico's	14
2.5.	Opmerkingen en aanbevelingen op basis van Tabel 3	16
2.5.1.	Verbonden partijen met een klein financieel en een klein bestuurlijk risico (WML, BNG, Liof, ex-Essent/Enexis; Attero)	16
2.5.2.	Verbonden partijen met een klein financieel en een gemiddeld bestuurlijk risico (Luchthaven Maastricht; Bodemzorg Limburg)	17
2.5.3.	Verbonden partijen met een gemiddeld financieel en een klein bestuurlijk risico (GGD, Rd4 en Rd4 NV)	20
2.5.4.	Verbonden partijen met een gemiddeld financieel en een gemiddeld bestuurlijk risico (Brandweer Zuid-Limburg)	22
2.5.5.	Verbonden partijen met een gemiddeld financieel en een hoog bestuurlijk risico (Parkstad Limburg en de GBRD)	23
2.5.6.	Verbonden partijen met een hoog financieel en een hoog bestuurlijk risico (Kompas, WOZL, Licom)	25
2.4.	Analyse van de processen die plaatsvinden tussen onderdelen van een Verbonden Partij, gezien vanuit een netwerkbenadering	27
2.5.	Analyse van processen van verandering van een Verbonden Partij	28
3.	De reserves van de Verbonden Partijen	30
3.1.	NV Waterleiding Maatschappij Limburg (WML), Maastricht	33
3.2.	N.V. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), Den Haag	34
3.3.	Bodemzorg Limburg BV, Maastricht Airport	34
3.4.	Regionale Brandweer Zuid-Limburg, Margraten	37
3.5.	GGD Zuid-Limburg, Geleen	43
3.6.	Gemeenschappelijke Regeling Reinigingsdiensten Rd4, Heerlen en N.V. Reinigingsdiensten Rd4, Heerlen	46
3.7.	Parkstad Limburg, Heerlen en GBRD	48
3.8.	Kompas, Nuth	49
3.9.	Licom NV, Heerlen	51
3.10.	Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid Limburg, Heerlen	52
Bijlagen:		
1.	Bestuurlijke reactie	56
2.	Nawoord Rekenkamercommissie Voerendaal	58
3.	Samenstelling Rekenkamercommissie Voerendaal	59

0. Conclusies

Verbonden Partijen hebben oorspronkelijk het daglicht gezien om actief aan de slag te gaan met de uitvoering van gemeentelijke doelstellingen (publiek belang). Uit het onderzoek blijkt onder meer dat de tand des tijds van grote invloed is geweest op deze relatie. De samenleving verandert snel, doelstellingen verwateren. Het heeft er alle schijn van dat de afstand tussen gemeenten en Verbonden Partijen in de tijd steeds groter is geworden.

Als rode draad loopt door het rapport de zoektocht naar de aansluiting tussen de diverse gemeentelijke doelstellingen van de gemeenteraad in de gemeente Voerendaal en de wijze waarop Verbonden Partijen, als verlengd Lokaal Bestuur, hier invulling aan geven. Een zoektocht, omdat een aansluiting tussen de vraagstukken *“Wat willen we bereiken”* en *“Wat gaan we daarvoor doen”* van Partijen vaak moeilijk traceerbaar is.

Uit het onderzoek blijkt dat het verband met Verbonden Partijen inderdaad voor verbetering vatbaar is. De redenen zijn divers:

- Veranderende doelstellingen worden niet altijd door een gemeenteraad expliciet uitgesproken;
- Verbonden Partijen raken soms in de vergetelheid;
- Verbonden Partijen zijn zelf te weinig actief in hun aanbod om een bijdrage te leveren aan realisatie van gemeentelijke doelstellingen.

Niettemin heeft de gemeente Voerendaal met de invulling van een Nota Verbonden Partijen al veel verbeteringen ingevuld.

Diverse malen komt in het onderzoek tot uiting dat Verbonden Partijen op zoek zijn naar de doelen die ze dienen te bereiken. Gemeenten en Verbonden Partijen verliezen zich te veel in de afstemming van de vraagstukken *“Wat gaan we daarvoor doen”* en *“Hoeveel mag het kosten”*, in plaats van zich te concentreren op datgene wat echt bereikt dient te worden.

Zo wordt de angst van veel gemeenteraden alleen nog maar op te hoeven draaien voor verliezen als het ware een zelfverwezenlijkende voorspelling. En daar is geen reden toe. De onderzochte Verbonden Partijen kenmerken zich door een grote mate van professionaliteit. Hun plaats op afstand in het gemeentelijk bestel geeft ze de mogelijkheid hun ervaring in taken en klanten te vertalen naar een duurzame voorziening van producten en diensten. Juist door haar organisatiewijze is zij in staat om vele langdurige processen innovatief voort te zetten. Zodat zij ook zelf een duurzaam karakter heeft. Ook als de voorwaarden voor dit innovatieve en duurzame karakter slechts mondjesmaat aanwezig zijn, laten de verschillende Verbonden Partijen, zonder uitzondering, zien dat zij er feitelijk zijn om de publieke zaak te dienen.

De wederzijdse relatie tussen de gemeente Voerendaal en haar (veranderende) doelstellingen en Verbonden Partijen kan in veel gevallen (sterk) worden verbeterd. Enerzijds is de invulling van de zijde van de gemeenten met betrekking tot het invullen van de programmabegrotingen en de vraag wat een gemeenteraad wil bereiken daar debet aan. Anderzijds ontbreekt bij een groot aantal Verbonden Partijen vaak de pro-actieve houding om niet alleen de wettelijke taak als uitgangspunt te nemen voor de uitvoering van haar taken. Van Verbonden Partijen

mag verwacht worden een open oog en oor te hebben voor het bereiken van andere relevante doelstellingen met de middelen die de Verbonden Partijen van hun aandeelhouders (de gemeenten) hebben gekregen. Te veel energie wordt bij Verbonden Partijen en gemeenten besteed aan discussies over financiële zaken en een bepaald onderling wantrouwen, waardoor bij relatief kleine Verbonden Partijen zelfs de bedrijfsvoering in de knel kan komen. Daarbij heeft de gemeente Voerendaal in de afgelopen jaren in ieder geval een aantal belangrijke stappen ondernomen, deze wederzijdse relatie te verbeteren door in de *Nota Verbonden Partijen Gemeente Voerendaal 2011* duidelijk in kaart te brengen met welke Verbonden Partijen de gemeente Voerendaal verbonden is.

Naast een algemene analyse van de relatie tussen de gemeente Voerendaal en haar Verbonden Partijen heeft de Rekenkamercommissie Voerendaal ook gekeken naar de reserveposities van de verschillende Verbonden Partijen. 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.

Het algemene beeld van de reservepositie van Verbonden Partijen is er één van mineur. Afgezien van een aantal Verbonden Partijen, die feitelijk geen algemene reserve hebben, zoals Parkstad Limburg en de Gemeenschappelijke Belasting- en Registratiedienst (GBRD), Kompas 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.

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 weerstandsvermogen. 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, weerstandsvermogen 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 weerstandsvermogen 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.

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 door de economische crisis en teruglopende rijksmiddelen, geen reserves meer heeft om tegenvallers en begrotingstekorten op een normale wijze te dekken.

Bodemzorg (Nazorg) Limburg en Rd4 zijn twee Verbonden Partijen in het *milieudomein* die het feitelijk goed doen in termen van financieel resultaat en reserves. Beide Verbonden Partijen worden gefinancierd via de afvalstoffenheffing bij de gebruikers, doch bij Bodemzorg Limburg is deze bijdrage vanaf 2008 vervallen, omdat het totale gespaarde vermogen voldoende werd geacht, om de langdurig plicht voor de nazorg van gemeentelijke stortplaatsen te kunnen betalen. De cijfers laten zelfs op dit moment overschotten op de exploitatie zien, die wellicht in de toekomst ook teruggegeven zouden kunnen worden aan de verschillende deelnemende gemeenten. Het gaat hier echter wel om kleine bijdragen per jaar.

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 dit 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 reserve positie. 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 van de gemeente Voerendaal.

Aanbevelingen

1. Bij Verbonden Partijen als WML, BNG, LIOF en de juridische overblijfselen van Essent 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 opbrengstenstromen 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.

2. 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. Dit geldt in het bijzonder voor de Luchthaven Maastricht Aachen-Airport.

3. De Rekenkamercommissie Voerendaal doet de aanbeveling scherp te letten op een logische invulling van de informatievoorziening aan de gemeenteraad en de planning- en controlcyclus van de Verbonden Partij. Dit betekent dat strategische overwegingen (programma's en doelstellingen) het beste op een andere moment besproken kunnen worden dan de uitvoering van de doelstellingen in operationele zin. Op deze wijze haken beleid, uitvoering en besluitvorming beter in elkaar dan dat alles op één moment wordt besproken, omdat op dat moment te veel zaken door elkaar gaan lopen.

De voorschriften inzake gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot het opstellen van een beleidsplan en begroting geven hiervoor al een aanzet, die het beste door de gemeenteraden gewoon gevolgd kunnen worden waar het het beleid van Verbonden Partijen betreft. Op deze wijze kunnen ook Verbonden Partijen van een belangrijke toegevoegde waarde zijn, omdat er de tijd en ruimte is om invulling te geven aan nieuwe of veranderende doelstellingen van een gemeenteraad of de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering.

4. De Rekenkamercommissie Voerendaal vindt het verbod op het aanhouden van reserves door Kompas en het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg niet bevorderlijk voor de duurzame uitoefening van de taken van een gemeente op het terrein van zorg, inkomen en werk. Zij constateert dat deze partijen op deze wijze worden beknot in haar innovatieve ontwikkeling.

5. Gezien de weinig rooskleurige financiële posities van een groot aantal Verbonden Partijen met Licom als duidelijk voorbeeld, is het raadzaam dat de gemeente Voerendaal in samenwerking met de andere gemeenten in Parkstad Limburg die bij deze Verbonden Partijen betrokken zijn, nagaat in welke mate zij de verwachte tekorten, verliezen, afschrijvingen 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.

6. Het is in het algemeen raadzaam, ook voor de gemeente Voerendaal, bij verschillende Verbonden Partijen, zoals Parkstad Limburg, Brandweer Zuid-Limburg etc. aan te dringen op een daadwerkelijk beleid met betrekking tot

reservevorming, zodat risico's met betrekking tot het beleid ook gekoppeld kunnen worden aan een weerstandsvermogen.

7. 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 kunnen aansluiten bij de doelstellingen van de gemeenten, waardoor risico's , zoals genoemd onder aanbeveling 5, verminderd kunnen worden.

1. Een eerste verkenning van Verbonden Partijen: uitgangspunten en voorbeelden

Een gemeente voorziet in een groot aantal voorzieningen en producten voor haar inwoners. Dit is ook één van de belangrijkste redenen van haar bestaanrecht. Zonder inwoners of zonder dat voorzieningen en producten voor haar inwoners gerealiseerd worden, heeft zij dan ook geen reden tot bestaan.

Achtergrond kader 1: De verhouding tussen een gemeente en haar inwoners

De wijze waarop naar de verhouding tussen een gemeente en haar inwoners kan worden gekeken, is van bijzonder belang voor de inrichting van het onderzoek dat door een rekenkamer onder de loep kan worden genomen, zoals in een onderzoek naar de rol van verbonden partijen (zie uitleg hierna) bij de voorziening van producten en diensten voor de inwoners van een gemeente.

Stellen we daarbij de inwoners voorop, dan dient een dergelijk onderzoek te gaan over de wijze waarop de geleverde producten en diensten aansluiten bij de wensen van de diverse individuele inwoners. Een dergelijk onderzoek stelt de evaluatie van ingezet beleid met betrekking tot effectiviteit en efficiëntie van één of meer producten en diensten in bepaalde thema's, wijken of sectoren centraal en kijkt of de leveranciers van deze producten en diensten er in zijn geslaagd dit ook te realiseren. Mogelijkheden tot realisatie kent een gemeente door de inzet van eigen diensten, subsidiëring en uitbesteding aan derden, of door middel van uitbesteding aan een verbonden partij. In een complex wordende samenleving werkt een gemeente dan ook op vele manieren samen met andere partijen. Dit kunnen andere gemeenten zijn, doch veel vaker zijn dit ook bedrijven, coöperaties en stichtingen. Soms is de gemeente financieel en bestuurlijk verbonden met een dergelijke partij, en spreken we over verbonden partijen.

Voor het verrichten van rekenkameronderzoek geldt de algemene norm, dat de wensen en behoeften van de inwoners van een gemeente het allerhoogste goed vormen. Een gemeente, een verbonden partij, een bedrijf zijn daarbij de middelen om te voorzien in de producten en diensten die deze wensen en behoeften kunnen vervullen, en zijn in een rekenkameronderzoek onderzoek van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Achtergrond kader 2: Wat is een verbonden partij?

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente:

- een bestuurlijk belang én
- een financieel belang heeft (art. 1 BBV)

1. bestuurlijk belang bestaat als:

- de gemeente enige zeggenschap kan uitoefenen via:
- bestuurszetel
- stemrecht

2. financieel belang bestaat als:

- zekerheid is verstrekt door de gemeente wanneer de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt,
- of
- een bedrag ter beschikking is gesteld, dat niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat, bv. verstrekt stichtingskapitaal
- aandelen in een NV/BV
- verstrekte geldleningen die niet door derden zijn gegarandeerd

Echter, de wereld zit complexer in elkaar dan een dergelijke eenvoudige relatie tussen burger en samenleving doet vermoeden. Immers, sommige goederen en diensten zijn alleen te realiseren, indien dit in gezamenlijkheid wordt gedaan, bijvoorbeeld omdat niemand uit te sluiten is van het gebruik van een bepaalde dienst, bijvoorbeeld de Brandweer, of indien het gebruik van de dienst door de ene persoon negatieve effecten met zich meebrengt voor de andere persoon. In dergelijke gevallen treedt de overheid op als producent van de noodzakelijke geachte collectieve goederen of stelt zij (gedrags)maatregelen in het vooruitzicht om de negatieve externe effecten tegen te gaan. Een voorbeeld van een verbonden partij die zich met deze laatste aspecten bezighoudt is de GGD.

Achtergrondkader 3: Waarom en wanneer deelnemen in een Verbonden Partij?

Er zijn een aantal belangrijke uitgangspunten waaraan voldaan moet zijn vooraleer men beslist om deel te nemen in een Verbonden Partij.

1. De gemeente neemt alleen deel in een partij die taken uitvoert met een publiek belang
2. De Verbonden Partij dient een expliciete meerwaarde te hebben. Hieronder wordt verstaan dat er sprake is van een financieel voordeel, een toename van de kwaliteit van de dienstverlening en een borging van de continuïteit.

Bron: Nota Verbonden Partijen Gemeente Voerendaal 2011, paragraaf 2.1.

De gedachte aan een collectief goed, samenwerking en het voorkomen dat de inspanningen van de één juist ten goede komen aan de ander, zonder dat die andere daarvoor hoeft te betalen, heeft in de praktijk van de Verbonden Partijen geleid tot een groot aantal Gemeenschappelijke Regelingen. De reeds eerder genoemde brandweer en GGD zijn er daar twee van, doch de bekendste Verbonden Partijen voor de gemeente Voerendaal op dit terrein zijn de gemeenschappelijke regeling Parkstad Limburg, en het werkvoorzieningsschap Oostelijk Zuid-Limburg. De eerste heeft zelfs een aparte bestuurlijke status verkregen conform de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

Achtergrondkader 4: Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Een belangrijk juridisch kader voor samenwerking tussen gemeenten is de Wgr. De Wgr richt zich op een specifiek type samenwerking en wel die tussen decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) onderling. Gemeenten kunnen met elkaar samenwerken in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (GR).

Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primaire gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter. Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr is een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat.

De verantwoordingsrelatie tussen de gemeente en het bestuur van de GR is, op hoofdlijnen, in de Wgr vastgesteld. De politieke controle wordt vastgelegd in de artikelen 16 en 17 Wgr. Ook de verantwoordingsrelatie binnen het bestuur is vastgelegd in de Wgr. De financiële controle die een raad kan uitoefenen op een GR is benoemd in de artikelen 34 en 35.

In de GR kan verder volgens de Wgr op enkele onderdelen worden bepaald hoe het algemeen bestuur (AB) wordt samengesteld. De bevoegdheid van de raad om het doel van het samenwerkingsverband in de GR vast te leggen en de daarbij behorende bevoegdheden over te dragen, wordt geregeld in artikel 10 Wgr.

Bron: Nota Verbonden Partijen Gemeente Voerendaal 2011, paragraaf 3.3.

Andere gemeenschappelijke regelingen zijn: Rd4 (voor allerlei uitvoeringsaspecten met betrekking tot het milieu) en de samenwerkingsrelatie met betrekking tot de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand tussen de gemeenten Voerendaal, Nuth en Simpelveld in Kompas.

Belangrijk kenmerk van een collectief goed is dat alle lusten en lasten van datgene dat gemeenschappelijk is geregeld, ten bate of ten laste komen van de leden van de gemeenschappelijke regeling. Dat gaat vaak heel erg goed, maar kan er soms toe leiden dat er zware (financiële) inspanningen geleverd moeten worden om het collectieve goed overeind te houden. In het verleden is dat in Parkstad Limburg bijvoorbeeld gebeurd met het werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg en haar uitvoeringsinstelling Licom. Een situatie die anno 2011 weer aan de orde is.

Achtergrond kader 5: Natuurlijke monopolies als Essent en WML

Een andere voorbeeld van overheidsingrijpen betreft het bestaan van een zogenaamd natuurlijk monopolie. Dat is een bedrijf dat alleen efficiënt zou moeten kunnen opereren, als er slechts één dergelijk bedrijf zou worden toegelaten tot een bepaalde markt. In het verleden heeft men steeds gedacht dat overheidsingrijpen voor dergelijke partijen noodzakelijk is, en dat is dan ook op lokaal gemeentelijk niveau sterk zichtbaar geweest in de 20^e eeuw, vooral wat betreft de zogenaamde netwerkbedrijven. Veel van de hedendaagse Verbonden Partijen kennen een dergelijke geschiedenis als netwerkbedrijf (natuurlijk monopolie). Het betreft voornamelijk de verschillende nutsbedrijven, zoals voor gas en licht (Essent, vroeger nutsbedrijf en onlangs verkocht aan RWE) en water (nu WML). Natuurlijke monopolies spelen in de politieke arena van de gemeente geen grote rol meer, omdat er in de loop der tijd allerlei institutionele arrangementen zijn bedacht waardoor de voorziening van deze diensten en producten wel door meerdere bedrijven kunnen worden voortgebracht.

De bestuurlijke hiërarchische aansturing van deze bedrijven is vervolgens vervangen door een meer afstandelijke besturing. Formeel is er nog wel degelijk sprake van een verbonden partij bij deze partijen (zie achtergrond kader 2 voor de definitie van een verbonden partij), doch in werkelijkheid is er geen sprake meer van een actieve en risicovolle verbintenis. Als aandeelhouder ontvangt men jaarlijks haar dividend en de bestuurlijke aspecten hebben niet meer betrekking op het dagelijkse bestuur van de onderneming, doch zijn slechts beperkt tot het stemrecht dat iedere aandeelhouder heeft.

Kijken we naar andere belangrijke overwegingen voor het hebben van een verbonden partij, dan zijn er nog twee andere belangrijke redenen tot het bestaan van Verbonden Partijen. De eerste sluit aan bij de gemeente als grondbezitter. Om grond tot ontwikkeling te brengen, sluit een gemeente vaak overeenkomsten met bepaalde partijen (bijvoorbeeld projectontwikkelaars). Om het risico van dergelijke overeenkomsten te delen, wordt het te ontwikkelen project of eigendom, vervolgens ingebracht in een besloten vennootschap, waarbij de gemeente haar eigendom vervolgens terugziet in de vorm van aandelen. Voorbeelden van een dergelijke verbonden partij in Parkstad Limburg zijn de Ontwikkelingsmaatschappij Beitel-Zuid (ook wel bekend onder de naam Trilandis), en het Grensoverschrijdend Bedrijventerrein Avantis. Voor Voerendaal is Bodemzorg Limburg met betrekking tot het langdurig beheer van "oude" vuilnisbelten een dergelijke partij.

In het verlengde van het delen van risico's bij bestaande ontwikkelingstrajecten, speelt de lokale overheid ook een belangrijke rol bij het doorbreken van marktfalen. Dat wil zeggen, voor de voorziening van belangrijke goederen en diensten voor de inwoners, is het noodzakelijk dat er ook ondernemingen zijn, die in deze producten en diensten voorzien. Echter, als gevolg van diverse afwegingen, bijvoorbeeld een te groot risico, of een beperkte mate van duurzaamheid van een onderneming, kan het voorkomen dat een gewenste voorziening niet tot stand komt. In zo'n geval is er sprake van een vorm van marktfalen.

De lokale overheid kan dan inspringen om er voor te zorgen dat een dergelijk bedrijf/verbonden partij wel of dat wordt voorzien in die investeringen, zodat de kosten en baten voor bedrijven wel duurzaam in evenwicht kunnen zijn. Het voorbeeld van een Verbonden Partij voor de gemeente Voerendaal is Licom, het bedrijf waarin de Sociale Werkvoorziening georganiseerd is.

Achtergrondkader 6: Gemeentewet

Grondregel van de Gemeentewet is dat publieke taken door de gemeente zelf worden uitgevoerd. Het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet geeft aan dat private rechtsvormen slechts toelaatbaar zijn "indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang". Dit artikel geldt zowel voor het verzelfstandigen van al bestaande taken als voor het gaan uitvoeren van nieuwe taken.

Voor gebruik van de publiekrechtelijke rechtsvormen geldt deze beperking niet. Hiervoor is gekozen omdat in de Gemeentewet (en de WGR) bepaalde waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid, die niet gelden bij privaatrechtelijke rechtsvormen.

De Verbonden Partijen zijn primair een aangelegenheid voor het College van Burgermeester en Wethouders. De juridische basis hiervoor is ook artikel 160 uit de Gemeentewet. Hiermee is de relatie tussen gemeenteraad en verbonden partijen dezelfde als die tussen raad en college. Dit betekent dat de raad een kaderstellende en controlerende rol uitoefent ten opzichte van Verbonden Partijen. Het aansturen van een Verbonden Partij en het dragen van verantwoordelijkheid voor de uitvoering passen meer bij de rol van het college. Het college dient hierover verantwoording aan de raad af te leggen. De gemeenteraad controleert of het college deze rol goed vervult.

Bron: Nota Verbonden Partijen Gemeente Voerendaal 2011, paragraaf 3.1.

Belangrijk kenmerk van deze Verbonden Partijen is dat het in het algemeen risicovolle partijen zijn. Goed lopende Verbonden Partijen zullen uiteindelijk verdwijnen, omdat er altijd wel een aantrekkelijke marktpartij is die deze verbonden partij wil overnemen. Dit geldt zeker voor die Verbonden Partijen in de vorm van een BV of NV.

In het algemeen kunnen we stellen dat de meeste Verbonden Partijen complexe organisaties zijn, zeker voor gemeenten, omdat gemeenten enerzijds bestuurlijk betrokken zijn bij deze organisaties en anderzijds zijn zij klant en staan zij met de verbonden partij in een relatie van opdrachtgever – opdrachtnemer. Soms is de gemeente zelf de klant, maar in de meeste gevallen zullen het de inwoners van de gemeente zijn die gebruik kunnen maken van de diensten van een verbonden partij.

1.1. Doelstelling van het onderzoek

De Rekenkamercommissie Voerendaal wil met behulp van dit onderzoek helder maken hoe en in welke organisaties de gemeente Voerendaal bestuurlijk participeert. Al deze participaties, van groot tot zeer klein, vormen immers geen doel op zich. Het is een manier om het gemeentelijk doel, van majeur tot zeer bescheiden, te realiseren. Maar bestuurlijke zeggenschap brengt ook bestuurlijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid met zich mee, evenals bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's.

Overzicht en inzicht zijn de eerste vereisten om als gemeente met al deze participaties effectief om te gaan:

- Hoeveel participaties betreft het eigenlijk?
- Welke gemeentelijke doelen worden ermee gediend en kunnen deze doelen zonder de Verbonden partij ook gerealiseerd worden?
- Wie zitten namens de gemeente in het bestuur?
- Hoe beheerst de gemeente de bijkomende (financiële) risico's?
- En wat zijn de reserves van de verschillende Verbonden Partijen van Voerendaal om eventuele schaden en/of verliezen uit risico's op te vangen

Bovenstaande vragen duiden op de diverse (be)sturing- en beheersrelaties die een gemeente met Verbonden Partijen aanhouden. En zoals deze zijn beschreven in de Nota Verbonden Partijen van de gemeente Voerendaal 2011 in paragraaf 2.7 en 2.8. In dit onderzoek willen we deze relaties zodanig verder inventariseren en in kaart brengen, dat voor de gemeenteraad van Voerendaal duidelijk is, welke risico's en uitdagingen met deze Verbonden Partijen gemoeid zijn, alsmede welke partijen aangesproken kunnen worden om bepaalde doelstellingen van gemeentelijk beleid te kunnen bereiken.

Daarnaast maakt dit onderzoek een nadere analyse van de gewenste omvang van de reserves van Verbonden Partijen van de gemeente Voerendaal. Immers, deze reserves worden gevormd 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 Gemeente Voerendaal ook anders aangewend kan worden.

Voor dit deel van het onderzoek zijn de diverse Verbonden Partijen van de gemeente Voerendaal aangeschreven met het verzoek inzage te verschaffen over hun jaarrekeningen over de jaren 2007, 2008 en 2009. Dit laatste jaar is hier expliciet aan toegevoegd, zodat het effect van de economische crisis in dat jaar ook zichtbaar kan worden gemaakt.

Nadere analyse van de jaarverslagen maakt duidelijk dat vraagstukken met betrekking tot Eigen Vermogen en Reserves van organisaties die verbonden zijn met een gemeente zeer verschillende gedaanten hebben. De onderzoeksvragen en het normenkader zijn in dit onderzoek voor alle partijen niettemin dezelfde, doch de uitwerking van de reservepositie voor ieder Verbonden Partij, zal op een case-by-case basis aangepakt worden. Het uiteindelijke resultaat van dit onderzoek naar de Verbonden Partijen van de gemeenten Voerendaal is een verslag per Verbonden Partij, vooraf gegaan door diverse algemene bevindingen.

1.2. Onderzoeksvragen

In het onderzoek wordt uitgegaan van de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke Verbonden Partijen kennen we in de gemeente Voerendaal?
2. Op welke wijze zijn deze Verbonden Partijen met de gemeente Voerendaal verbonden? Gemeenschappelijke regeling met jaarlijkse bijdrage of een participatie?
3. Welke gemeentelijke doelen worden ermee gediend en kunnen deze doelen zonder de Verbonden partij ook gerealiseerd worden?
4. Wie zitten namens de gemeente in het bestuur?
5. Hoe zijn de sturing- en verantwoordingsrelaties van deze gemeenten met de verschillende verbonden partijen georganiseerd?
6. Wat is de reservepositie en de ontwikkeling van deze reservepositie per Verbonden Partij in de afgelopen jaren?
7. Welke wettelijke vereisten met betrekking tot reservevorming zijn bij Verbonden Partijen te onderkennen?
8. Wat is te zeggen over de vergelijking tussen de actuele reserves van een Verbonden Partij en de benchmarks uit wet, vakliteratuur en vergelijkbare Verbonden Partijen in kwalitatieve en kwantitatieve zin?

2. Bevindingen

2.1. Welke Verbonden Partijen kennen we in Voerendaal

In tabel 1 is een overzicht gegeven van de verschillende Verbonden Partijen in de gemeente Voerendaal. Deze Verbonden Partijen zijn een afgeleide van een nadere inventarisatie, die mede afkomstig is uit het uitgebreide overzicht met betrekking tot de Verbonden Partijen in de gemeente Voerendaal, zoals deze te vinden is in programmabegroting 2011 van de gemeente Voerendaal en in de Nota Verbonden Partijen.

In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste financiële bijdragen aan de verschillende Verbonden Partijen in de vorm van gemeenschappelijke regelingen opgenomen, zoals deze ook is te vinden in de Programmabegroting 2011 van de gemeente Voerendaal. In totaal verstrekt de gemeente Voerendaal in 2009 ca. 2,7 miljoen euro aan haar Verbonden Partijen. Daarbij is opgemerkt dat de gemeente Voerendaal geen lid is van de GR Kredietbank Limburg, doch slechts diensten afneemt van deze GR, waarvan Maastricht, Sittard-Geleen, Brunssum, Kerkrade, Heerlen en Landgraaf wel lid zijn.

Tabel 1: Verbonden partijen 2011		
	Bijdrage 2011	Bijdrage 2010
GR GGD Zuid-Limburg	206.570	218.388
GR RD4	998.954	961.635
GR GHOR Zuid-Limburg	20.720	18.318
GR Kompas	452.788	499.353
GR Parkstad Limburg (Inclusief GBRD)	440.869	498.674
GR Regionale Brandweer Zuid Limburg	539.501	512.186
GR Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg	17.148	10.665
<i>Totaal</i>	<i>2.676.550</i>	<i>2.719.219</i>

Bedragen x € 1,-		
Verbonden partij	Boekwaarde	Structureel in exploitatie
	1 januari 2011	
2010 e.v.		
NV Maastricht-Aachen Airport, Beek	4.084	
NV industriebank LIOF	0	
Essent NV:		
- Publiek Belang Elektriciteitsproductie	1	42.575
- Enexis Holding	265.250	84.000
- Claim Vennootschappen ex-Essent (4)	140	
NV WML	18.152	0
Licom N.V.	0	
N.V. RD4	4.435	14.500
BNG	28.078	28.080
Attero Holding	1	18.425
Bodemzorg Limburg BV	0	
<i>Totaal</i>	<i>320.141</i>	<i>187.580</i>

2.2. Op welke wijze is de gemeente Voerendaal bestuurlijk verbonden met haar Verbonden Partijen?

De bestuurlijke verbintenis met een Verbonden Partij hangt mede samen met haar verschijningsvorm. In het geval van een Gemeenschappelijke Regeling is de gemeente Voerendaal bestuurlijk direct betrokken in het bestuur van een dergelijke entiteit, doch in het geval van een deelneming is dit slechts op indirecte wijze, namelijk via het stemrecht als aandeelhouder.

Achtergrondbox 7: De taak van het college

Bij een deelneming in een Verbonden Partij is het de taak van het college om zicht te houden op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Zo nodig stuurt het college bij. Het college moet zich bovendien, in het kader van goed opdrachtgeverschap, verplaatsen in de positie van de Verbonden Partij. Op basis van die inzichten krijgt de samenwerking met de Verbonden Partij zo effectief en efficiënt mogelijk vorm.

Bron: Nota Verbonden Partijen Gemeente Voerendaal 2011, paragraaf 2.5.

Bij gemeenschappelijke regelingen is er sprake van een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB).

Tabel 2: Bestuur bij Verbonden Partijen

Gemeenschappelijke regelingen

GR GGD Zuid-Limburg	Wethouder Welzijn in AB
GR RD4	Wethouder Milieu in AB
GR GHOR Zuid-Limburg	Burgemeester in Veiligheidsbestuur
GR Kompas	Wethouder Sociale Zaken in DB, twee raadsleden in AB
GR Parkstad Limburg	Portefeuillehouder Wonen en Economie
GR Regionale Brandweer Z-Limburg	Burgemeester in Districtelijk Veiligheidsbestuur en Algemeen Veiligheidsbestuur
GR Werkvoorzieningschap OZL	Wethouder Sociale Zaken in DB en AB

Deelnemingen

	<i>Lid van aandeelhoudersvergadering</i>
NV Maastricht-Aachen Airport, Beek	Burgemeester
NV. Industriebank LIOF	Burgemeester
Essent N.V.	
- Publiek Belang Elektriciteitsproductie	Burgemeester lid
- Enexis Holding	Burgemeester lid
- Claim Vennootschappen ex-Essent	Burgemeester lid
NV WML	Burgemeester lid
Licom N.V.	Wethouder Soc. Zaken en Werkgelegenheid
N.V. RD4	Wethouder Milieu
BNG	Burgemeester
Attero Holding	Burgemeester
Bodemzorg Limburg BV	Wethouder Milieu

2.3. Informatievoorziening over Verbonden Partijen

De gemeente Voerendaal heeft de Verbonden Partijen in de paragraaf Verbonden Partijen van de Programmabegroting opgenomen. Daarnaast heeft zij een Nota Verbonden Partijen. Op een dergelijke wijze kan zichtbaar worden gemaakt, wat de gemeente Voerendaal met een Verbonden Partij kan bereiken, wat de Verbonden Partij voor de gemeente Voerendaal kan betekenen, alsmede wat daarvoor gedaan kan worden, zoals mede is omschreven in paragraaf 2 van de Nota Verbonden Partijen.

Achtergrondbox 8: Oprichting van een Verbonden Partij

Ingevolge artikel 160 Gemeentewet besluit het college alleen tot oprichting en deelnemingen in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moeten worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen belang.

Op de voorbereiding van dit besluit is de actieve informatieplicht van toepassing, in welk kader de raad zich bij elk voornemen tot deelname een oordeel moet vormen over de vraag of de activiteiten die de Verbonden Partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publieke belang horen. Tevens is de toestemming van Gedeputeerde Staten vereist.

Daarnaast stelt de raad de kaders, zowel algemene als specifieke, bij een concreet besluit tot deelname. De raad kan aangeven op welke wijze men tijdens de aanloop- en uitvoeringsfase betrokken en geïnformeerd wil worden. Denk bij specifieke kaders aan het meerjarig vaststellen van gemeentelijke doelen die de Verbonden Partij moet realiseren en de prestaties die zij moet leveren, inclusief kosten en beheersing van financiële risico's.

Bron: Nota Verbonden Partijen Gemeente Voerendaal 2011, paragraaf 2.4.

Bij Verbonden Partijen is bijvoorbeeld een grote mate van expertise aanwezig, waarvan de gemeente Voerendaal wellicht op een bepaalde wijze gebruik van zou kunnen maken. Bij veel Verbonden Partijen, met uitzondering van de ISD Kompas, is de gemeente Voerendaal één van de kleinere partijen, waarbij de grote gemeenten veel zeggenschap hebben. Juist dan is het belangrijk wat een kleine gemeente met een dergelijke Verbonden Partij zou willen bereiken. Anders wordt er slechts sporadisch rekening gehouden met de noden in de gemeente Voerendaal. Een Nota Verbonden Partijen is dan ook niet alleen een intern document, maar vooral ook een communicatie instrument van een gemeente.

2.4. Verbonden partijen en haar risico's

Zoals in de programmabegroting van de gemeente Voerendaal is verwoord zijn de risico's die kleven aan een Verbonden Partij onder te verdelen in bestuurlijke en financiële risico's.

Het bestuurlijke risico bestaat uit het *verder op afstand staan* van de gemeente door de overdracht van de taken aan de Verbonden Partij en de *dubbele petten rol* van de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van een verbonden partij.

Door het op afstand staan van de gemeente zijn de informatievoorziening en de beïnvloedingsmogelijkheden voor het gemeentebestuur minder vanzelfsprekend dan bij de eigen gemeentelijke dienst; de gemeente moet dus meer moeite doen om zijn rol als klant/opdrachtgever waar te maken. Tegelijkertijd is zij als bestuurder/eigenaar wel medeverantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de Verbonden Partij. Een gemeenschappelijke regeling waarbij de gemeente alleen in het algemeen bestuur is vertegenwoordigd maar niet in het dagelijks bestuur zet de gemeenschappelijke regeling dus meer op afstand. Dat geldt echter ook voor een gemeenschappelijke regeling waar de gemeente Voerendaal als gemeente slechts een van de vele deelnemers is. En bovendien een kleine deelnemer is.

De directe bestuurlijke invloed verwatert. De oplossing lijkt dus maximale participatie aan het bestuur van zo'n Verbonden Partij. Die bestuurlijke bemoeienis heeft echter ook een keerzijde. Dat is het dubbele petten risico. Dit risico doet zich vooral voor, indien de belangen van de verbonden partij niet stroken met de belangen van de gemeente. Het bestuurslid wordt geacht zowel de belangen van de Verbonden Partij als de belangen van de gemeente die hij vertegenwoordigt te behartigen. Dat kan de bestuurder in een moeilijke situatie brengen.

Het financiële risico heeft meerdere verschijningsvormen. De gemeente stelt in de eerste plaats financiële middelen ter beschikking aan Verbonden Partijen in ruil waarvoor de Verbonden Partij de overeengekomen maatschappelijke taak voor de deelnemers zal uitvoeren. Als die taak niet of niet naar behoren wordt uitgevoerd dan heeft de gemeente (een deel van) haar middelen voor niets uitgegeven. De gemeente staat daarenboven in het geval van deelname aan een Verbonden Partij in de vorm van een openbaar lichaam (GR) samen met de andere deelnemers garant voor de eventuele tekorten.

De gemeente draagt bij vennootschappelijke Verbonden Partijen het risico over het geïnvesteerde kapitaal en het mislopen van eventuele dividendopbrengsten, indien de Verbonden Partij minder functioneert. Een deelneming die op houdt te bestaan resulteert in een eenmalige afboeking van de restant boekwaarde van die deelneming ten laste van de algemene reserve. Omdat de gemeente haar deelnemingen op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) dient te waarderen tegen verkrijgingsprijs is de boekwaarde van bijvoorbeeld de aandelen veel lager dan de actuele waarde. Het echte risico zit hem dan ook niet zo zeer in de eenmalige afwaardering van de boekwaarde, maar veel meer in het mislopen van de dividendopbrengsten. Zeker indien met deze dividendopbrengsten structureel rekening wordt gehouden in de exploitatie van de begroting. Een structureel lagere of zelfs weg vallende dividendopbrengst resulteert dan in een structureel tekort in de begroting.

Om goed zicht te hebben op de verschillende risico's wordt allereerst een onderscheid gemaakt tussen Verbonden Partijen met een laag, gemiddeld en hoog bestuurlijk of financieel risico. Op deze wijze wordt een eerste eenvoudig inzicht gegeven in de problematiek van de Verbonden Partijen.

Achtergrondkader 9: Normenkader voor het inschatten van bestuurlijke en financiële risico's bij Verbonden Partijen

Voor het onderscheiden van een laag, gemiddeld of hoog bestuurlijk of financieel risico, gebruiken we het volgende normenkader:

Bestuurlijk risico: Het bestuurlijk risico dat de gemeente loopt bij een Verbonden Partij wordt bepaald door het maatschappelijk belang en de mate waarin de gemeente daarop politiek-bestuurlijk aanspreekbaar is. Dit in combinatie met de vormgeving van de bestuurlijke relatie tussen gemeente en Verbonden Partij (bijvoorbeeld gescheiden rollen opdrachtgever - opdrachtnemer, bevoegdheden om in te grijpen / bij te sturen, vormgeving opdrachtrelatie (bij voorkeur via periodieke prestatie-budget-contracten), mogelijkheden om participatie te beëindigen enz.)

Laag financieel risico: geen subsidierelatie met de Verbonden Partij en geen lening of kapitaalstorting in het aandelenkapitaal van de verbonden partij in de laatste vijf jaar. Vaak is hier sprake van het bezit van een hoeveelheid aandelen met een bepaalde waarde.

Gemiddeld financieel risico: wel een subsidierelatie met de Verbonden Partij, maar geen lening of kapitaalstorting in het aandelen kapitaal van de Verbonden Partij in de laatste vijf jaar

Hoog financieel risico: wel een subsidierelatie met de Verbonden Partij en/of een lening of kapitaalstorting in het aandelenkapitaal in de laatste vijf jaar

Tabel 3: Risico-inschaling Verbonden Partijen Gemeente Voerendaal			
	Financieel risico		
Bestuurlijk risico	<i>Laag</i>	<i>Gemiddeld</i>	<i>Hoog</i>
<i>Laag</i>	WML BNG Liof Enexis / voormalig Essent Atero	GGD GR RD4 NV RD4	
<i>Gemiddeld</i>	Luchthaven Maastricht Bodemzorg Limburg	Brandweer Zuid-Limburg	
<i>Hoog</i>		Parkstad Limburg GBRD	WOZL Kompas Licom

2.5. Opmerkingen en aanbevelingen op basis van Tabel 3

2.5.1. Verbonden partijen met een klein financieel en een klein bestuurlijk risico (WML, BNG, Liof, ex-Essent/Enexis; Attero)

Bij deze partijen geldt dat er feitelijk geen sprake meer is van een actieve bemoeienis van de gemeente en de gemeenteraad met deze partijen. Toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden is in praktische zin overgenomen door een algemene Raad van Commissarissen, die slechts sporadisch verbonden is met een gemeente, alsmede door de verschillende toezichthouders, die kijken naar het marktgedrag van de partijen.

Bovendien geldt dat er bij deze partijen ook geen sprake is van een directe relatie met de doelen die een gemeenteraad zou willen bereiken. Veelal is er sprake van het voorzien in producten en diensten van een algemeen belang. In financiële zin is het belang groter, doch niet in de vorm van het bijpassen van begrotingsgeldten aan een verliesgevend bedrijf. Bij deze Verbonden Partijen is veelal sprake van een

redelijk aandelenbezit door de verschillende gemeenten. Aandelen die enerzijds een aardige waarde kunnen vertegenwoordigen, en die anderzijds per jaar een redelijke kasstroom kunnen opleveren in de vorm van dividend.

Bij iedere Verbonden Partij dient een gemeenteraad zich wel de vraag te stellen of het jaarlijks rendement op het aandelenbezit in een juiste verhouding staat tot het rendement dat men zou kunnen verkrijgen. Men kan immers ook de aandelen verkopen en de vrijkomende gelden investeren in maatschappelijke voorzieningen, die op termijn een even groot rendement of nog wel groter rendement zouden kunnen opbrengen. Immers, het gaat in de publieke sector niet altijd om het puur financiële aspect van een investeringsbeslissing, maar om het maatschappelijk rendement. En dat laatste is niet altijd te tellen.

Overigens kan een maatschappelijk zeer renderende investering wel degelijk leiden tot nieuwe kasstromen voor een gemeente, vooral doordat onroerend goed en gemeentelijke grond door de investeringen in waarde stijgen, waardoor “publieke renten” worden opgehaald langs de weg van de lokale belastingen (vooral OZB en baatbelasting) en de verkoop van gronden of waardoor een veelvoud van werkgelegenheid kan ontstaan en bijvoorbeeld een vermindering van de uitgaven in het kader van de WWB kan worden ingezet.

Aanbeveling

De algemene aanbeveling bij verbonden partijen als WML, BNG, Liof en ex-Essent is dat bezit van een vrij risicoloos aandelenbezit in deze partijen niet op een passieve wijze door de gemeenteraad beschouwd moet worden. 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. Echter, deze dividendstromen dienen ook altijd in het licht van een alternatieve aanwending beschouwd te worden. Verkoop van het aandelenbezit en de herinvestering van de waarde van deze beleggingen kunnen leiden tot nieuwe maatschappelijke rendementen.

Met name die toepassingen waardoor tevens een realisatie van gemeentelijke doelstellingen bereikt kunnen worden, kunnen juist zorgen voor dat extra stukje maatschappelijke rendement (dividend). Een aandachtspunt dat bijvoorbeeld op de agenda van de gemeenteraad zou kunnen staan bij de bespreking van de jaarrekening, omdat juist de jaarrekening de vermogenspositie van de gemeente (inclusief de stille reserves!) goed weergeeft en wat je allemaal met dat geld zou kunnen doen, bijvoorbeeld in de vorm van een checklist met daar in de volgende vragen:

- Wat is het publieke belang van het aandelenbezit?
- Welke gemeentelijke doelstellingen worden gediend met de participatie?
- Wat zijn de opbrengsten voor de gemeente?
- Wat kunnen de opbrengsten zijn bij een alternatieve aanwending van de waarde van het aandelenbezit?

Bij een begrotingsbehandeling gaat het meer om de ingaande en uitgaande kasstromen voor het komende jaar en in een discussie over deze kasstromen is de vermogenspositie van de gemeente veel minder pregnant aanwezig.

2.5.2. Verbonden partijen met een klein financieel en een gemiddeld bestuurlijk risico (Luchthaven Maastricht; Bodemzorg Limburg)

Bij een aantal Verbonden Partijen is er sprake van een relatief klein aandelenbezit, of is het aandelenbezit als gevolg van bepaalde voorschriften afgewaard tot nihil.

Er is in zo'n situatie weinig binding te vinden met de uitvoering van de eigen gewenste doelstellingen en ook in praktisch zin wordt er gehandeld alsof er eigenlijk geen sprake is van een Verbonden Partij, ondanks het publieke belang dat met de Verbonden Partij wordt gediend.

Dat de aandelen nog wel in handen zijn van de gemeente heeft te maken met de bestuurlijke aspecten van de Verbonden Partij, zoals het delen van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een collectief goed of gemeenschappelijke regeling. Licom is daar een goed voorbeeld van, alleen speelt er bij Licom veel meer (zie paragraaf 2.5.6.), waardoor deze dan ook in andere categorie is geplaatst.

Collegiale druk, zoals bijvoorbeeld van de provincie, zorgt er in andere gevallen voor dat men zijn aandelenpakket toch blijft behouden en reputatie-effecten zijn een belangrijk bestuurlijk risico, vandaar dat er bij deze categorie ook sprake is van een gemiddeld bestuurlijke risico.

In deze categorie is de Luchthaven Maastricht NV een belangrijke verbonden partij. Jaren geleden opgezet als regionale investering (durfkapitaal en collectief goed) ten behoeve van de economische structuurversterking van de regio. De ontwikkeling van luchthavens heeft laten zien, dat voor deze ontwikkeling eigenlijk geen sprake meer is van een collectief goed en de daarmee samenhangende positieve externe effecten voor de werkgelegenheid. Daarentegen zijn de negatieve externe effecten die samenhangen met een luchthaven, zoals stank- en geluidsoverlast, wel meer naar de voorgrond getreden, doch voor de regulering van deze zaken kan het juist minder prettig zijn om ook aandeelhouder te zijn.

Een andere rechtvaardiging voor de betrokkenheid van de gemeenten bij de Luchthaven Maastricht NV is de rol van durfkapitalist. Doch ook deze rol is verwaterd, vooral ook omdat de luchthaven nu al vele jaren bestaat en de rol van een durfkapitalist slechts beperkt is tot enkele jaren.

Dit is een paar jaar geleden ook ingezien door de verschillende aandeelhouders van de Luchthaven Maastricht NV en is besloten de luchthaven te privatiseren. Mede door de aankoop van aandelen in ruil voor onderliggende activa is het belang van de verschillende gemeenten in de luchthaven, verschoven van de luchthaven zelf naar een aantal rechten op de luchthaven, in het bijzonder een erfpachtovereenkomst tussen de NV Aangewezen Luchtvaartterrein Maastricht Aachen Airport (de NV waarin de belangen van de gemeenten vertegenwoordigd zijn) en Maastricht-Aachen Airport BV. De NV heeft bovendien een reële waarde gekregen die ver boven de € 1,- uit gaat, zoals in de verschillende documenten van de gemeenten is omschreven. Praktisch is er sprake van een kasgeld BV met slechts een grote hoeveelheid geld in kas (ongeveer € 2.000.000), en een wachttijd om dit geld te innen in verband met allerlei garantiebepalingen en eventuele claims van de belastingdienst.

Een aantal garantiebepalingen zoals deze in de verkoopovereenkomst zijn opgenomen is inmiddels eind januari 2006 verlopen. Hierbij gaat het om garanties met betrekking tot het zich voordoen van zogenoemde onverwachte tegenvallers, die reeds eerder bekend hadden moeten zijn. De volgende garantietermijn verloopt nadat de aanwijzingsvergunning van NV Holding Businesspark Luchthaven Maastricht onherroepelijk is geworden, doordat bij de Raad van State alle bezwaren tegen deze aanwijzingsvergunning zijn afgewezen. Gebeurt dit niet dan

kan de verkoopovereenkomst door de koper worden teruggedraaid en kan de eventuele schade worden verhaald op de deelnemende overheden in de NV, waaronder de deelnemende gemeenten aan de NV Aangewezen Luchtvaartterrein Maastricht – Aachen Airport. De laatste garantietermijn verloopt zodra duidelijk is dat er geen belastingclaims worden ingediend, maar uiterlijk 5 jaar na overdrachtsdatum. Indien alles naar wens verloopt, zal het aandelenpakket van de gemeenten in de NV tegen de reële waarde worden overgedaan aan de Provincie Limburg en zal de NV worden omgezet in een Stichting, die slechts tot doel heeft invulling te geven aan de erfpachtovereenkomst van het aangewezen luchtvaartterrein met Maastricht – Aachen Airport BV.

Echter, mede door de economische crisis van de afgelopen jaren is gebleken dat niet alles naar wens is verlopen, en dat de rol van de overheid, aangevoerd door de Provincie Limburg, als durfkapitalist nog immer gewenst is. In het laatste jaar zijn de aandeelhouders dan ook teruggekomen op hun voornemen de privatisering van de Luchthaven ook daadwerkelijk te effectueren.

Bodemzorg Limburg (voorheen Nazorg Limburg) streeft ernaar om gesloten gemeentelijke stortplaatsen een nuttige en maatschappelijk verantwoorde bestemming te geven. Zij doet dit voor een aantal voormalige gemeentelijke stortplaatsen in geheel Limburg. Het aantal stortplaatsen dat onder Bodemzorg Limburg valt is gering in aantal en zal ook niet verder groeien, omdat stortplaatsen die na 1976 zijn ingericht niet meer onder de verantwoordelijkheid vallen van de gemeenten, maar van de Provincie Limburg. Een verantwoordelijkheid die overigens wel voor zeer lange tijd geldt, omdat feitelijk niemand anders de verantwoordelijkheid kan dragen voor deze voormalige stortplaatsen dan de overheid.

De uitgaven van Bodemzorg Limburg bestaan uit het langdurig onderhoud van stortplaatsen, die vloeistofdicht zijn afgedekt, inclusief de daarbij behorende lasten, in termen van waterschapslasten, belastingen en verschillende andere bijkomende kosten, die in het algemeen aan het bezit van grond verbonden zijn. De inkomsten van Bodemzorg Limburg worden hoofdzakelijk gevormd door rente-inkomsten uit het vermogen van Bodemzorg Limburg. Vermogen dat jarenlang is gevormd door een opslag op de afvaltarieven, en die per 2008 op € 0,- is gesteld. Dit rente-genererende vermogen is € 12.000.000 groot en is belegd in obligaties.

Typerend voor Bodemzorg Limburg is dat haar resultaten sterk beïnvloed worden door ongerealiseerde koersresultaten. Indien deze ongerealiseerde koersresultaten buiten beschouwing worden gelaten resulteert een rustiger beeld voor het resultaat en voor de algemene reserve. Echter, een dergelijke weergave kan volgens de accountantsregels niet als zodanig ook in de jaarcijfers verschijnen.

Indien we puur kijken naar de resultaten van bedrijfsvoering zonder beleggingsopbrengsten uit aandelen en koersresultaten en zonder verschuivingen in de waarde van voorzieningen dan resulteert in 2007 een overschot van (ongeveer) € 267.000, in 2008 een overschot van € 166.052,-, en in 2009 een overschot van € 158.720,-. Op basis van deze calculaties is het niet te verwachten dat Bodemzorg Limburg op korte termijn haar beleggingsvermogen dient aan te spreken om haar tekorten bij de bedrijfsvoering af te dekken. De rente-inkomsten uit obligaties zijn met de opbrengsten van stortgas voldoende om de kosten af te dekken. Wel blijft de vraag staan of een dergelijk overschot per jaar feitelijk niet

aan de hoge kant is. Nu wordt zij vooral ook aangewend voor de voorziening van nazorgverplichtingen, die per 31 december 2009 € 17.776.371,- bedraagt.

Indien de verschillende kosten met betrekking tot het onderhoud van de stortplaatsen meerdere jaren achtereen van geringe omvang zijn, doet zich de vraag voor of de voorziening van de nazorgverplichtingen feitelijk niet te hoog is, omdat zij nooit tot dergelijke kosten zal leiden. Uit de jaarverslagen komt een dergelijk antwoord nog niet naar voren, omdat de presentatie van de cijfers, zoals voortkomt uit de accountantsregels een dergelijke presentatie verhindert. De vraag zal de komende jaren wel actueel blijven, ook al omdat sinds 2008 geen vermogen meer wordt toegevoegd via een opslag op de afvalstoffenheffing. Met name gaat het om de vraag of de risicoreserve van € 4.000.000 ten alle tijden gehandhaafd dient te worden, als er vrijwel geen risico's meer zijn. Immers, indien deze risico's vervallen, blijven alleen de langjarige en terugkomende kosten over die verbonden zijn aan het bezit van de stortplaatsen, zoals belastingen, heffingen en eventuele vervanging van installaties en afdekkingen. Kosten die betaald worden uit de opbrengsten uit obligaties.

Aanbeveling

Bij een geringe (boek)waarde van het aandelenbezit van een Verbonden Partij en een geringe aandacht van de betrokken gemeente(n) dienen de in dit onderzoek betrokken gemeenten zich af te vragen welk gemeentelijk belang deze verbonden partij nog dient. Als verbondenheid met de eigen doelstellingen nog maar in geringe mate aanwezig is, kan het belang ook door een private partij gediend worden. Gezien de geringe financiële waarde van het belang, speelt de mogelijkheid tot alternatieve aanwending van zo'n bezit, zoals omschreven in de aanbeveling op pagina 28, geen belangrijke rol in deze discussie.

Verkoop van de aandelen dient dan ook geheel in bestuurlijk perspectief beschouwd te worden, waarbij het verlies aan reputatie en het verlies aan invloed op specifieke doelstellingen rondom de Verbonden Partij de belangrijkste factoren zijn. Zijn de laatste slechts in geringe mate aanwezig, dan rest feitelijk niets anders dan afscheid te nemen van de Verbonden Partij.

2.5.3. Verbonden partijen met een gemiddeld financieel en een klein bestuurlijk risico (GGD, Rd4 en Rd4 NV)

Bij deze Verbonden Partijen geldt dat zij opereren op basis van wettelijke verplichtingen. Tussen de gemeenten en deze Verbonden Partijen bestaan diverse geldstromen, die een dusdanige omvang hebben dat niet gesproken kan worden van een klein financieel risico. Bij Rd4 is dit een bedrag van € 998.000 conform de Programmabegroting 2011 van de gemeente Voerendaal. Als er onvoorziene omstandigheden optreden, zoals bijvoorbeeld de bijstelling van de arbeidstijden, het wijzigen van specifieke landelijk geldende arbeidsvoorwaarden voor het brandweerpersoneel of een ingewikkelde fusie of regionalisering, dan zijn er ook gelijk behoorlijke financiële bedragen in het geding, waar in een begroting niet vaak één-twee-drie een antwoord is gevonden. Dat geldt zowel Rd4 als de GGD. Echter sommige veranderingen, zoals fusies en schaalvergroting, zijn niet zodanig, dat de deelnemende gemeenten daar geen invloed meer op kunnen hebben. Als duidelijk wordt aangegeven wat bereikt moeten worden en wat niet, dan zijn de in deze paragraaf genoemde verbonden partijen in redelijke mate beheersbaar. Ook al omdat er weinig conjuncturele invloeden zijn op de prestaties en de kosten van deze verbonden partijen.

Rd4 en Rd4 NV verschillen in die mate van andere Verbonden Partijen, dat bij de gemeenschappelijke regeling (Rd4) en uitvoeringsorganisatie op het gebied van specifieke milieuzorg de kosten van de werkzaamheden in rekening gebracht worden bij de burgers. Opvallend bij Rd4 (zowel GR als Rd4 NV) is dat er sprake is van relatief grote positieve dividendstromen in eerdere jaren. Dit heeft geleid tot aanpassingen in de tarieven van de afvalstoffenheffing, waardoor deze overschotten zijn teruggevloeid naar de verschillende aangesloten gemeenten. De laatste jaren laat Rd4 een wisselend beeld zien, waarbij prijzen voor restproducten op de wereldmarkt, zoals papier en metaal, doch sinds onlangs ook kunststof, grote effecten hebben op de resultaten van Rd4. Omdat de burgers in Voerendaal en Parkstad Limburg een goede scheiding aanbrengen in al het afval, zijn de ophaal- en verwerkingskosten relatief laag, en de restopbrengsten relatief hoog.

Bij de GGD heeft in de afgelopen jaar het fusieproces van meerdere GGD's naar één GGD in Zuid-Limburg centraal gestaan. Inmiddels is dit proces voor een groot deel achter de rug, en kent de GGD naar de mening van de Rekenkamercommissie Voerendaal een stabiele ontwikkeling.

Naar aanleiding van de discussie over de hoogte van de reservepositie van de GGD is besloten het plafond van de algemene reserve op 10% van de bijdrage van de deelnemende gemeenten aan het programma GGD te stellen. De minimumpositie van de algemene reserve dient 6% van de bijdrage van de deelnemende gemeenten aan het programma GGD te bedragen.

Om de algemene reserve dan ook op een aanvaardbaar niveau te brengen, is het voorstel gedaan om de deelnemende gemeenten te verzoeken de algemene reserve van de GGD Zuid Limburg aan te vullen tot 6% van de begroting (programma GGD). Bij een inwoneraantal van 619.387 in Zuid-Limburg resulteert dit in een algemene reserve van € 898.995. Dit betekent dat gemeenten een bijdrage per inwoner is gevraagd van € 1,45 per inwoner als storting in de algemene reserve. Deze algemene reserve geldt dan ook als feitelijke norm voor de reserve van de GGD, waarbij uit de nadere analyse van taken en omstandigheden, mede aan de hand van het werk van de accountant, gesteld is de Algemene Reserve te verhogen tot € 1.498.325 of te wel € 2,42 per inwoner. Voor al het overige zijn de aangesloten gemeenten bij de GGD eigen risicodragers, dus ook de gemeente Voerendaal.

Het weerstandsvermogen van de GGD kan worden omschreven als het vermogen van de GGD om incidenteel en structureel niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn, te dekken zonder verstoring van de continuïteit in de uitvoering van de reguliere taken van de GGD. Het weerstandsvermogen bestaat enerzijds uit de weerstandscapaciteit in beschikbare middelen en mogelijkheden en anderzijds de risico's waarvoor geen of onvoldoende voorzieningen zijn getroffen of verzekeringen voor zijn afgesloten. Het weerstandsvermogen is van belang voor het beoordelen van de financiële positie van de GGD.

De weerstandscapaciteit bestaat uit het vrij aanwendbare vermogen (algemene reserve) en de ruimte in de exploitatiebegroting en is voor de GGD onderscheiden naar de vier programma's waar zij verantwoordelijkheid voor draagt bij de uitvoering. Voor de GGD worden geen solvabiliteitscijfers opgesteld, omdat deze cijfers feitelijk geen waarde hebben voor een instelling in het publieke domein. Zij kan immers niet failliet gaan

2.5.4. Verbonden partijen met een gemiddeld financieel en een gemiddeld bestuurlijk risico (Brandweer Zuid-Limburg)

In de afgelopen jaren is een bundeling van krachten tot stand gebracht op het terrein van de brandweer in Zuid-Limburg, die per 1 januari 2009 heeft geresulteerd in de formele startdatum van de Brandweer Zuid-Limburg.

Met het tot stand komen van de Brandweer Zuid-Limburg vloeien de Regionale Brandweer Zuid-Limburg, de Brandweer Parkstad Limburg, het Gemeenschappelijke Brandweerbureau Westelijke Mijnstreek en de brandweren van de overige deelnemende gemeenten ineen tot één nieuw korps. De Brandweer Zuid-Limburg is onderdeel van het openbaar lichaam Brandweer-GHOR Zuid-Limburg. De samenwerkingafspraken zijn verankerd in een gemeenschappelijke regeling die in werking is getreden per 1 januari 2009.

De taakuitvoering van de Brandweer Zuid-Limburg is beschreven in de gemeenschappelijke verordening Brandweezorg en Rampenbestrijding.

De hoofddoelstelling van het project “Sterke Brandweer, Vurig Verlangen” is *het realiseren van een verbetering van de kwaliteit van de brandweezorg in Zuid-Limburg*. Om deze overkoepelende doelstelling te realiseren zijn twee subdoelstellingen onderkend:

1. het bestuurlijk samenbrengen van de verschillende brandweerorganisaties in één aanspreekpunt voor de regionale organisatie
2. het integreren van de diverse brandweerorganisaties in één korps.

In het kader van het besluit tot regionaliseren zijn de volgende afspraken vastgelegd tussen de Brandweer Zuid-Limburg en de verschillende gemeenten:

- De bijdragen van de gemeenten aan de brandweer tot en met 2012 stijgen in principe niet. De geambieerde kwaliteitsverbetering wordt in principe bekostigd vanuit de te behalen schaalvoordelen van het nieuwe korps.
- Gemeenten stappen gelijkwaardig over in het nieuwe korps op basis van billijkheid en redelijkheid (principe “schoon door de poort”). Schoon door de poort betekent dat de verschillende kapitaal- en afschrijvingslasten tussen de verschillende korpsen in de gemeenten op dezelfde basis gecalculeerd zijn, waarbij voor wat betreft het grootste deel van de investeringen, waarvan het materieel de belangrijkste is, alles op vervangingswaarde gecalculeerd wordt. Dit geldt ook voor het vullen van de voorziening groot onderhoud bij verschillende kapitaalgoederen, zoals kazernes.

Bij de integratie van alle lokale brandweerkorpsen tot één integrale brandweer organisatie voor Zuid-Limburg heeft een technische inventarisatie per gemeente plaatsgevonden. Op basis van het principe “schoon door de poort” zijn daar een aantal financiële gevolgen bij de overdracht afgesproken en financieel inbegrepen.

- Er is een aantal uitgangspunten voor en bij de overdracht vastgesteld.
- Er is een verdeelsleutel afgesproken. Aan de hand van deze verdeelsleutel is per deelnemende gemeente een instapbedrag voor 2009 vastgesteld; een ingroei van 50% in 2010 en een volledige bijdrage vanaf 2011.
- Over de indexering, de betalingen van de bijdragen en de voordruk btw zijn afspraken vastgelegd.
- Aan de overgang van het personeel is ruime aandacht gegeven.
- Ook de overdrachten van de voertuigen en materialen zijn afgesproken, de uitgangspunten hiervan zijn bij de onderdelen huisvesting en materialen opgenomen.

- Met name voor de overdracht van onroerende goederen zijn specifieke afspraken gemaakt, deze worden bij het onderdeel huisvesting nader toegelicht.

Ondanks de aandacht die aan en met de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen is gegeven, kan het voorkomen dat in de loop van 2009 of 2010 blijkt dat er omissies zijn opgetreden bij de inventarisaties en/of de overdrachten.

In de uitgangspunten zijn dit door de Brandweerorganisatie als verborgen gebreken (omissies) aangeduid. Indien dit onverhoopt wordt geconstateerd, dan zullen in overleg met betreffende gemeente of gemeenschappelijke regeling de verschillen alsnog bij het instapbedrag worden betrokken.

Voorbeelden van mogelijke omissies zijn :

- De budgetten van de loonlasten komen niet overeen met de loonsommen (inclusief levensloopregelingen) van de overgenomen medewerkers per 1 januari 2009.
- De budgetten van een aantal kosten (zoals verzekeringspremies, energielasten, belastingen, verbruiksmaterialen, etc) blijken aantoonbaar onvoldoende te zijn c.q. ze zijn op een andere plek dan functie 120 (de begrotingspost binnen de gemeenten met betrekking tot veiligheid) geadministreerd.
- Tussen de gebudgetteerde en overgedragen kapitaallasten en de benodigde gemiddelde kapitaallasten in meerjarig perspectief blijken grote verschillen te zijn.
- Er zijn activa die niet op de balans als investering geboekt zijn, waardoor geen budgetten kapitaallasten beschikbaar zijn bij vervangingen.
- De stortingen in de voorziening groot onderhoud zijn ontoereikend om een adequaat groot onderhoudsplan te kunnen uitvoeren.

Met name de eerste en de laatste drie aandachtspunten zijn van groot belang voor de gemeenten Heerlen, Landgraaf, Brunssum en Kerkrade, omdat is gebleken dat bij de Brandweer Parkstad Limburg in haar bestaansperiode te weinig kapitaalkosten gereserveerd zijn, om daadwerkelijk de vervanginvesteringen te betalen, die samenhangen met de afgesproken kwaliteit.

Omdat dergelijk voorbeelden ook nog voor kunnen komen voor de gemeente Voerendaal is het financieel risico voor de gemeente Voerendaal van de Regionale Brandweer Zuid-Limburg als gemiddeld ingeschaald. Het zal bovendien nog een tijdje duren voordat alle financiële afspraken in het kader van de fusie ook nog uitgekristalliseerd zijn. En wellicht dat de afspraken over "schoon door de poort" van de Regionale Brandweer met de leidende Parkstad Limburg gemeenten ook nog consequenties heeft voor de gemeente Voerendaal, inzake het onderlinge dienstverleningscontract tussen de gemeente Voerendaal en de Brandweer Parkstad Limburg.

2.5.5. Verbonden partijen met een gemiddeld financieel en een hoog bestuurlijk risico (Parkstad Limburg en de GBRD)

Bij Parkstad Limburg is er sprake van een gemeenschappelijke regeling, waarbij het gemeenschappelijke onderwerp vooral de onderlinge bestuurlijke en politieke samenwerking van een aantal gemeenten behelst. Het gaat bij Parkstad Limburg om de samenwerking tussen de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal.

Achtergrond kader 10: Subsidiariteit Parkstad Limburg

Kern van dergelijke samenwerkingsverbanden is conform het subsidiariteitsprincipe die collectieve goederen/voorzieningen voort te brengen die een gemeente alleen niet kan realiseren, zoals bijvoorbeeld een economische beleid voor de regio, een sluitend wegennet, of om er voor te zorgen dat het gedrag of het beleid van de ene gemeente er niet voor zorgt dat het in een andere gemeente daardoor juist slechter of beter gaat. Met andere woorden: door gezamenlijk op te trekken worden externe effecten van individueel beleid op een hogere samenwerkingschaal geneutraliseerd en wordt voorkomen dat de ene gemeente mee lift op de inspanningen van een andere gemeente, of nog erger dat er daardoor helemaal geen beleid tot stand komt.

Samenwerken op een dergelijke schaal is echter niet eenvoudig, zo laat de geschiedenis van dergelijke samenwerkingsverbanden zien. Alle politieke en bestuurlijke complexiteiten komen bij het delen van problemen en uitdagingen, van kosten en van baten om de hoek kijken, zeker als er competentiegeschillen en politieke profileringsdrang bij komen.

In geld geteld gaat het niet eens om zoveel geld (daarom is er ook sprake van een gemiddeld financieel risico), maar in termen van bestuurlijk risico is het soms op eieren lopen, en is de keuze tussen het collectief of de eigen gemeente een ware evenwichtskunst. En dat terwijl het verband met de gemeentelijke doelstellingen bij Parkstad Limburg zeer nadrukkelijk aanwezig zijn.

Een goede invulling van het gezamenlijke (collectieve) kan veel opleveren, ook voor de individuele gemeenten, zo is onder meer te zien bij de effectiviteit in de belastinginning door de GBRD. Echter, hiervoor is een grote mate van daadkracht van alle betrokken nodig, wat zeker niet door een wettelijke regeling kan worden afgedwongen.

In diverse overlegvormen is in 2007 en begin 2008 gesproken over het weerstandsvermogen en een eventuele aanpassing van de weerstandscapaciteit van Parkstad Limburg. Door het toetreden van de uitvoeringsorganisatie GBRD is de organisatie gegroeid en daarmee ook de mogelijke risico's. Op dit moment is de stand van zaken zo dat elke tegenvaller die de weerstandscapaciteit te boven gaat gecompenseerd dient te worden door de deelnemende gemeenten op basis van de WGR+-regeling. Dit betekent feitelijk dat van echte reservevorming binnen Parkstad Limburg geen sprake is en eventuele tekorten die Parkstad Limburg niet uit eigen middelen kan dekken uiteindelijk voor rekening van de aangesloten gemeenten komen.

Zolang er geen beleid met betrekking tot het managen van risico's binnen Parkstad Limburg voorhanden is, is iedere reserve in de vorm van een weerstandsvermogen, een middel te veel. Het risico voor de crediteuren en andere schuldeisers is echter altijd beperkt, omdat in het geval van liquidatie van de WGR+-regeling Parkstad Limburg de deelnemende gemeenten de resterende tekorten moeten betalen. Dat zorgt er voor een individuele gemeente, zoals de gemeente Voerendaal, wel voor dat het financieel risico van deze Verbonden Partijen een gemiddeld karakter heeft. De kans om te moeten bijspringen in onverwachte situaties in immers niet ondenkbeeldig.

Aanbeveling

Het is raadzaam, ook voor de gemeente Voerendaal, bij Parkstad Limburg aan te dringen op een daadwerkelijk beleid met betrekking tot reservevorming, zodat risico's met betrekking tot het regionale beleid ook gekoppeld kunnen worden aan een weerstandsvermogen.

2.5.6. Verbonden partijen met een hoog financieel en een hoog bestuurlijk risico (Kompas, WOZL, Licom)

Parkstad Limburg is een regio met veel lage inkomens, een relatief laag opgeleide bevolking, hoge arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidscijfers, een groot SW-bedrijf (sociale werkvoorziening) en kent daardoor ook een aantal zeer risicovolle Verbonden Partijen, die zich begeven op het terrein van arbeidsintegratie, schuldhulpverlening en het voorzien in de eerste middelen van bestaan.

	Brunsum	Heerlen	Kerkrade	Landgraaf	Nuth	Onderbanken	Simpelveld	Voerendaal	Parkstad
IOAW/IOAZ	30	100	70	50	20	10	10	10	300
WW	700	2250	1110	800	240	150	190	210	5650
WIA	1870	5620	3020	2340	740	480	520	560	15150
WAJONG	520	1670	860	790	170	80	100	80	4270
WAZ	80	200	130	120	60	40	40	70	740
WWB	880	4200	1770	1000	180	130	110	110	8380
WSW	502	1308	1038	566	131	105	137	81	3868
<i>Totaal uitkeringen 2010</i>	<i>4582</i>	<i>15348</i>	<i>7998</i>	<i>5666</i>	<i>1541</i>	<i>995</i>	<i>1107</i>	<i>1121</i>	<i>38358</i>
Werkzame Beroepsbevolking									
2004-2006	11800	38900	22100	17000	7200	4000	5900	5900	112800
2007-2009	12500	36700	21000	17900	7800	4200	6500	6500	113100
Bevolking 15-65 jaar									
2004-2006	19300	62000	33800	26800	10700	6000	8200	8200	175000
2007-2009	18300	60200	32900	26100	11800	6300	9500	9500	174600

Niet zozeer in Voerendaal zelf, maar wel in de regio als geheel. En voor zover dit nog niet genoeg is, kent de gemeente Voerendaal bepaalde risico's met betrekking tot het rondkomen van hun budgetten in het kader van de Wet Werk en Bijstand en vanaf 2013 in het kader van de Wet Werken naar Vermogen, waarin ook de inwoners van Voerendaal in de Wajong, Wet Integratie Jongeren en de Wet Sociale Werkvoorziening onder de hoede van de gemeente komen. Echter niet zo groot als de andere gemeenten in Parkstad Limburg.

Men zou kunnen zeggen dat dit al voldoende redenen zijn voor verscherpte aandacht van de Raden bij de verschillende uitvoeringsorganen en Verbonden Partijen die zich hiermee bezighouden, mede resulterend in een plaatsing in de categorie hoog financieel risico en hoog bestuurlijk risico in dit rekenkamerrapport. En als je naar de cijfers kijkt, alsmede naar de geschiedenis van deze Verbonden Partijen, dan is er ook geen reden om dit anders te doen. Doch de vraag is hoe?

De doelen van een groot aantal Verbonden Partijen in dit domein zijn in oorsprong vaak gebaseerd op het uitvoeren van een groot aantal wettelijke taken. Zo is het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg feitelijk belast met de uitvoering van alle aspecten van de Wet Sociale Werkvoorziening, waarbij zij tevens gebruik maakt van de uitvoeringsorganisaties Licom NV, Stichting ASB, Relim, De Werkmeester, Maecon NV en CBB. Ook Kompas heeft een wettelijke regeling als basis voor de doelen van de Verbonden Partij. Tot zover geen bijzonderheden.

Bijzonderheden zijn er echter wel aan de orde, als we niet het wettelijke kader als uitgangspunt nemen van de Verbonden Partij, maar de burger die voorzien wordt in producten en diensten als gevolg van de uitvoering van de taken van de Verbonden Partij. Dan blijkt dat een dergelijk klantenperspectief vaak om een geheel andere organisatie vraagt van de bedrijfsprocessen en bovendien in meerdere doelen voorzien kan worden door voor deze klant niet alleen wettelijke regeling x te laten uitvoeren, maar ook regeling y. Vooral ook omdat het dezelfde klanten betreft, en het in de ogen van de rekenkamercommissies onverstandig is dezelfde klanten aan twee of meer loketten te behandelen, wat ook in één keer gedaan had kunnen worden. Zie het achtergrondkader voor een aantal voorbeelden in deze.

Het klantperspectief vraagt dus tevens te kijken naar de voor- en nadelen van de combinatie van gemeentelijke doelstellingen in bepaalde domeinen, of vanuit het perspectief van de Verbonden Partij om naast de wettelijke doelstelling ook te kijken naar nevendoelestellingen.

Achtergrondkader 11: Kompas

Voorbeeld Kompas: De Intergemeentelijke Sociale Dienst voor Nuth, Voerendaal en Simpelveld, Kompas, voerde voor de invoering van de Wmo voor haar klanten, zowel de Wet Werk en Bijstand uit, als de Wet Voorzieningen Gehandicapten. Door de omgang met deze klantenkring kreeg zij tevens zicht op het organiseren van allerlei nieuwe diensten en producten, die voor deze klantengroep van belang zijn, zoals een collectieve ziektekostenverzekering en een persoonlijk financieel advies gericht op het gebruik van diverse inkomensafhankelijke regelingen. Als relatieve kleine organisatie was zij daardoor zelfs in staat om voor alle Zuid-Limburgse gemeenten een collectieve ziektekostenregeling te organiseren, vooral ook omdat zij kennis had van de behoeften van haar klanten en daardoor ook wist hoe vernieuwingen te organiseren.

De invoering van de Wmo langs institutionele kaders (dat wil zeggen een aparte organisatie voor de Wmo, als gevolg van de wettelijke kaders) was voor Kompas dan ook een vreemde eend in de bijt, en voor haar klanten nog meer, omdat zij nu naar twee loketten toe moeten. Daardoor is er geen zicht meer op de integrale inkomenspositie van de klant en kan dit verdeelde perspectief ook leiden tot afstemmingsproblemen bij de reïntegratie op de arbeidsmarkt. Een perspectief dat met het vooruitzicht van de Wet Werken naar Vermogen alleen maar belangrijker wordt. Immers, zowel bij de WWB/WSW als de Wmo is maatwerk een sleutel tot succes. Door je cliënten te kennen is er dan ook meer resultaat te boeken. Zelfs in een situatie waarin een gemeenschappelijke regeling als Kompas ingeruild zou worden voor een eigen uitvoeringsorganisatie op het gebied van sociale zekerheid en maatschappelijke ondersteuning.

Uit de analyse van de jaarverslagen van Licom en diverse andere publicaties komt naar voren dat een echte verknoping van doelstellingen tussen Licom en haar

aandeelhoudende gemeenten nog verbetermogelijkheden kent, maar dat de ontwikkeling in die richting in de laatste jaren volop door Licom is ingezet. Werd de orderportefeuille vijf jaar geleden nog voor 80% gevuld met industriële activiteiten, nu is deze voor een substantieel deel gevuld met dienstverlenende activiteiten.

En deze laatste activiteiten zijn natuurlijk gemakkelijker te verknopen met de gemeentelijke doelstellingen dan de industriële activiteiten. Een verknoping die in de ogen van de Rekenkamercommissie Voerendaal noodzakelijk is, willen de financiële en maatschappelijke doelstellingen in gezamenlijkheid ook gehaald worden.

Echter dit is nog niet voldoende, nu als gevolg van de economische crisis en bezuinigingen van de Rijksoverheid op de WSW gebleken is dat Licom met grote begrotingsproblemen kampt. Er is voor 2011 een begrotingstekort berekend met € 10,7 miljoen euro. Een situatie die alleen kan worden opgelost door een gezamenlijke inspanning van Licom en haar aandeelhouders. Licom is en blijft dan ook een Verbonden Partij met een groot bestuurlijk en financieel risico.

2.4. Analyse van de processen die plaatsvinden tussen onderdelen van een Verbonden Partij, gezien vanuit een netwerkbenadering

De netwerkbenadering stelt dat een Verbonden Partij niet slechts bestaat uit de actoren die in dienst zijn van de Verbonden Partij, zoals de werknemers en het management, maar dat tot het netwerk van een verbonden partij tevens de klanten, opdrachtgever en toeleveranciers behoren. Bijzondere aandacht in deze subparagraaf is er voor de relatie tussen de Verbonden Partij als opdrachtnemer aan de ene kant en de gemeenteraad als beleidsbepaler en het College van B&W en haar ambtelijke staf als opdrachtgever aan de andere kant.

Spreek je over processen tussen Verbonden Partij, Gemeenteraad en College van B&W dan is het vooral van belang te bezien hoe de bestuurlijke planning en control cycli van de verschillende instituties op elkaar zijn afgestemd, zoals onder meer is verwoord in de paragraaf 2.7. van de Nota Verbonden Partijen. Immers, als deze cycli niet op de juiste wijze als tandwielen aan elkaar geschakeld zijn, zal er geen sprake zijn van een soepel draaiende beleids- en uitvoeringsmolen. Zo is het een feit dat bij gemeenschappelijke regelingen als Kompas, Werkvoorzieningschap OZL de begroting en beleidsstukken voor het komende jaar reeds in april/mei van het jaar besproken en geaccordeerd dienen te worden door de betrokken gemeenteraden en het algemeen en dagelijks bestuur van de Verbonden Partij.

Deze data zijn zo gekozen, opdat de resultaten van dit consultatieproces kunnen dienen als input bij de begrotingsvoorbereidingen die in september van ieder jaar klaar dienen te zijn. Doch als in april/mei de stukken van de Verbonden Partij geen plaatsje hebben gekregen op de agenda van de raadsvergadering, dan kan er ook geen discussie meer plaatsvinden over de te bereiken doelstellingen voor de komende periode. Het gevolg is dat de begrotingsbehandeling in september los komt te staan van een echte discussie over de doelstellingen en de drie-eenheid *“wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, en hoeveel mag het kosten”*, vaak

alleen nog maar gaat over de cijfertjes in de begroting in plaats van de allocatie van middelen in het perspectief van met elkaar strijdende doelstellingen.

De Rekenkamercommissie Voerendaal is van mening dat een juiste inrichting van de jaarlijkse planning- en controlecyclus juist gebaat is met een separate bespreking van de doelstellingen op een bepaald beleidsterrein. Hierdoor wordt invulling gegeven aan een strategische richting, die veel Verbonden Partijen vaak missen bij de vormgeving van hun werk. Het is te vaak “schieten op bewegende doelen”. Juist op dat moment kunnen details in alle openheid besproken worden en vindt de finale richting en integrale afweging ten opzichte van andere prioriteiten plaats bij de bespreking van de begroting.

Aanbeveling: Planning en Controlecyclus Gemeenteraad en Verbonden Partijen

De Rekenkamercommissie Voerendaal doet de aanbeveling scherp te letten op een logische invulling van de informatievoorziening aan de gemeenteraad en de planning- en controlecyclus van de Verbonden Partij. Dit betekent dat strategische overwegingen (programma's en doelstellingen) het beste op een ander moment besproken kunnen worden dan de uitvoering van de doelstellingen in operationele zin. Op deze wijze haken beleid, uitvoering en besluitvorming beter in elkaar dan dat alles op één moment wordt besproken, omdat op dat moment te veel zaken door elkaar gaan lopen.

De voorschriften inzake gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot het opstellen van een beleidsplan en begroting geven hiervoor al een aanzet, die het beste door de gemeenteraden gewoon gevolgd kunnen worden, waar het het beleid van Verbonden Partijen betreft. Op deze wijze kunnen ook Verbonden Partijen van een belangrijke toegevoegde waarde zijn, omdat er de tijd en ruimte is om invulling te geven aan nieuwe of veranderende doelstellingen van een gemeenteraad of de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering.

2.5. Analyse van processen van verandering van een Verbonden Partij

De samenleving waarin wij heden ten dage leven is een zeer dynamische. Veranderingen doen zich van dag tot dag voor en ook voor Verbonden Partijen is dit reden tot een doorlopende heroriëntatie. Juist Verbonden Partijen zijn hiertoe zeer geschikt, omdat zij een relatief onafhankelijke status hebben, in het bezit zijn van een professionele staf en vaak ook de middelen hebben om vorm te geven aan diverse veranderingen. Rd4 is hier bijvoorbeeld een lichtend voorbeeld van. De noodzaak om invulling te kunnen geven speelt zeer sterk in het arbeidsmarktcluster, waartoe in ons onderzoek ondermeer Licom, “Schap” en Kompas behoren. In de afgelopen tien jaren zijn bijvoorbeeld voor Kompas, Licom en het “Schap” alle relevante wetten drastisch gewijzigd. Om invulling te geven aan deze veranderende omstandigheden is het noodzakelijk dat verbonden partijen kunnen beschikken over reserves waarmee zij hun innovatiebeleid kunnen invullen. Met deze buffers kunnen bedrijfsprocessen dynamisch in de tijd worden aangepast, zonder dat de Verbonden Partij iedere keer terug moeten komen voor een jaarlijkse bijdrage bij de aandeelhouder voor haar innovatiedoelinden. Een vraag die eigenlijk al op het moment van aanvragen te laat is.

Het kunnen hebben van een reserve is een zeer belangrijke voorwaarde voor het kunnen inzetten op innovatie, omdat de investeringen die hiervoor nodig zijn, slechts op middellange termijn kunnen worden terugverdiend. Een reserve is weliswaar niet de enige voorwaarde voor het kunnen bedrijven van innovatie, en het ontbreken van een reserve betekent ook niet dat alle innovatie afwezig is, doch duurzame innovatie kan niet zonder een lange termijn perspectief ten aanzien van de bedrijfsvoering van een Verbonden Partij.

Opvallend in deze is dat een Verbonden Partij als Kompas, maar ook het Schap (nog) niet over reserves mogen beschikken. Terwijl deze partijen juist opereren in één van de meest dynamische en risicovolle sectoren in de samenleving. Een dergelijk ontbreken van reserves brengt niet alleen problemen met zich mee voor de innovatieve agenda van deze Verbonden Partijen, het kan er ook toe leiden dat een gevoel van eigen verantwoordelijkheid voor de goede zaak kan ontbreken. Immers, als het goed gaat straalt dat niet direct af op de instelling en als het slecht gaat wordt het probleem gemakkelijker verplaatst naar de aandeelhouders of leden van de Verbonden Partij.

Met andere woorden: zonder reserves is er geen natuurlijke basis voor een evenwichtige spreiding van de verantwoordelijkheid van het netwerk dat een verbonden partij vormt, anders dan een hiërarchische relatie gebaseerd op macht en directe aansturing. En het is uit de vakliteratuur bekend dat een dergelijke relatie eerder leidt tot budgetmaximalisatie van de betrokken verbonden partij en aanvullingen van de reserves door middel van additionele kapitaalstortingen, zoals in de afgelopen jaren bij de Kredietbank Limburg is geschied.

Conclusie / aanbeveling

De Rekenkamercommissie Voerendaal vindt het verbod op het aanhouden van reserves door Kompas en het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg niet bevorderlijk voor de duurzame uitoefening van de taken van een gemeente op het terrein van zorg, inkomen en werk. Zij constateert dat deze partijen op deze wijze worden beknot in haar innovatieve ontwikkeling.

3. De reserves van de Verbonden Partijen

De analyse van de verschillende reserveposities van de Verbonden Partijen in Voerendaal laten zonder uitzondering zien, dat deze reserveposities niet bepaald worden conform de spelregels hiervoor in het bedrijfsleven. Een begrip als solvabiliteit, het vermogen om de schulden van de organisatie te betalen uit het eigen vermogen, is in zijn geheel niet van toepassing op Verbonden Partijen. De reservepositie van een Verbonden Partij wordt veelal 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. Bij een aantal Verbonden Partijen, zoals de GGD en Licom, hebben zich dergelijke vraagstukken afgespeeld. Feitelijk een vraagstuk van een invulling van een risicovoorziening vooraf (hoog eigen vermogen, weerstandsvermogen en overdracht van middelen en bevoegdheden) of het afdekken van (exploitatie)tekorten achteraf. Het gezamenlijk dragen van de schade of de tekorten.

Achtergrondkader 12: Waardering van Verbonden Partijen

In de richtlijnen van het Besluit Begroting en Verantwoording is aangegeven dat alle activa, waaronder ook deelnemingen vallen worden gewaardeerd op basis van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs. Indien er aanleiding toe is kan het voorkomen dat er een herwaardering plaatsvindt tegen de dan geldende actuele waarde.

Bron: Nota Verbonden Partijen Gemeente Voerendaal 2011, paragraaf 2.3.

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 weerstandsvermogen van de Verbonden Partijen.

De Parkstad Limburg gemeenten, waaronder ook Voerendaal, hebben een onderscheidende rol bij deze opstelling, omdat zij vaak de leiding nemen ten aanzien van beperkte algemene reserves, zoals is gebleken bij de omvang van de algemene reserve van de GGD. Of met betrekking tot de mate waarin de verschillende grote kapitaalgoederen van de Brandweer Parkstad Limburg bij de vorming van de Brandweer Zuid-Limburg ook "*schoon door de poort*" zijn gegaan. "*Schoon door de poort*" wil zeggen dat de opgebouwde vervangingsreserves bij de verschillende gemeentelijke en regionale brandwerven ook voldoende waren om de vervanging van oude door nieuwe tankspuiten en andere groot materieel in de nieuwe Brandweer Zuid-Limburg ook daadwerkelijk te realiseren uit de eerder ingehouden middelen.

Een algemeen overzicht over de status van de algemene reserve van de verschillende Verbonden Partijen van Voerendaal laat geen rooskleurig beeld zien. Afgezien van een aantal Verbonden Partijen, die feitelijk geen algemene reserve hebben, zoals Parkstad Limburg en de GBRD, ISD Kompas 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.

De Brandweer Zuid-Limburg kent slechts een minimale reserve positie, die in vergelijking met de andere Verbonden Partij in het *Maatschappelijke Veiligheidsdomein*, de GGD, zowel qua risicoprofiel, procentuele omvang van de reserve positie (bij de GGD 6% van de jaarbijdragen van de gemeenten), als qua omzet, ver boven de GGD uit zou moeten gaan. Dit doet de reservepositie vooralsnog niet, omdat de Brandweer Zuid-Limburg een jonge organisatie is en een dergelijke discussie nog gevoerd moet worden. Bij de GGD is een discussie over de optimale omvang van de reserves na de fusie inmiddels afgerond en de aldaar gevoerde discussie kan een aardig opstapje zijn voor de discussie over de noodzakelijke reserves bij de Brandweer. Een discussie die feitelijk pas goed gevoerd kan worden als alle partijen in het fusieproces van de Brandweer Zuid-Limburg ook “schoon door de poort” zijn.

Een groot aantal Verbonden Partijen manifesteren zich in het *domein van Arbeidsmarkt, Sociale Zekerheid en Minimabeleid*. Dit zijn de ISD Kompas, Het Werkvoorzieningsschap Oostelijk Zuid-Limburg en Licom. Hoewel werkzaam voor verschillende gemeenten hebben al deze Verbonden Partijen feitelijk met elkaar te maken, omdat ze elkaars klanten delen. De algehele situatie met betrekking tot de reservepositie van deze Verbonden Partijen is feitelijk slecht te noemen. ISD Kompas en WOZL hebben geen algemene reserves, alhoewel in het kader van bedrijfsvoering en innovatie bij ISD Kompas en WOZL bestemmingsreserves invulling geven aan een meerjarenperspectief. Een perspectief dat bij Licom een hoge mate van intering op het eigen vermogen (€ 12 miljoen op een gestort kapitaal van € 15 miljoen) laat zien tot bijna een situatie, waarin wederom sprake is van een negatief eigen vermogen. Zoals eerder is aangegeven raakt Licom in 2011 door haar eigen vermogen heen en kent zij een begrotingstekort van € 10,7 miljoen euro.

Bodemzorg (Nazorg) Limburg en Rd4 zijn twee Verbonden Partijen in het *milieudomein* die het feitelijk goed doen in termen van financieel resultaat en reserves. Beide Verbonden Partijen worden gefinancierd via de afvalstoffenheffing bij de gebruikers, doch bij Bodemzorg Limburg is deze bijdrage vanaf 2008 vervallen, omdat het totale gespaarde vermogen voldoende werd geacht, om de langdurig plicht voor de nazorg van gemeentelijke stortplaatsen te kunnen betalen. De cijfers laten zelfs op dit moment overschotten op de exploitatie zien, die wellicht in de toekomst ook teruggegeven zouden kunnen worden aan de verschillende deelnemende gemeenten. Het gaat hier echter wel om kleine bijdragen per jaar.

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).

Parkstad Limburg kent in het *domein Bestuur* geen echte algemene reserves, doch wel een aantal bestemmingsreserves, die gekoppeld zijn aan de verschillende programma's waarvoor de WGR+-regeling Parkstad Limburg in het leven is

geroepen. Het zijn veelal overlopende budgetten die op de balans zichtbaar zijn, bijvoorbeeld voor arbeidsmarktbeleid, die na verloop van tijd weer verdwijnen als de programma's ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Bij een aantal Verbonden Partijen dient artikel 11 van het BBV te worden gevolgd met betrekking tot de mogelijkheid reserves te mogen vormen en in te richten. Voor Parkstad Limburg, ISD Kompas, de GGD, de Brandweer Zuid-Limburg, het Werkvoorzieningsschap en Rd4 leidt dit tot een situatie dat het BBV gevolgd wordt. In de meeste gevallen leidt dit tot een bijna volledige risicoverplaatsing van eventuele schaden en tekorten naar de gemeenten die de Verbonden Partijen vormen. Feitelijk volgen alleen de kapitaal gefinancierde Verbonden Partijen het BBV niet. De inhoud en de strekking van het BBV hebben dus belangrijke gevolgen voor de aan- of afwezigheid voor reserves bij de Verbonden Partijen. De actuele hoogte van het weerstandsvermogen wordt echter door de leden van de Verbonden Partij zelf bepaald, en die kan van Partij tot Partij en van plaats tot plaats verschillen.

Uit de analyse van de reserves van de Verbonden Partijen komt duidelijk 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 betalen 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 reserve positie. Enige reserves om veranderings- en innovatieprocessen goed te kunnen vormgeven, zonder iedere keer ook terug te moeten naar de gemeenten, is een argument dat wel meerdere keren aan de orde is gekomen in de jaarverslagen en gesprekken met de verschillende Verbonden Partijen.

Het valt bovendien op dat Verbonden Partijen die betrekking hebben op grotere samenwerkingsverbanden, zoals de GGD en Bodemzorg Limburg, relatief hogere reserves hebben, dan Verbonden Partijen die alleen door de Gemeenten in Parkstad Limburg worden aangestuurd. In Parkstad Limburg is men gewend ieder dubbeltje een paar keer om te draaien voordat het wordt uitgegeven, en bijdragen aan algemene reserves of gestort kapitaal van Verbonden Partijen worden dan ook terughoudender aangewend dan bij andere gemeenten. Dit kan er wel toe leiden dat op langere termijn vaker moet worden bijgesprongen bij Verbonden Partijen, omdat de feitelijk kapitaalbreng bij de Verbonden Partijen in Parkstad Limburg te laag is geweest. Een actueel verhaal bij Licom.

In kwalitatieve en kwantitatieve zin is het vormen van een algemene reserve en/of een weerstandsvermogen vooral 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.

Met deze woorden sluiten we de algemene bevindingen van het onderzoek naar de Verbonden Partijen af, en vervolgen we met de specifieke bevindingen per Verbonden Partij, geordend naar de verschillende perspectieven die we eerder onderscheiden hebben. De specifieke bevindingen laten casus voor casus zien welke ontwikkelingen en aspecten de reserves van ieder Verbonden Partij beïnvloed hebben. Het is juist deze situationele benadering die de rode draad vormt bij de invulling van het doel en de Reservepositie van ieder Verbonden Partij. Iedere casus is een geval apart. De Verbonden Partijen die voortkomen uit

Essent laten we in deze opsomming buiten beschouwing, omdat hierover te weinig informatie aanwezig is bij de Rekenkamercommissie Voerendaal. Bovendien hebben zij feitelijk alleen nog een beleggingswaarde, zoals op bladzijde 12 is weergegeven, en geen echte inhoudelijke waarde meer.

3.1. NV Waterleiding Maatschappij Limburg (WML), Maastricht

Het doel van de Verbonden Partij

De NV Waterleiding Maatschappij Limburg is verantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening in de provincie Limburg. Voorheen lag deze verantwoordelijkheid ook bij diverse gemeentelijke nutsbedrijven. De laatste jaren zijn deze nutsbedrijven opgegaan in de WML onder afgifte van aandelenpakketten al dan niet in combinatie met overdrachtsommen aan de gemeenten. Goed drinkwater is een van de eerste levensbehoeften. Bezit van aandelenkapitaal geeft de gemeenten door middel van stemrecht invloed op het beleid van de onderneming.

WML is een financieel gezonde organisatie, waarin bedrijfsmatig wordt gewerkt en waar de klanten naar volle tevredenheid worden bediend. De financiële performance in termen van totale kosten per aansluiting is zodanig dat WML behoort tot de middenmoot van de Nederlandse waterbedrijven. Nieuwe producten en nieuwe klanten moeten leiden tot een hogere omzet. Voor 2009 heeft dit overigens wel geresulteerd in een reorganisatie met dito reorganisatielasten. Mede als gevolg van een aanpassing in verslaggevingsvereisten heeft dit in 2009 voor het eerst in lange tijd geresulteerd in een verlies van 11,3 miljoen euro. Voor 2010 en verder worden geen financiële problemen verwacht. De reserve van de WML, groot 148 miljoen euro, is meer dan voldoende om deze verliezen in 2009 op te vangen.

De rol van de verbonden partij bij het uitvoeren van gemeentelijke doelstellingen

WML heeft naast haar algemene rol in de voorziening van goed drinkwater geen bijzondere relatie met de uitvoeringen van gemeentelijke doelstellingen.

Risico-inschaling van de Verbonden Partij

Bij WML is er sprake van een laag bestuurlijk en laag financieel risico

Bijzonderheden van uit rekenkamercommissie-perspectief

De overdracht van aandelen tussen de diverse deelnemende gemeenten is enkele jaren geleden geëffectueerd. WML heeft tot nog toe geen dividend uitgekeerd. De roep vanuit de deelnemende gemeenten dat wel te doen wordt echter steeds sterker. Een alternatieve aanwending van de waarde van het aandelenkapitaal moet dan ook niet worden uitgesloten, wil het maatschappelijk rendement op deze participatie ook naar buiten kunnen komen.

Financiële situatie verbonden partij

<i>Vermogenspositie</i>	<i>31-12-2009</i>	<i>31-12-2008</i>	
Eigen vermogen	€ 148.200.000	€ 159.540.000	
Vreemd vermogen	€ 375.000.000	€ 358.000.000	
<i>Exploitatieresultaat</i>	<i>2009</i>	<i>2008</i>	<i>2007</i>
Netto winst	€ -11.340.000	€ 216.000	€ 10.804.000

3.2. N.V. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), Den Haag

Het doel van de Verbonden Partij

De N.V. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) is de bank van en voor overheden en instellingen voor het maatschappelijk belang. Met gespecialiseerde financiële dienstverlening draagt de BNG bij aan zo laag mogelijke kosten van maatschappelijke voorzieningen voor de burger. Daarmee is de bank essentieel voor de publieke taak. Het eigenaarschap van gemeenten, provincies en de staat, alsmede het door de statuten beperkte werkterrein van de bank, bieden financiers het vertrouwen dat het risico van kredietverlening aan de BNG zeer beperkt is. De BNG bundelt de uiteenlopende vraag van klanten tot een beroep op de financiële markten dat aansluit op de behoefte van beleggers wat betreft volume, liquiditeit en looptijd. Door de combinatie van deze elementen heeft de BNG een uitstekende toegang tot financieringsmiddelen tegen scherpe prijzen, die weer worden doorgegeven aan decentrale overheden en aan instellingen voor het maatschappelijk belang. Dat leidt voor de burger uiteindelijk tot lagere kosten voor tal van voorzieningen.

De rol van de verbonden partij bij het uitvoeren van gemeentelijke doelstellingen

Anders dan als financiering van gemeentelijke projecten heeft de BNG geen bijzondere relatie met de uitvoeringen van gemeentelijke doelstellingen.

Risico-inschaling van de Verbonden Partij

Bij de BNG is er sprake van een laag bestuurlijk en laag financieel risico

Bijzonderheden van uit rekenkamercommissie-perspectief

Bij deze Verbonden Partij geldt dat de binnenkomende dividendstromen altijd op hun waarde geschat dienen te worden ten opzichte van het rendement van het naastgelegen alternatief wat met het aandelenbezit kan worden gedaan.

Financiële situatie verbonden partij

<i>Vermogenspositie</i>	<i>31-12-2009</i>	<i>31-12-2008</i>
Eigen vermogen	€ 2.253 mln	€ 1.979 mln
Vreemd vermogen	€ 102.243 mln	€ 99.386 mln
<i>Exploitatieresultaat</i>	<i>2009</i>	<i>2008</i>
Netto winst	€ 353 mln	€ 23 mln

3.3. Bodemzorg Limburg BV, Maastricht Airport

Bodemzorg Limburg (voorheen Nazorg Limburg) streeft ernaar om gesloten gemeentelijke stortplaatsen een nuttige en maatschappelijk verantwoorde bestemming te geven. Zij doet dit voor een aantal voormalige gemeentelijke stortplaatsen in geheel Limburg. Het aantal stortplaatsen dat onder Bodemzorg Limburg valt is gering in aantal en zal ook niet verder groeien, omdat stortplaatsen die na 1976 zijn ingericht niet meer onder de verantwoordelijkheid vallen van de gemeenten, maar van de Provincie Limburg. Een verantwoordelijkheid die overigens wel voor zeer lange tijd geldt, omdat feitelijk niemand anders de verantwoordelijkheid kan dragen voor deze voormalige stortplaatsen dan de overheid.

De uitgaven van Bodemzorg Limburg bestaan uit het langdurig onderhoud van stortplaatsen, die vloeistofdicht zijn afgedekt, inclusief de daarbij behorende lasten,

in termen van waterschapslasten, belastingen en verschillende andere bijkomende kosten, die in het algemeen aan het bezit van grond verbonden zijn. De inkomsten van Bodemzorg Limburg worden hoofdzakelijk gevormd door rente-inkomsten uit het vermogen van Bodemzorg Limburg. Vermogen dat jarenlang is gevormd door een opslag op de afvaltarieven, en die (de opslag) per 2008 op € 0,- is gesteld. Dit rente-genererende vermogen is € 12.000.000 groot en is belegd in obligaties.

Daarnaast kent Bodemzorg Limburg inkomsten uit de opbrengsten van stortgassen, die door de werking van al het organisch materiaal in de stortplaatsen, uit de stortplaatsen stromen, en inkomsten uit aandelenbeleggingen (dividenden). De aandelenbeleggingen komen uit dat deel van het vermogen van Bodemzorg Limburg waarmee lange termijn risico's bekostigd worden, indien deze risico's leiden tot schade. Naarmate de tijd verstrijkt worden deze risico's minder. Een indicator voor de vermindering van deze risico's betreft onder andere de opbrengsten uit stortgassen, omdat vermindering van de stortgasopbrengsten betekent, dat de stortplaatsen tot rust komen en er geen chemische processen meer plaatsvinden onder de afdeklaag. De risicoreserve van Bodemzorg Limburg is € 4.000.000.

Bodemzorg Limburg heeft door haar lange termijn doelstellingen tevens een lange termijn treasury-beleid, wat zich vooral weerspiegelt in de waarde van de effecten die zij bezit en de veranderingen daarin. De resultaten van Bodemzorg Limburg en de ontwikkeling van het eigen vermogen op jaarbasis lijkt in eerste instantie dan ook meer op die van een beleggingsinstelling, dat op die van een organisatie met een publieke doelstelling. Doch voor beide verschijningsvormen van Nazorg Limburg geldt dat de lange termijn feitelijk leidend is voor de effectiviteit van het geheel. Vooralsnog is op basis van een jaar zwaar negatief resultaat niet te beoordelen of het negatieve eigen vermogen blijvend is.

Bodemzorg Limburg heeft in 2009 haar beleggingsbeleid laten beoordelen door een professionele instelling. Op basis daarvan is besloten om de beleggingen onder te brengen bij één vermogensbeheerder en om een meer passief beleid te voeren met betrekking tot het beheer van de portefeuille. Verder is besloten de rekenrente in de meerjarenbegroting te wijzigen van 5% naar 4,5%, wat er voor zorgt dat toekomstige verplichtingen feitelijk tegen een hogere waarde worden ingeschat, en toekomstige rechten tegen een lagere waarde. De reserve en resultaten van Bodemzorg Limburg laten de volgende cijfers zien in de afgelopen jaren.

<i>Eigen vermogen</i>	31-12-2009	31-12-2008	31-12-2007	31-12-2006
Geplaatst kapitaal	24.876	24.876	24.876	24.876
Algemene Reserve	-1.439.820	958.755	857.943	337.337
Resultaat Boekjaar	1.176.000	-2.398.575	100.812	520.606
	-----	-----	-----	
	-238.854	-1.414.944	983.631	882.819
Effecten	16.738.957	15.166.047	17.194.861	15.819.906
<i>Resultaten beleggingen</i>	2009	2008	2007	2006
Rente en dividenden	473.803	524.102	588.094	661.626
Gereal. koersresultaten	25.890	-205.045	-166.050	100.032
Ongereal. koersresultat.	1.150.080	-2.432.570	0	0
	-----	-----	-----	-----
	1.649.773	-2.113.513	422.044	762.594

Typerend voor Bodemzorg Limburg is dat haar resultaten sterk beïnvloed worden door ongerealiseerde koersresultaten. Indien deze ongerealiseerde koersresultaten buiten beschouwing worden gelaten resulteert een rustiger beeld voor het resultaat en voor de algemene reserve. Echter, een dergelijke weergave kan volgens de accountantsregels niet als zodanig ook in de jaarcijfers verschijnen.

Belangrijk bij Bodemzorg Limburg is de aandacht voor de beleggingsportefeuille, zowel op zich zelf, zoals de organisatie in 2009 heeft gedaan, als in relatie tot de jaarlijkse resultaten uit bedrijfsvoering. Immers, indien de jaarlijkse resultaten uit bedrijfsvoering negatief zijn, dan dient een deel van de beleggingsportefeuille verkocht te worden om deze verliezen te kunnen financieren. Indien op het moment van verkoop de waarde van de beleggingen laag is, leidt verkoop van de beleggingen tot een sterke uitholling van de reserves en kan er toe leiden tot de toekomstige verplichtingen met betrekking tot het beheer van de stortplaatsen in het geding komt.

Indien we puur kijken naar de resultaten van bedrijfsvoering zonder beleggingsopbrengsten uit aandelen en koersresultaten en zonder verschuivingen in de waarde van voorzieningen dan resulteert in 2007 een overschot van (ongeveer) € 267.000, in 2008 een overschot van € 166.052,-- , en in 2009 een overschot van € 158.720,--. Op basis van deze calculaties is het niet te verwachten dat Bodemzorg Limburg op korte termijn haar beleggingsvermogen dient aan te spreken om haar tekorten bij de bedrijfsvoering af te dekken. De rente-inkomsten uit obligaties zijn met de opbrengsten van stortgas voldoende om de kosten af te dekken. Wel blijft de vraag staan of een dergelijk overschot per jaar feitelijk niet aan de hoge kant is. Nu wordt zij vooral ook aangewend voor de voorziening van nazorgverplichtingen, die per 31 december 2009 € 17.776.371,-- bedraagt.

Indien de verschillende kosten met betrekking tot het onderhoud van de stortplaatsen meerdere jaren achtereen van geringe omvang zijn, doet zich de vraag voor of de voorziening van de nazorgverplichtingen feitelijk niet te hoog is, omdat zij nooit tot dergelijke kosten zal leiden. Uit de jaarverslagen komt een dergelijk antwoord nog niet naar voren, omdat de presentatie van de cijfers, zoals voortkomt uit de accountantsregels een dergelijke presentatie verhindert. De vraag zal de komende jaren wel actueel blijven, ook al omdat sinds 2008 geen vermogen meer wordt toegevoegd via een opslag op de afvalstoffenheffing. Met name gaat het om de vraag of de risicoreserve van € 4.000.000 ten alle tijden gehandhaafd dient te worden, als er vrijwel geen risico's meer zijn. Immers, indien deze risico's vervallen, blijven alleen de langjarige en terugkomende kosten over die verbonden zijn aan het bezit van de stortplaatsen, zoals belastingen, heffingen en eventuele vervanging van installaties en afdekkingen. Kosten die betaald worden uit de opbrengsten uit obligaties.

Inzichtelijkheid in deze zaken kan worden bevorderd door naast de presentatie van de cijfers van de accountant, ook een presentatie te verschaffen in publieke zin, zodat inzichtelijk gemaakt worden of de inkomsten uit obligaties, huur en gasopbrengsten feitelijk voldoende zijn om de lopende kosten van bezit te dragen. En daarnaast een presentatie of de kosten die gemaakt worden ter afdekking van risico's ook uit de risicoreserve opgebracht kunnen worden.

3.4. Regionale Brandweer Zuid-Limburg, Margraten

In de afgelopen jaren is een bundeling van krachten tot stand gebracht op het terrein van de brandweer in Zuid-Limburg, die per 1 januari 2009 heeft geresulteerd in de formele startdatum van de Brandweer Zuid-Limburg. Met het tot stand komen van de Brandweer Zuid-Limburg vloeien de Regionale Brandweer Zuid-Limburg, de Brandweer Parkstad Limburg, het Gemeenschappelijke Brandweerbureau Westelijke Mijnstreek en de brandweren van de overige deelnemende gemeenten ineen tot één nieuw korps. De Brandweer Zuid-Limburg is onderdeel van het openbaar lichaam Brandweer-GHOR Zuid-Limburg. De samenwerkingsafspraken zijn verankerd in een gemeenschappelijke regeling die in werking is getreden per 1 januari 2009.

De taakuitvoering van de Brandweer Zuid-Limburg is beschreven in de gemeenschappelijke verordening Brandweezorg en Rampenbestrijding.

De hoofddoelstelling van het project "Sterke Brandweer, Vurig Verlangen" is *het realiseren van een verbetering van de kwaliteit van de brandweezorg in Zuid-Limburg*.

Om deze overkoepelende doelstelling te realiseren zijn twee subdoelstellingen onderkend:

1. het bestuurlijk samenbrengen van de verschillende brandweerorganisaties in één aanspreekpunt voor de regionale organisatie
2. het integreren van de diverse brandweerorganisaties in één korps.

In de afgelopen jaren zijn deze subdoelen bereikt, zoals uit het jaarverslag over 2009, kan worden afgeleid en daarmee is een belangrijke voorwaarde ingevuld om het hoofddoel te halen. Het behalen van dit hoofddoel is het volgende speerpunt van de Brandweer Zuid-Limburg.

Daarin worden vijf hoofdsporen benoemd:

- De repressieve organisatie,
- De organisatie van Proactie en Preventie,
- De organisatie van de preparatie,
- Rampenbestrijding,
- Organisatie en cultuur.

In het kader van het besluit tot regionaliseren zijn de volgende afspraken vastgelegd tussen de Brandweer Zuid-Limburg en de verschillende gemeenten:

- De bijdragen van de gemeenten aan de brandweer tot en met 2012 stijgen in principe niet. De geambieerde kwaliteitsverbetering wordt in principe bekostigd vanuit de te behalen schaalvoordelen van het nieuwe korps.
- Gemeenten stappen gelijkwaardig over in het nieuwe korps op basis van billijkheid en redelijkheid (principe "schoon door de poort"). Schoon door de poort betekent dat de verschillende kapitaal- en afschrijvingslasten tussen de verschillende korpsen in de gemeenten op dezelfde basis gecalculeerd zijn, waarbij voor wat betreft het grootste deel van de investeringen, waarvan het materieel de belangrijkste is, alles op vervangingswaarde gecalculeerd wordt. Dit geldt ook voor het vullen van de voorziening groot onderhoud bij verschillende kapitaalgoederen, zoals kazernes.
- Voor de Brandweer Zuid-Limburg is een kostenverdeelsleutel vastgesteld die niet alleen op solidariteit (inwoneraantal) is gebaseerd, maar ook op aanwezige risico's. Tevens is rekening gehouden met het beginsel van redelijkheid. De

nieuwe bijdrage mag niet onevenredig afwijken van de historische ontwikkelingen. De uitkeringen van het gemeentefonds voor de brandweerzorg worden als referentie gebruikt.

- De jaarlijkse bijdragen van de gemeenten worden geïndexeerd op basis van de door de Provincie Limburg gehanteerde indexen. Deze indexen hebben een relatie tot de indexcijfers zoals deze ook in het gemeentefonds worden toegepast.

Zowel de deelnemende gemeenten als de Brandweer Zuid-Limburg willen naar een productbegroting toe. Dit lukt evenwel pas later, vanaf de begroting 2012. De begrotingen 2009 tot en met 2011 zijn daarom op basis van kosten en opbrengstsoorten opgesteld. Daardoor wordt tevens een bepaalde transparantie van alle kosten en uitgaven bereikt. Een transparantie die bijvoorbeeld van groot belang is voor het inzichtelijk maken van alle personele kosten, die in de oude (jaar)rekening bij de gemeenten op diverse posten in de gehele gemeentelijke administratie aanwezig waren. Zodra de ontvlechting administratief vrijwel geheel is afgerond, kan ook goed worden overgestapt naar een productbegroting.

Bij de integratie van alle lokale brandweerkorpsen tot één integrale brandweer organisatie voor Zuid-Limburg heeft een technische inventarisatie per gemeente plaatsgevonden. Op basis van het principe "schoon door de poort" zijn daar een aantal financiële gevolgen bij de overdracht afgesproken en financieel inbegrepen.

- Er is een aantal uitgangspunten voor en bij de overdracht vastgesteld.
- Er is een verdeelsleutel afgesproken. Aan de hand van deze verdeelsleutel is per deelnemende gemeente een instapbedrag voor 2009 vastgesteld; een ingroei van 50% in 2010 en een volledige bijdrage vanaf 2011.
- Over de indexering, de betalingen van de bijdragen en de voordruk btw zijn afspraken vastgelegd.
- Aan de overgang van het personeel is ruime aandacht gegeven.
- Ook de overdrachten van de voertuigen en materialen zijn afgesproken, de uitgangspunten hiervan zijn bij de onderdelen huisvesting en materialen opgenomen.
- Met name voor de overdracht van onroerende goederen zijn specifieke afspraken gemaakt, deze worden bij het onderdeel huisvesting nader toegelicht.

Ondanks de aandacht die aan en met de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen is gegeven, kan het voorkomen dat in de loop van 2009 of 2010 blijkt dat er omissies zijn opgetreden bij de inventarisaties en/of de overdrachten. In de uitgangspunten zijn dit door de Brandweerorganisatie als verborgen gebreken (omissies) aangeduid. Indien dit onverhoopt wordt geconstateerd, dan zullen in overleg met betreffende gemeente of gemeenschappelijke regeling de verschillen alsnog bij het instapbedrag worden betrokken.

Voorbeelden van mogelijke omissies zijn :

- De budgetten van de loonlasten komen niet overeen met de loonsommen (inclusief levensloopregelingen) van de overgenomen medewerkers per 1 januari 2009.
- De budgetten van een aantal kosten (zoals verzekeringspremies, energielasten, belastingen, verbruiksmaterialen, etc) blijken aantoonbaar onvoldoende te zijn c.q. ze zijn op een andere plek dan functie 120 (de begrotingspost binnen de gemeenten met betrekking tot veiligheid) geadministreerd.

- Tussen de gebudgetteerde en overgedragen kapitaallasten en de benodigde gemiddelde kapitaallasten in meerjarig perspectief blijken grote verschillen te zijn.
- Er zijn activa die niet op de balans als investering geboekt zijn, waardoor geen budgetten kapitaallasten beschikbaar zijn bij vervangingen.
- De stortingen in de voorziening groot onderhoud zijn ontoereikend om een adequaat groot onderhoudsplan te kunnen uitvoeren.

Met andere woorden: de Brandweer Parkstad Limburg is niet schoon door de poort gekomen, doch heeft voor een bedrag van € 800.000,-- te weinig gereserveerd voor haar vervangingen. Een zelfde vraagstuk blijkt bij de stortingen in de voorziening met betrekking tot het groot onderhoud ter grootte van € 145.000,--. Ook hier is sprake van een te lage voorziening ten opzichte van het principe van "schoon door de poort".

Over het principe van het "tekort" is inmiddels overeenstemming met betrekking tot deze verplichtingen van de betrokken gemeenten, doch de afwikkeling van dit tekort laat nog op zich wachten. In praktische zin betekent dit voor de Brandweer Zuid-Limburg dat haar vermogen op dit moment te laag is door een te lage inbrengwaarde vanuit de gemeenten Heerlen, Brunssum, Landgraaf en Kerkrade. Overigens speelt een zelfde problematiek voor de gemeente Sittard-Geleen. De overige gemeenten in Zuid-Limburg zijn al wel "schoon door de poort".

FLO-vraagstukken

Met ingang van 1 januari 2006 is de regeling Functioneel Leeftijdsontslag (FLO) voor aangewezen bezwarende functies bij de brandweer vervallen. Daarvoor in de plaats is overgangsrecht en 2^e loopbaanbeleid ingevoerd. Aanleiding voor het opheffen van het FLO waren de kosten van de regeling. Na invoering van stevige fiscale boetes voor vervoegde uittreeders, dreigde de FLO onbetaalbaar te worden. De nieuwe regeling is gericht op het verantwoord afbouwen van de kosten van vervoegde uittrekking (overgangsrecht FLO). En voor nieuwe instromers het realiseren van specifiek loopbaanbeleid gericht op het verwerven van een niet belastende functies buiten de organisatie na invulling te hebben gegeven aan circa 20 belastende brandweerbijeenkomsten.

Uit financieel oogpunt zijn er twee belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot de FLO waar te nemen, die haar effect hebben op de reserves van de Brandweer Zuid-Limburg.

1. Rond 2040 zijn de kosten voor vervoegde pensionering (FLO en FLO-overgangsrecht) nagenoeg nihil. Daartegenover staan de kosten voor 2^e loopbaanbeleid welke circa 15% bedragen van de kosten die verbonden zouden zijn aan de oude regeling FLO.
2. Daarnaast is de spreiding van de kosten gewijzigd. Werden voorheen gedurende de actieve loopbaan alleen kosten gemaakt voor de reguliere pensioenopbouw en tijdens de non-activiteit voor de extra aanvulling op de FPU, met het overgangsrecht worden de kosten naar voren gehaald en wordt als het ware per medewerker verplicht een voorziening opgebouwd. Deze verplichting vloeit direct voort uit de CAO. Dit verklaart meteen de exponentiële stijging van de kosten ten opzichte van voorliggende jaren. Voor alle medewerkers die vallen onder het overgangsrecht wordt bij de Brandweer Zuid-Limburg een "voorziening" opgebouwd, terwijl in de oude situatie de kosten afhankelijk waren van het moment waarop een medewerker feitelijk FLO ging genieten.

Reserve en risico's van de Brandweer Zuid-Limburg

De reserves van een verbonden partij, zoals de Brandweer Zuid-Limburg hebben een primaire functie bij het opvangen van risico's. Een risico is een kans op het optreden van een gebeurtenis of een samenloop van gebeurtenissen met een bepaald gevolg, dat een positief of een negatief effect (=schade) kan veroorzaken. De kans dat een gebeurtenis of een samenloop van gebeurtenissen zich voordoet en de mate waarin het gevolg zich voordoet zijn onzeker.

De Brandweer Zuid-Limburg definieert risico's als het gevaar voor schade of verlies als gevolg van interne en externe omstandigheden en/of gebeurtenissen, waarvan de kans bestaat dat ze optreden en daarmee negatieve gevolgen met zich mee kunnen brengen.

Voor deze risico's zijn geen voorzieningen gevormd, omdat het onmogelijk is een redelijke inschatting van de schade of het verlies te maken en de kansen daarop.

In de begroting en het jaarverslag 2009 komen de volgende risico's voor de Brandweer Zuid-Limburg naar boven:

- *Het alsnog naar voren komen van verborgen gebreken inzake de overdrachtdossiers van de brandweerkorpsen.*
Met name op de relatief omvangrijkste onderdelen, de personele lasten en de kapitaallasten, zijn bij een aantal deelnemende gemeenten verschillen aangetroffen tussen de overdrachtsbudgetten en de werkelijk geconstateerde lasten, zoals hiervoor is omschreven. De Brandweer Zuid-Limburg heeft met de deelnemende gemeenten afgesproken dat als hier geschillen over bestaan tussen de Brandweer en een gemeente, dan zullen deze geschillen ter arbitrage aan de Bestuurlijke Financiële Commissie worden voorgelegd.
- *Toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de inkomsten van het Rijk.*
De inkomsten van het Rijk zijn onzeker. Dit geldt niet alleen voor de Brandweer Zuid-Limburg, maar ook voor de deelnemende gemeenten.
- *De onzekerheid rondom de aftrekbaarheid van de BTW-voordruk en de mogelijke compensatie indien dit onverhoopt gebeurt.*
- *Financiële consequenties van rechtspositionele ontwikkelingen.*
- *Een uitrukfrequentie die hoger is dan de gemiddelde uitrukfrequentie van de afgelopen jaren. De inzet van vrijwilligers en van beroeps zal daarbij mogelijk excessief toenemen, met in elk geval evenredige financiële nadelen.*

Over het gehele jaar 2009 gezien ligt de uitrukfrequentie in 2009 niet substantieel hoger dan in voorgaande jaren. De grote brand in het winkelcentrum van de deelnemende gemeente Stein heeft wel tot een grotere (financiële) belasting geleid. Samen met de gemeente Stein wordt getracht een deel van deze lasten te declareren bij het landelijk calamiteitenfonds.

Begin 2010 is dit resultaat nog onbekend; een mogelijk toegekende claim zal in de jaarrekening van 2010 verantwoord en toegelicht worden als overige inkomsten.

Weerstandvermogen

Het weerstandvermogen bestaat uit de relatie tussen enerzijds de weerstandcapaciteit en anderzijds de (samenloop van) risico's. Het betreft dus middelen die tevens de reserves vormen van de Brandweer Zuid-Limburg. Weerstandcapaciteit wordt daarbij gedefinieerd als de middelen waarover de Brandweer Zuid-Limburg beschikt of kan beschikken om niet voorziene nadelen te

dekken. Het betreft de dekking van niet begrote kosten die onverwacht en substantieel zijn. De weerstandcapaciteit dient ter opvang van tegenvallers.

Hieronder vallen vervolgens:

- de post onvoorzien
- de algemene reserve

De verhouding tussen de niet afgedekte risico's en de aanwezige weerstandcapaciteit wordt uitgedrukt in een ratio weerstandcapaciteit. In een formule is dit als volgt:

$$\frac{\text{Beschikbare weerstandcapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandcapaciteit op basis van het risicoprofiel}}$$

Het begrip risico wordt gedefinieerd als het gevaar voor schade of verlies als gevolg van interne en externe omstandigheden, dan wel als gebeurtenissen waarvan de kans bestaat dat ze optreden en negatieve gevolgen met zich mee kunnen brengen.

Bij een ratio die lager is dan 1,0 is er een kwetsbare financiële positie, want de middelen (capaciteit) zijn onvoldoende om de geïdentificeerde risico's af te dekken.

Bij een ratio die ruim hoger is dan 1,0 zijn er meer middelen (capaciteit) voorhanden dan benodigd. Indien voldoende weerstandvermogen aanwezig is, wordt voorkomen dat elke financiële tegenvaller tot directe (ad hoc) begrotingsmaatregelen dwingt. Begrotingsmaatregelen leiden tot het aanpassen van het vastgestelde beleidskader en de vastgestelde programmadoelstellingen.

Onttrekking uit het weerstandvermogen leidt ertoe dat de gevolgen van begrotingsmaatregelen eerst beter overwogen kunnen worden en er een betere inbedding plaats kan vinden op de beleidskaders en programmadoelstellingen.

Er zal nog een onderzoek moeten plaatsvinden naar de juiste omvang van het weerstandsvermogen van de brandweerorganisatie. Daarbij is rekening te houden met de formele organisatievorm (gemeenschappelijke regeling), maar ook met de bijzondere omstandigheid van het verkeren in een startsituatie. Aangezien deze zaken nog niet uitgekristalliseerd zijn, kan langs deze weg nog niet worden vastgesteld of wordt voldaan aan de verschillende vereisten.

De weerstandscapaciteit van een organisatie kan onder andere ook afgeleid worden uit de solvabiliteits- en liquiditeitspositie van een organisatie.

Deze kengetallen zijn voor 2009 respectievelijk:

- Solvabiliteit: 0,08
- Liquiditeit: 1,10

Zoals uit het solvabiliteitscijfer blijkt is het aandeel eigen vermogen ten opzichte van het totale vermogen slechts 8 %. Dit betekent dat de Brandweer Zuid-Limburg dus voornamelijk gefinancierd is met vreemd vermogen. In reële termen zegt een solvabiliteitscijfer voor de publieke sector dan ook niet zoveel, zoals ook is aangegeven in het begin van dit rapport. Immers, een solvabiliteitscijfers zegt iets over de mogelijkheid dat een instelling of organisatie door gebrek aan kapitaal failliet gaat. Doch overheidsorganisaties, en dat geldt ook voor een Verbonden Partij als de Brandweer Zuid-Limburg, gaan niet failliet, doch krijgen hoogstens

andere taken. Met andere woorden solvabiliteit is vooral een indicator bedoeld voor private bedrijven en instellingen. In de publieke sector fungeren de achterliggende overheden, in dit geval de gemeenten, altijd als financiële achtervang. Een deel van het afdekken van bepaalde risico's kunnen gemeenten ook zelf op zicht nemen. Een eigen risico, waardoor tevens de hoogte van de algemene reserve voor de Verbonden Partij, lager zal zijn dan bij een bedrijf.

De liquiditeitsratio van de brandweer is voldoende omdat deze hoger is dan 1. Een liquiditeitsratio die lager is dan 1 betekent dat de Brandweer Zuid-Limburg niet aan haar direct verschuldigde verplichtingen kan voldoen. Met andere woorden als alle direct opeisbare schulden op dat moment worden opgeëist kunnen deze niet worden betaald.

	31-12-2009	1-1-2009
Algemene reserve	166.265	166.265
Bestemmingsreserves	975.000	975.000
Rekeningresultaat voor best.	409.486	0
	-----	-----
	1.550.751	1.141.265
Leningen o/g	14.423.012	8.840.295

Na toevoeging van het deel van het resultaat over 2009 aan specifieke bestemmingen, resteert een exploitatieresultaat van € 64.081,--. Deze is in 2009 toegevoegd aan de algemene reserve als voeding van het weerstandsvermogen. Het saldo van de algemene reserve na deze mutatie bedraagt : € 230.344.

Bij een inbreng aan middelen door de gemeenten van ongeveer € 32.000.000 per jaar, bedraagt de algemene reserve 0,72% van de jaarlijkse inbreng van middelen. Dit is veel lager dan de Algemene Reserve bij een vergelijkbare organisatie als de GGD Zuid-Limburg, waar door de (zelfde) gemeente is afgesproken te werken met een reserve van 6% van de gemeentelijke jaarlijkse inbreng. Een dergelijk percentage zou om een reserve positie van € 1.920.000 vragen. Indien de reserveverplichtingen (12%) van de GHOR gevolgd zouden worden, zou er zelfs sprake zijn van een noodzakelijke algemene reserve van € 3.840.000.

Uit deze cijfers wordt duidelijk dat de positie van de Algemene Reserve van de Brandweer Zuid-Limburg feitelijk onvoldoende is voor een dergelijke organisatie, indien genormeerd langs de lijnen van vergelijkbare organisatie in Zuid-Limburg. Het zijn op dit moment de gemeenten zelf die borg staan voor grote potentiële verliezen, indien bepaalde risico's zich daadwerkelijk manifesteren, zo ook voor de gemeente Voerendaal. Voor de gemeenten Heerlen, Landgraaf, Brunssum en Kerkrade geldt dit in het bijzonder ten aanzien van haar verplichtingen in het kader van "Schoon door de Poort", die niet alleen een vraagstuk van onderlinge verplichtingen oproept, maar tevens de kans dat zich een risico voor de gehele organisatie van de Brandweer manifesteert.

Daar komt tevens bij kijken dat het product en het bestaansrecht van de Brandweer organisatie feitelijk wordt opgeroepen door calamiteiten, waarvan de onvoorspelbaarheid een gegeven is, en die op vrijwel geen enkele politieke wijze beïnvloed kan worden op een relatief korte termijn.

3.5. GGD Zuid-Limburg, Geleen

De GGD Zuid Limburg is de Geneeskundige GezondheidsDienst van de gemeenten in Zuid-Limburg. Een dienst die zich inzet voor de gezondheid van de inwoners van Zuid-Limburg door het uitvoeren van collectieve preventie maar ook door het leveren van spoedeisende medische hulpverlening en geneeskundige hulp bij calamiteiten. De noodzaak en het bestaansrecht van de GGD is gebaseerd op de gezondheidssituatie die zich voordoet, al dan niet in acute en meer of minder grootschalige vorm, waarvoor partners vanuit de premiegefinancierde zorgsector geen aanbod hebben. Een aantal taken is vastgelegd in de Wet Collectieve Preventieve Gezondheidszorg. GGD OZL, GGD ZZL, SWM en GHOR ZL zijn *gefuseerd* tot één GGD Zuid-Limburg per 1 januari 2006.

De openbare gezondheidszorg komt tot uitdrukking in het openbare domein waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Zij brengt de gezondheidssituatie in het werkgebied in beeld en adviseert op basis van deze gegevens de gemeenten. De gemeentelijke nota volksgezondheid is hierin richtinggevend. Sinds 1993 dienen gemeenten iedere vier jaar een nota Lokaal Gezondheidsbeleid samen te stellen. Op grond van deze nota worden, naast de verplicht af te nemen producten, aanvullende producten bij de GGD ingekocht. Onlangs is een gezamenlijke nieuwe visie verschenen met betrekking tot Lokaal Gezondheidsbeleid in een Regionale Nota Volksgezondheid. Deze nota zal de basis zijn voor verdere Lokale Gezondheidsplannen.

De GGD heeft een taak ten aanzien van de actieve betrokkenheid bij burgers in marginale leefomstandigheden met een groot gezondheidsrisico. Zij worden actief opgespoord en doorgeleid naar reguliere zorg. Het signaleren van burgers met een gezondheidsachterstand gebeurt via periodiek onderzoek (jeugdgezondheidszorg) of via actieve benadering door middel van campagnes en/of outreachende activiteiten (OGGZ, infectiebestrijding, gezondheidsbevordering). Er is nauwe samenwerking met diverse zorgpartijen en andere relevante partners als welzijnsinstellingen, gemeentelijke diensten, brandweer en politie. De infrastructuur wordt gebruikt om de gezondheid en veiligheid van de burger in heel Zuid-Limburg te optimaliseren.

Vereisten met betrekking tot de reserve positie en het weerstandsvermogen van de GGD
De organisatie GGD Zuid-Limburg is gestart zonder een algemene reserve. Afgesproken is dat de overschotten en tekorten van de oude gemeenschappelijke regelingen verrekend zullen worden met de oorspronkelijke regiogemeenten. Dit betekent dat de nieuwe organisatie niet kan terugvallen op de eventuele algemene reserves van de oude organisaties.

Bij reserves gaat het om vermogensbestanddelen die tot het eigen vermogen worden gerekend en die vanuit bedrijfseconomisch oogpunt vrij besteedbaar zijn; er staan dus geen verplichtingen tegenover. Binnen de kaders van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn door de GGD de reserves als volgt gerubriceerd:

1. Algemene of vrij besteedbare reserve
2. Bestemmingsreserves: de aanwending van de reserve is beperkt tot een bepaald doel.

Ofschoon reserves vanuit bedrijfseconomisch oogpunt vrij besteedbaar zijn, kan de besteedbaarheid om beleidsmatige redenen worden beperkt. Dit is bij de bestemmingsreserves het geval.

In zijn algemeenheid geldt dat de vorming van een algemene reserve geschiedt uit het saldo van de baten en lasten. De uitkomsten van de verlies- en winstrekening worden er niet door beïnvloed. Naarmate de bedrijfsactiviteiten en dus de uitkomsten van de verlies- en winstrekening meer risico's in zich bergen, is het vanuit bedrijfseconomisch oogpunt raadzaam het weerstandsvermogen te vergroten.

De werkelijke kosten worden via de jaarrekening tot uitdrukking gebracht en komen op deze manier altijd voor rekening van de deelnemende gemeenten. Hiertegenover staat de bijdrage van de deelnemende gemeenten en de overige inkomsten. Uit het positieve saldo tussen werkelijke uitgaven en werkelijke inkomsten kan een algemene reserve worden gevormd. Bij een negatief saldo kan dit ten laste van de algemene reserve worden gebracht. Mocht de algemene reserve niet toereikend zijn, dan dienen de gemeenten, conform de gemeenschappelijke regeling, het verschil bij te dragen.

In de fusiebeslisdocumenten is op advies van de accountant bij de totstandkoming van de GGD Zuid-Limburg aangegeven dat een algemene reserve van 10% voor het programma GGD gewenst is, gezien het afbreukrisico gelet op de omvang en de aard van de organisatie, specifieke systematiek met betrekking tot de inkomsten van de GGD en diverse vormen van markttaken, die door de GGD worden uitgevoerd. Dit percentage van 10% beruiste op een mondeling advies van de accountant. De gemeente Heerlen heeft bij de fusie aangegeven dat zij graag in het bestuur van de nieuwe organisatie de discussie zou willen voeren omtrent de hoogte van de algemene reserve. De inkomsten uit bijdragen voor de GGD zijn overigens € 12.648.739. Dat is € 20,58 per inwoner. De totale bijdrage van de gemeente Voerendaal was in 2010 € 218.388. In 2011 is dit gedaald naar € 206.570.

Naar aanleiding van de discussie over de hoogte van de reservepositie is besloten het plafond van de algemene reserve op 10% van de bijdrage van de deelnemende gemeenten aan het programma GGD te stellen. De minimumpositie van de algemene reserve dient 6% van de bijdrage van de deelnemende gemeenten aan het programma GGD te bedragen.

Om de algemene reserve dan ook op een aanvaardbaar niveau te brengen, is het voorstel gedaan om de deelnemende gemeenten te verzoeken de algemene reserve van de GGD Zuid Limburg aan te vullen tot 6% van de begroting (programma GGD). Bij een inwoneraantal van 619.387 resulteert dit in een algemene reserve van € 898.995. Dit betekent dat gemeenten een bijdrage per inwoner is gevraagd van € 1,45 per inwoner als storting in de algemene reserve. Deze algemene reserve geldt dan ook als feitelijke norm voor de reserve van de GGD, waarbij uit de nadere analyse van taken en omstandigheden, mede aan de hand van het werk van de accountant, gesteld is de Algemene Reserve te verhogen tot € 1.498.325 of te wel € 2,42 per inwoner. Voor al het overige zijn de aangesloten gemeenten bij de GGD eigen risicodragers. Dit geldt ook voor de gemeente Voerendaal.

Het weerstandsvermogen van de GGD kan worden omschreven als het vermogen van de GGD om incidenteel en structureel niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn, te dekken zonder verstoring van de continuïteit in de uitvoering

van de reguliere taken van de GGD. Het weerstandvermogen bestaat enerzijds uit de weerstandscapaciteit in beschikbare middelen en mogelijkheden en anderzijds de risico's waarvoor geen of onvoldoende voorzieningen zijn getroffen of verzekeringen voor zijn afgesloten. Het weerstandsvermogen is van belang voor het beoordelen van de financiële positie van de GGD.

De weerstandscapaciteit bestaat uit het vrij aanwendbare vermogen (algemene reserve) en de ruimte in de exploitatiebegroting en is voor de GGD onderscheiden naar de vier programma's waar zij verantwoordelijkheid voor draagt bij de uitvoering.

De GGD kent dan ook een Algemene Reserve en een tweetal bestemmingsreserves. De Reserve aanvaardbare kosten (RAK) is bedoeld om mee- en tegenvallers binnen het Regionale Ambulance Vervoer (RAV) te kunnen opvangen. De gemeenten kunnen over deze gelden niet vrijelijk beschikken. De Reserve Aanvaardbare Kosten (RAK/MKA) is bedoeld om mee en tegenvallers binnen de Meldkamer (MKA) te kunnen opvangen. Ook hiervoor geldt dat de gemeenten niet over deze gelden vrijelijk kunnen beschikken.

<i>Algemene reserve</i>	2007	2008	2009
Saldo per 1-1	1.141.520	1.143.386	1.026.396
Toevoegingen	1.866	3.010	0
Onttrekkingen	-	120.000	70.306
Waarde per 31-12-2007	1.143.386	1.026.396	956.090

Reserve Aanvaardbare Kosten Regionaal Ambulancevervoer	2007	2008	2009
RAK	2.485.105	3.478.709	3.091.876
Saldo per 1-1	2.485.105	3.478.709	3.091.876
Toevoegingen	993.604	-	758.204
Onttrekkingen	-	386.833	0
Nog te bestemmen resultaat	-386.833	758.203	1.926.194

RAK RAV Zuid-Limburg	2007	2008	2009
RAK Meldkamer	1.875.143	1.869.533	1.882.795
Regulier RAK Ambu.dienst	1.603.566	1.137.343	1.882.285
Res. opleiding 2 ^e loopbaan	-	85.000	85.000
RAK Ambulance dienst	1.603.566	1.222.343	1.967.285
<i>Totaal</i>	<i>3.091.876</i>	<i>3.091.876</i>	<i>3.850.080</i>

Noot: De reservering in het kader van de 2^e loopbaan FLO is het resultaat van een aantal discussies. Een deel van de geraamde kosten 2006 tot en met 2008 zijn in de reserve gelabeld ten behoeve van de FLO-opleiding in het kader van de 2^e loopbaan. Een tweede loopbaanproject houdt in dat medewerkers met minder dan 20 dienstjaren een tweede carrière gaan volgen. De kosten van een loopbaantraject en MBO-opleiding zullen in de exploitatie verantwoord worden. Dit is gelijk aan wat gesteld is bij de Brandweer Zuid-Limburg.

<i>Overige reserve</i>	2007	2008	2009
Saldo per 1-1	1.909.211	1.412.746	985.985
Toevoeging	-	-	130.000
Onttrekking	496.465	426.761	396.465
Mutatie vanuit resultaatbest.	285.000	-	-
	-----	-----	-----
	1.412.746	985.985	719.520

Voor de GGD worden geen solvabiliteitscijfers opgesteld, omdat deze cijfers feitelijk geen waarde hebben voor een instelling in het publieke domein. Zij kan immers niet failliet gaan.

3.6. Gemeenschappelijke Regeling Reinigingsdiensten Rd4, Heerlen en N.V. Reinigingsdiensten Rd4, Heerlen

Het doel van de Verbonden Partij

Reinigingsdiensten Rd4 is de inzameldienst voor huishoudelijke afvalstoffen voor de regio Parkstad Limburg en de gemeenten Nuth en Vaals. Naast de inzameling van het huishoudelijk afvalbeheer en exploiteert Rd4 tevens de 5 regionale milieuparken en het Kringloopbedrijf en de bijbehorende -winkels. Deze hoofdactiviteiten zijn terug te voeren tot het Basispakket van de GR. Daarnaast verricht Reinigingsdiensten Rd4 diensten (pluspakket) in het kader van het reinigen van de openbare ruimte: straatreiniging, kolkenzuigen, gladheidbestrijding etc.

Hierdoor is de GR Reinigingsdiensten Rd4 essentieel voor de uitoefening van de publieke taak. Het eigenaarschap van de gemeenten voorziet in een directe gemeentelijke betrokkenheid op bestuursniveau van de GR Reinigingsdiensten Rd4: het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. De kosten van Rd4 voor de gemeente Voerendaal bedragen om dit moment ongeveer € 1.000.000 per jaar.

De NV Reinigingsdiensten Rd4 heeft tot doel het tot stand brengen van een doelmatige, milieuhygiënisch verantwoorde en marktconforme inzameling en verwerking van voornamelijk bedrijfsafvalstoffen en het adviseren op het gebied van milieubeleid. Een en ander gebeurt met inachtneming van het provinciaal milieubeleidsplan en het door de overheid gevoerde afvalstoffenbeleid

De balans van de Gemeenschappelijke Regeling Rd4 laat per ultimo 2007, 2008 en 2009 de volgende cijfers op de balans zien voor wat betreft de passiva. Daarnaast zijn in deze cijfers ook de resultaten voor deze jaren meegenomen.

<i>Passiva</i>	2009	2008	2007
Eigen vermogen	928.000 (3,0%)	67.000 (0,2%)	740.000 (3,1%)
Langlopende schulden	24.100.000 (79,1%)	22.700.000 (83,1%)	19.400.000 (81,7%)
Kortlopende schulden	5.451.000 (17,9%)	4.544.000 (16,6%)	3.614.000 (15,2%)
Bedrijfsresultaat	1.518.472	- 8.447	- 48.534
Financiële lasten	- 657.451	- 664.064	-616.499
	-----	-----	-----
	861.021	- 672.511	-665.033

In het begin van het boekjaar 2009 van de GR Rd4 waren de vooruitzichten vanwege de ongunstige papier- en metaalprijzen vrij somber door de

tegenvallende vraag naar grondstoffen op de desbetreffende (wereld)markten, waardoor er op voorhand een begrotingstekort werd verwacht van ca € 1.200.000. In plaats van een fors tekort is het boekjaar afgesloten met een positief resultaat van € 861.021. De oorzaak hiervan moet voor een deel bij de gescheiden inzamelingen van kunststofverpakkingen worden gezocht (bronscheiding), waardoor er zowel besparingen zijn gerealiseerd bij de verwerkingskosten (voor vermeden restafval) alsook extra inkomsten zijn gegenereerd (vergoeding per tonnage ingezameld materiaal, betere scheidingsresultaten overige droge componenten).

De financiële doelstellingen van Rd4 gelden voor de middellange termijn en luiden dat Rd4 geen winstdoelstelling kent. Er wordt gewerkt tegen kostprijs. Doel is een stabiele, toekomstige kostenontwikkeling, waardoor forse schommelingen in de afvalbudgetten van de gemeenten worden voorkomen. Gerealiseerde overschotten worden uitgekeerd aan de gemeenten. Tekorten worden door de gemeenten aangezuiverd door middel van de afvalstoffenheffing. Het weerstandsvermogen daalde in 2009 nagenoeg tot nul als gevolg van het verrekenen van de resultaten uit 2007 en 2008. Bij toevoeging van het resultaat van 2009 in het weerstandsvermogen stijgt het weerstandsvermogen naar € 928.376. Het weerstandsvermogen mag maximaal 5% van de jaaromzet bedragen. Dit percentage bedraagt ultimo 2009 3,0%.

Het vermogen wordt verdeeld over de deelnemende gemeenten. Tot en met 2008 werd het resultaat verdeeld op basis van de inwoners aantallen. Vanaf 2009 vindt, conform de nieuwe begrotingssystematiek bij Rd4, de verdeling plaats op basis van het aantal aansluitingen.

	t/m 2006	2007	2008	2009	Totaal
Brunssum	156.937	-74.843	- 75.486	60.297	66.905
Heerlen	492.879	-225.792	-228.286	344.767	383.568
Kerkrade	264.564	-121.259	-122.836	171.132	191.601
Landgraaf	211.283	- 97.503	- 98.872	100.679	115.587
Nuth	85.820	- 39.880	- 40.165	44.980	50.755
Onderbanken	9.771	- 20.702	- 20.808	28.660	- 3.079
Simpelveld	59.627	- 28.204	- 28.335	36.304	39.392
Vaals	56.086	- 24.752	- 25.103	29.771	36.002
Voerendaal	67.932	- 32.098	- 32.620	44.433	47.647

Een belangrijk middel in de beheersing van de risico's is de samenwerking van Rd4 met de verschillende ambtelijke vertegenwoordigers van de aangesloten gemeenten. Dit contact is intensief en verloopt in een goede sfeer. Met de beleidsambtenaren zijn diverse onderwerpen aangepakt en uitgewerkt welke vervolgens tot nieuw beleid hebben geleid, zoals de openingstijden voor de milieuparken, de nieuwe richtlijnen voor het aanbieden van Grof Huishoudelijk Afval of het inzamelen van kunststof verpakkingen.

Ook heeft Rd4 de werkrelatie met de financieel deskundigen van de deelnemende gemeenten geïntensiveerd. Het voornemen wensen vanuit financiële hoek van de gemeenten in te vullen is in 2009 serieus opgepakt. Voorbeelden zijn de inrichting van de periodieke rapportages en de gezamenlijke opzet van de begrotingen. Hierdoor zijn de ambtenaren beter in staat de verschillende Colleges van B&W en of de Gemeenteraden vooraf en tijdig aan overlegvormen te informeren en kunnen tegenvallende boodschappen of cijfers tijdig worden onderkend.

3.7. Parkstad Limburg, Heerlen en GBRD

Het doel van de Verbonden Partij

Parkstad Limburg heeft als doel te voorzien in die gemeenschappelijke voorzieningen van de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal, die iedere gemeente zelf niet goed kan realiseren en waarvoor bovengemeentelijke afstemming gevraagd is.

Iedere gemeente wordt vertegenwoordigd in de Parkstad Raad Voor de gemeente Voerendaal is dit de portefeuillehouder Wonen en Economie.

Naast de vorming van een gezamenlijk beleid is Parkstad Limburg uitgebreid met een uitvoeringspoot. Onder deze uitvoeringspoot is per 1 januari 2007 de samenwerking op het gebied van belastingen van start gaan.

Reservevorming en weerstandsvermogen

Het Ministerie van BZK schrijft 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 WGR+-regeling Parkstad Limburg 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.

Concreet bestaat de weerstandscapaciteit van Parkstad Limburg uit de algemene reserve en de vrij aanwendbare bestemmingsreserves en de post onvoorzien in de begroting. De risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen zijn uiteengezet in de risicoparagraaf.

Bij Parkstad Limburg is vooralsnog geen (risicomanagement) beleid geformuleerd ten aanzien van het weerstandsvermogen. De bepaalde minimum en maximum omvang van de weerstandscapaciteit is bepaald op uitsluitend een minimumbedrag van € 0,45 per inwoner. In geval de weerstandscapaciteit onder dit niveau komt wordt dit aangezuiverd door de deelnemende gemeenten. Dit betekent een gewenste omvang van de algemene reserve van nominaal circa € 115.000,-. De weerstandscapaciteit per ultimo 2009 bedraagt € 114.875,- en bestaat uit het saldo van de algemene reserve. De weerstandscapaciteit in de exploitatie is nihil.

In diverse overlegvormen is in 2007 en begin 2008 gesproken over het weerstandsvermogen en een eventuele aanpassing van de weerstandscapaciteit. Door het toetreden van de uitvoeringsorganisatie GBRD is de organisatie gegroeid en daarmee ook de mogelijke risico's. Op dit moment is de stand van zaken zo dat elke tegenvaller die de weerstandscapaciteit te boven gaat gecompenseerd dient te worden door de deelnemende gemeenten op basis van de WGR+-regeling. Dit betekent feitelijk dat van echte reservevorming binnen Parkstad Limburg geen sprake is en eventuele tekorten die Parkstad Limburg niet uit eigen middelen kan dekken uiteindelijk voor rekening van de aangesloten gemeenten komen.

Zolang er geen beleid met betrekking tot het managen van risico's binnen Parkstad Limburg voorhanden is, is iedere reserve in de vorm van een

weerstandvermogen, een middel te veel. Het risico's voor de crediteuren en andere schuldeiser is echter altijd beperkt, omdat in het geval van liquidatie van de WGR+-regeling Parkstad Limburg de deelnemende gemeenten de resterende tekorten moeten betalen.

Overzicht (bestemmings)reserves

<i>Eigen Vermogen</i>	31-12-2009	31-12-2008	31-12-2007	31-12-2006
<i>Reserves</i>				
Algemene Reserve	114.875	114.875	114.875	114.875
Activiteitenbudget Werk	1.865.000	2.469.203	2.660.694	284.922
Spaarsaldo werkgelegenheid	-	-	-	2.506.012
Ringwegen	1.533.000	1.356.475	1.186.815	1.172.892
Stortplaatsen	65.000	116.426	116.426	116.426
Transformatie Parkstad	179.000	-	-	-
Budgetoverhevelingen	356.000	215.000	-	-
	-----	-----	-----	-----
	3.999.000	4.273.527	4.078.811	4.209.600
<i>Saldo baten en lasten</i>	378.000	328.627	95.020	14.472
Subtotaal eigen vermogen	4.491.000	4.603.000	4.173.832	4.209.600
<i>Voorzieningen</i>				
EFRO programma	1.493.000	2.381.402	2.665.175	2.734.217
Zorg	-	-	409.410	509.410
Krimp als Kans	193.000	184.147	-	-
Wonen en leefbaarheid	94.000	76.609	-	-
Regiodialoog	69.000	-	-	-
Voormalig personeel	180.000	-	-	-

3.8. Kompas, Nuth

Het doel van de Verbonden Partij

Kompas is de Intergemeentelijke Sociale Dienst van de gemeenten Voerendaal, Simpelveld en Nuth en is verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal wettelijke regelingen op het gebied van inkomen, werk en zorg. De Wet Werk en Bijstand is daar een voorbeeld van. Kompas is een klantgerichte organisatie, die zich niet alleen bezig houdt met de uitvoering van haar taken, maar de bij deze taken behorende klanten vanuit haar wereld benaderd, zoals bijvoorbeeld op het gebied van inkomensafhankelijke regelingen.

De financiën van Kompas worden onder meer gevoed uit de begroting van de gemeente Voerendaal door middel van het doorgeven van de van het Rijk ontvangen gelden in het kader van de Wet Werk en Bijstand. Kompas kreeg hiervoor in 2010 € 2.815.000 van de gemeente Voerendaal.

De rol van de verbonden partij bij het uitvoeren van gemeentelijke doelstellingen

Kompas zou een veel diepere rol kunnen spelen bij de uitvoering van de gemeentelijke doelstellingen, indien een goede combinatie gemaakt kan worden tussen de gemeentelijke doelstellingen op sociaal terrein en de mogelijkheden die Kompas kan bieden. Doordat er in de praktijk vaak sprake is van een mismatch in de tijd met betrekking tot het bespreken van het beleid, komt de rol van Kompas bij het uitvoeren van gemeentelijke doelstellingen onvoldoende uit de verf en zijn er op dit terrein zaken voor verbetering vatbaar.

Risico-inschaling van de Verbonden Partij

Kompas kent een hoog bestuurlijk en een hoog financieel risico, doch dat wil in dit geval niet iets negatief zeggen. Juist door haar ervaring is Kompas een verbonden partij, waar velerlei doelstellingen mee te bereiken zijn, doch het gebrek aan reservevorming kan een belemmering zijn bij de ontwikkeling van haar innovatietaken, zoals het activeren van groepen in de Wet Werk en Bijstand, die slechts met bijzondere maatregelen "uit de bestanden kunnen worden gehaald".

Bijzonderheden van uit rekenkamercommissie-perspectief

De bijzonderheden met betrekking tot Kompas hebben betrekking op de verbetering van de planning- en controlcyclus van de gemeenten Voerendaal, Simpelveld en Nuth, zodat wensen van de gemeenteraad beter kunnen aansluiten bij de middelen die kunnen worden ingezet door Kompas met betrekking tot het realiseren van sociaal beleid. Doordat beleidsstukken van Kompas vrijwel niet op het juiste moment worden besproken is er geen goede aansluiting tussen "Wat willen we bereiken", en "Wat gaan we daar voor doen".

Iedere Verbonden Partij is een instelling of bedrijf, die slechts duurzaam kan bestaan, indien zij ook de middelen heeft om zich aan te passen aan de vraagstukken van de tijd. Tot deze middelen behoort ook het hebben van een bepaalde reserve om de innovatievraagstukken te kunnen oppakken. Kompas is niet in de gelegenheid om een dergelijke reserve te vormen en dit kan op termijn ook nadelig uitpakken voor de gemeenten zelf.

Reserves en weerstandsvermogen

Het begrip weerstandsvermogen is voor de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Kompas gedefinieerd in artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het begrip weerstandsvermogen bevat twee componenten: weerstandscapaciteit en risico's. De relatie tussen beiden wordt het weerstandsvermogen genoemd. Het weerstandsvermogen is het vermogen om niet-structurele financiële tegenvallers op te kunnen vangen teneinde de taken te kunnen voortzetten. Met weerstandscapaciteit wordt bedoeld: alle elementen waarmee tegenvallers kunnen worden bekostigd.

Op grond van art. 11 BBV en art. 14 financiële verordening Kompas dient deze paragraaf weerstandsvermogen tenminste te bevatten:

- Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- Een inventarisatie van de risico's;
- Het beleid over de weerstandscapaciteit en de risico's.

Kompas heeft voor een beperkt aantal risico's een bescheiden bestemmingsreserve gevormd. Dit betreft uitgaven voor de bedrijfsvoering. Voor de uitgaven voor de programma's werk, inkomen en zorg bouwt Kompas geen weerstandsvermogen op. Deze financiële risico's worden afgedekt via het weerstandsvermogen van de drie gemeenten, die invulling geven aan ISD Kompas, namelijk Nuth, Voerendaal en Simpelveld. Deze financiële risico's komen in de jaarrekening Kompas tot uitdrukking en worden ten laste van de drie gemeenten gebracht.

Dit speelt voor een belangrijk deel voor de Wet Werk en Bijstand en dan met name het Inkomensdeel van de Wet, omdat actuele ontwikkelingen veelal niet meer meegenomen kunnen worden in begrotingswijzigingen van de aangesloten

gemeenten. Dit kan pas achteraf bij de jaarrekening definitief in kaart worden gebracht. Kompas heeft hierdoor als beleid dat zij nog meer zal moeten investeren in planning & control, om risico's vroegtijdig in beeld te hebben en hierover te communiceren met de aangesloten gemeenten.

Per einde 2009 kent Kompas een drietal bestemmingsreserves met betrekking tot de bedrijfsvoering en geen algemene reserve.

De bestemmingsreserves luiden einde 2009 als volgt:

-	Reserve voor vervanging hardware en software	€ 220.341
-	Reserve voor vervanging meubilair	€ 13.759
-	Reserve voor onverwachte uitgaven bedrijfsvoering	€ 168.508

		€ 402.698

3.9. Licom NV, Heerlen

Het openbaar belang dat met de verbonden partij wordt behartigd

Licom biedt als mensgerichte organisatie passend werk aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en bevordert hun ontwikkeling op weg naar een zo regulier mogelijke arbeid.

In het kader van de operatie "Wijziging financiële structuur" hebben de aandeelhoudende gemeenten in 2005 besloten om de contante waarde van de jaarlijks verschuldigde exploitatiebijdragen voor de jaren 2006 tot en met 2008 eenmalig te storten als aandelenkapitaal van de Licom NV. Tevens is de vermogenspositie van de NV in 2005 nog verder verbeterd door het schrappen van de achtergestelde leningen van de deelnemende gemeenten. Met deze operatie hoopte de NV zonder aanvullende exploitatiebijdragen van de deelnemende gemeenten te kunnen gaan draaien.

Uit de onderstaande cijfers blijkt dat een dergelijke doelstelling tot 2008 ook zeer goed haalbaar bleek te zijn, mede als gevolg van de ontwikkeling in de economie.

De cijfers over 2009 laten zien dat de economische crisis, als gevolg van de kredietcrisis uit 2008, grote gevolgen heeft voor de verschillende werkzaamheden van Licom. Hierdoor werd een verlies geleden van meer dan € 6,5 miljoen euro, en zorgde de daarmee samenhangende veranderingen in werkzaamheden voor een verlies aan stabiliteit voor het personeel. In het bijzonder geldt dit voor alle medewerkers bij de bedradingsactiviteiten en voor Licom Topwerk, de beschermde werkomgeving van Licom. Door een magere orderportefeuille en een toename van het personeel dat een dergelijke werkomgeving nodig heeft was er sprake van veel leegloop en grote verliezen.

Het eigen vermogen van Licom is door alle ontwikkelingen in 2009 gedaald tot € 3.572.000, zoals uit de cijfers blijkt, waarbij de algemene reserve nu een negatieve stand kent van iets meer dan € 12 miljoen. Voor 2011 is een begrotingstekort voorzien van 10,7 miljoen euro. Dit vraagt wederom om een bijdrage van iedere gemeente, waarvan de exacte hoogte van de bijdrage van de gemeente Voerendaal op dit moment niet goed is vast te stellen.

<i>Passiva</i>	2009	2008	2007	2006
Aandelenkapitaal	15.643.000	15.643.000	15.643.000	15.643.000
Algemene reserve	-12.071.000	- 5.375.000	- 6.429.000	-11.957.000
<i>Eigen vermogen</i>	3.572.000	10.268.000	9.214.000	3.686.000
Voorzieningen	5.376.000	5.414.000	5.400.000	2.611.000
Kortlop. schulden	23.815.000	21.566.000	31.080.000	63.463.000
<i>Resultaat</i>	- 6.696.000	1.054.000	5.528.000	- 392.000

De rol van de verbonden partij bij het uitvoeren van gemeentelijke doelstellingen

Licom is een uitvoeringsorganisatie, die nadrukkelijk een rol kan spelen bij de uitvoering van gemeentedoelstellingen. Dit hoeft zich overigens niet te beperken tot het onderhoud van het openbare groen of door middel van de detachering van personeel in de kringloopwinkels van Rd4. Door haar mensgerichte organisatie zou zij ook een belangrijke rol kunnen spelen in het onderwijs, leefbaarheid en veiligheidsdomein van een gemeente, voor zover dit niet al gebeurt natuurlijk.

Risico-inschaling van de Verbonden Partij

Licom is net als alle andere Verbonden Partijen in het arbeidsmarkt- en inkomensdomein ingeschaald in de categorie hoog bestuurlijk en hoog financieel risico.

3.10. Werkvoorzieningsschap Oostelijk Zuid Limburg, Heerlen

Het doel van de Verbonden Partij

Het Werkvoorzieningsschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL; "het Schap") is het coördinatiepunt voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening in de regio. De elf deelnemende gemeenten (de 8 Parkstad Gemeenten, aangevuld met Vaals, Gulpen-Wittem en Valkenburg aan de Geul) aan het "Schap" hebben op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen al hun taken en bevoegdheden met betrekking tot de Wet Sociale Werkvoorziening overgedragen aan het Werkvoorzieningsschap Oostelijk Zuid Limburg. Zij betalen ook de bedrijfsvoeringkosten van het "Schap". Het "Schap" zorgt er voor dat de subsidiestromen van het rijk, die via de 11 deelnemende gemeenten worden doorgeschoven, ook op de juiste wijze worden ingezet. Het "Schap" kent voor de uitvoering van haar werkzaamheden een nauwe relatie met een aantal uitvoeringsorganisaties, waarvan Licom en Maecon de bekendste zijn. Sinds de indicatiestelling van mensen met een functiebeperking voor deelname aan de WSW is ondergebracht bij het Centrum voor Werk en Inkomen kent het "Schap" slechts een beperkte staf.

Het arbeidsmarktbeleid in de regio kent een zeer dynamische invulling. Dit hangt deels samen met de historische gegroeide problemen met betrekking tot economische bedrijvigheid, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en andere sociale problematiek. Een gemeenschappelijke regeling met betrekking tot de Sociale Werkvoorziening is een belangrijk onderdeel van deze regionale organisatie van de arbeidsmarkt. In samenwerking met ketenpartners, gemeenten en uitvoeringsorganisaties zal het "Schap" een belangrijke rol kunnen hebben bij het invullen van een strategische afstemming van al het arbeidsmarktbeleid in de regio. In de verschillende gemeentelijke jaarstukken is deze rol van het "Schap" en haar verschillende uitvoeringsorganisaties beperkt zichtbaar, evenals de rol die het

“Schap” en haar uitvoeringsorganisatie kunnen hebben in het direct of indirect voorzien in producten, diensten en voorzieningen waarmee bepaalde doelstellingen van gemeenten bereikt kunnen worden.

De rol van de verbonden partij bij het uitvoeren van gemeentelijke doelstellingen

Het arbeidsmarktbeleid in de regio kent een zeer dynamische invulling. Dit hangt deels samen met de historische gegroeide problemen met betrekking tot economische bedrijvigheid, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en andere sociale problematiek. Een gemeenschappelijke regeling met betrekking tot de Sociale Werkvoorziening is een belangrijk onderdeel van deze regionale organisatie van de arbeidsmarkt. In samenwerking met ketenpartners, gemeenten en uitvoeringsorganisaties zal het “Schap” een belangrijke rol kunnen hebben bij het invullen van een strategische afstemming van al het arbeidsmarktbeleid in de regio. In de verschillende gemeentelijke jaarstukken is deze rol van het “Schap” en haar verschillende uitvoeringsorganisaties beperkt zichtbaar, evenals de rol die het “Schap” en haar uitvoeringsorganisatie kunnen hebben in het direct of indirect voorzien in producten, diensten en voorzieningen waarmee bepaalde doelstellingen van gemeenten bereikt kunnen worden.

Risico-inschaling van de Verbonden Partij

Het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg kent een financieel hoog en een bestuurlijk hoog risico. Het Algemeen Bestuur van het Schap wordt gevormd door Raadsleden van de betrokken gemeenten. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit leden van Burgemeester en Wethouders van de deelnemende gemeenten. Het financiële risico is als hoog betiteld omdat de financiële relatie met de gemeenten niet alleen een exploitatie-garantie inhoudt, maar tevens een bijdrage aan de schapslasten en de bijdrage aan een sociaal plan. Daarnaast kan het “omvallen” van een gelieerde uitvoeringsorganisatie, zoals Licom, er toe leiden dat er allerlei garantiebepalingen in het leven worden geroepen, die geld kosten. Gezien de conjuncturele gevoeligheid van de arbeidsmarkt in Parkstad Limburg en de financiële situatie van het Schap en Licom is dat geen ondenkbeeldige situatie. Zie ook de paragraaf over Licom.

Bijzonderheden van uit rekenkamercommissie-perspectief

Gezien de verbondenheid van deze Verbonden Partij met meerdere gemeenten in Parkstad Limburg strekt het volgens de Rekenkamercommissie Voerendaal tot aanbeveling de strategische aspecten van deze verbonden partij op het niveau van Parkstad Limburg te bespreken en de operationele aspecten op gemeentelijk niveau, waar het de lokale voorzieningen betreft.

Tot de strategische aspecten van de samenwerking rekenen de rekenkamercommissies vooral de strategische afstemming van bevoegdheden van de verschillende partijen, die op een strategisch niveau opereren in het regionale arbeidsmarktbeleid. Onduidelijkheid in rollen op strategisch, tactisch en operationeel niveau kunnen leiden tot onduidelijkheden in de uitvoering van de verschillende taken, waaronder die van het “Schap”, en kunnen een pro-actieve en innovatieve uitvoering van de verschillende werkzaamheden in de weg staan.

Iedere Verbonden Partij is een instelling of bedrijf, die slechts duurzaam kan bestaan, indien zij ook de middelen heeft om zich aan te passen aan de vraagstukken van de tijd. Tot deze middelen behoort ook het hebben van een bepaalde reserve om de innovatievraagstukken te kunnen oppakken. Het “Schap”

is niet in de gelegenheid om een dergelijke reserve te vormen en dit kan op termijn ook nadelig uitpakken voor de gemeenten zelf.

Reserves

Het Ministerie van BZK schrijft 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 het Werkvoorzieningschap 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.

Concreet bestaat de weerstandscapaciteit van het Schap uit de algemene reserve en de vrij aanwendbare bestemmingsreserves en de post onvoorzien in de begroting. Bij het Schap is bepaald dat het weerstandsvermogen van de organisatie gedragen wordt door de aangesloten gemeenten. Gelet op de aard van de activiteiten van het Werkvoorzieningschap is de omvang van de weerstandscapaciteit dan ook bepaald op een bedrag van € 0,00.

Het Schap kent wel bestemmingsreserves. Bijvoorbeeld met betrekking tot taakstelling 2009 en wachtlijstproblematiek. De bestemmingsreserves hebben in de afgelopen jaren een steeds belangrijker sturend karakter gekregen met betrekking tot de inzet en re-integratie van mensen met een functiebeperking. Daarbij is meer en meer niet de wettelijke regeling centraal gesteld, maar de individuele karakteristieken van de persoon, die feitelijk ongeacht de regeling waar hij of zij gebruik van maakt, een maatwerk-invulling dient te krijgen van zijn of haar entree, ontwikkeling en doorgeleiding op de arbeidsmarkt. Daarbij is onder meer gebruik gemaakt van verschillende vormen van subsidiedifferentiatie, waarvan de resultaten weer gebruikt worden om het begeleid werken te stimuleren.

Het Schap kent ultimo 2009 een drietal bestemmingsreserve die feitelijk instrumenten vormen voor een dergelijk beleid en die in 2010 en 2011 in inhoudelijke zin nog verder worden versterkt. Voor een inhoudelijke invulling van deze versterking verwijzen we naar het rapport Arbeidsmarkt en Scholing van de Rekenkamercommissies Parkstad Limburg.

<i>Bestemmingsreserves</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Wachtlijstproblematiek	641.861	607.941
Overrealisatie taakstelling	709.373	819.468
Begeleid werken	450.540	876.690
<i>Totaal</i>	<i>1.801.774</i>	<i>2.304.099</i>

De reserve voor de wachtlijstproblematiek betreft een toekenning van middelen, die voortvloeien uit een amendement van de Tweede Kamer iets te doen aan de wachtlijsten voor de WSW.

De reserve overrealisatie taakstelling is in 2007 gevormd doordat Licom in 2007 ten laste van zijn eigen exploitatie eenmalig 20 fte voor eigen rekening heeft genomen. In 2009 is een gedeelte van het resultaat toegevoegd aan deze reserve, zodat in onvoorziene omstandigheden, het Schap de kosten van overrealisatie kan dragen en die niet hoeft te worden doorgeschoven naar de gemeenten. Indien namelijk

meer arbeidsjaren in de WSW gerealiseerd worden dan via de taakstelling van de gemeenten is gevraagd (overrealisatie), dan wordt dit niet gesubsidieerd door het Rijk. Voor de afdekking van deze kosten is dus deze reserve bedoeld.

De reserve Begeleid Werken komt voort uit een stimuleringsregeling waarin de Wet Sociale Werkvoorziening per 1 januari 2008 in voorziet met betrekking tot Begeleid Werken. Feitelijk een arbeidsmarktinstrument om de overgang naar de reguliere arbeidsmarkt een steuntje in de rug te geven. Deze stimuleringsuitkering per begeleid werkenplek bedraagt maximaal € 3.000,-. In 2009 hebben de deelnemende gemeenten aan het Schap voor 141,24 arbeidsjaren premie ontvangen (in totaal € 423.000).

De reserve Begeleid Werken heeft vooralsnog een stijgend volume, dat mede voortkomt uit het succes van het ingezette beleid met betrekking tot subsidiedifferentiatie. Indien dit succes een structureel karakter krijgt, zo meldt het jaarverslag 2009, dan zal daar in het kader van de WSW ook een structurele bestemming aan gegeven moeten worden. In termen van de totale kosten en baten van de gehele sociale werkvoorziening zou dit kunnen betekenen dat de successen van het ingezette beleid rondom subsidiedifferentiatie en begeleid werken mede zullen leiden tot het terugbrengen van de kosten van de gemeenten. Zowel in directe zin met betrekking tot de bijdrage aan de bedrijfsvoering van het Schap, als in indirecte zin waar het de levensvatbaarheid van de bedrijven betreft, waar de verschillende personen in de WSW (en/of eventuele andere regelingen) werkzaam zijn. Een dergelijke doorlopende lijn van winsten en verliezen tussen gemeenten, het Schap, en bijvoorbeeld Licom, hangt natuurlijk mede samen met het ontbreken van een algemene reserve bij het Schap, waardoor het weerstandsvermogen van deze organisatie feitelijk bij de onderliggende gemeenten ligt. Reeds eerder is door de Rekenkamercommissies Parkstad Limburg in het rapport het Verband met Verbonden Partijen gesteld, dat een dergelijk ontbreken van een Algemene Reserve omwille van verschillende innovaties onhandig is. De ontwikkeling van het WOZL tot een coördinatie- en/of regiepunt voor bredere arbeidsmarktontwikkelingen, conform haar inspanningen in de WSW, vraagt dan ook om bestemmingsreserves die de normale rol van een algemene reserve kunnen overnemen. Uit de verschillende jaarverslagen, alsmede uit gesprekken met betrokkenen, blijkt ook dat de bestemmingsreserves deze rol van de algemene reserve dan ook vervullen, waardoor het ingezette innovatiebeleid ook tot haar recht kan komen. Afkomen van deze reserves is vooralsnog onverstandig.

Bijlage 1. Bestuurlijke reactie

Uw brief van
20 oktober 2011

Voerendaal
3 februari 2012

Geachte leden van de Rekenkamercommissie Voerendaal,

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Voerendaal heeft kennis genomen van uw rapport inzake verbonden partijen.

Het rapport van de rekenkamer verstrekt een compleet beeld van uitgangspunten en voorbeelden van samenwerking met externe partijen. Ook zijn alle samenwerkingsverbanden van de gemeente Voerendaal gedetailleerd weergegeven. De rekenkamer doet een zevental aanbevelingen met betrekking tot een drietal thema's:

1. Continuering van de samenwerking / participatie
2. Planning en control: beleidsafstemming en evaluatie
3. Risicobeheer en reservevorming

Het college is niet eens met een aantal door u voorgestelde aanbevelingen. Onderstaand is de zienswijze van het college nader uitgewerkt.

1. Continuering samenwerkingsverbanden (aanbeveling 1 en 2).

De commissie beveelt aan het belang in respectievelijk WML, BNG, Liof, het belang in de afwikkeling van Essent en de luchthaven Maastricht Airport af te bouwen. Aangegeven wordt dat de verkoop van het belang kan leiden tot nieuwe maatschappelijke rendementen. Verder wordt in twijfel getrokken of deze participaties (*in het bijzonder luchthaven Maastricht Airport*) nog het gemeentelijk belang dienen.

Het college is van mening dat er wel sprake is van een publiekelijk belang bij het beheer en de zeggenschap van deze aandelen, met name op het gebied van betrokkenheid bij de besluitvorming en tijdige informatievoorziening inzake nieuwe ontwikkelingen. Op basis van deze punten zijn wij het niet eens met uw voorstel tot het proactief vervreemden van onze belangen.

2. Planning en control: beleidsafstemming en evaluatie (aanbeveling 3 en 7).

Bij de conclusies en aanbeveling geeft u op een aantal plaatsen aan dat er een logisch verband moet zijn tussen de doelstellingen als verwoord in de gemeentelijke programmabegroting en de feitelijke invulling van de activiteiten door de diverse partijen.

Wat daarbij naar onze mening onvoldoende tot uitdrukking komt is dat de organisatie de gemeenteraad nadrukkelijk in positie moet brengen om aan haar kaderstellende en controlerende rol tijdige invulling te kunnen geven. Het college zou in de conclusies diepgaander verbetervoorstellen uitgewerkt willen zijn met betrekking tot de organisatie van planning en control cyclus rondom verbonden partijen (beleidsvorming/evaluatie, financiële verantwoording, risicobeheer, etcetera).

3. Risicobeheer en reservevorming (aanbeveling 4-6)

Aanbeveling 4 tot en met 6 betreft aanbevelingen inzake het aanhouden van reserves en de afspraken voor de opbouw van het weerstandsvermogen van een aantal verbonden partijen (w.o. Kompas, WOZL, Licom en Parkstad).

De rekenkamercommissie geeft aan dat het verbod voor het aanhouden van reserves niet bijdraagt aan de innovatieve ontwikkeling van een verbonden partij en vindt het raadzaam om na te gaan op welke wijze de verbonden partijen het risico van verliezen e.d. zelf kunnen dragen.

Wij zijn van mening dat innovatieve ontwikkelingen, alsmede overige prioritaire beleidsonderwerpen in een begrotingscyclus bestuurlijk besproken en vastgesteld worden en vindt dit geen belemmering, maar juist een bewuste keuze volgend op een gedragen discussie over prioriteiten binnen de financiële kaders. Bestuurlijk worden de speerpunten bepaald en uiteraard wordt daar rekening gehouden met budget voor nieuwe ontwikkelingen die kunnen bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van de verbonden partij.

Verder zijn wij van mening dat de opbouw van reserves binnen de verbonden partij, voor zover dat te beïnvloeden is door de gemeente, zal leiden tot onnodige lastenverzwaring binnen de gemeente en het inefficiënt en ineffectief werken binnen de betreffende partij in de hand werkt.

Eventuele niet voorziene tegenvallers complementair op afspraken binnen een budget- en beleidscyclus worden opgevangen door de gemeente en kunnen daar bij de beoordeling van de gewenste omvang van het weerstandsvermogen een rol spelen .

De behandeling van de nota verbonden partijen is voorzien in de raadsvergadering van donderdag 29 maart 2012.

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN VOERENDAAL,
de secretaris, de burgemeester,

w.g.
mr. drs. J.I.F. Kooijman

w.g.
drs. E. A. J. Sprokkel

Bijlage 2. Nawoord Rekenkamercommissie Voerendaal

Heerlen, 22 februari 2012

Betreft: Nawoord Rapport Reserves Verbonden Partijen

Geacht college,

Wij hebben kennis genomen van uw reactie op ons rapport “Verbonden met Voerendaal”. Afsluitend willen wij als rekenkamercommissie hierop als volgt reageren: Wij betreuren het dat onze bevindingen in het rapport u niet voldoende overtuigen om de aanbevelingen te volgen.

In de uw reactie op aanbeveling 1 en 2 spreekt u over het proactief vervreemden van uw belangen. Het is geenszins de bedoeling om zonder meer partijen af te stoten. De aanbevelingen richten zich er juist op om afstand te doen van partijen indien belangen niet meer of onvoldoende gediend worden. Dit vraagt om bezinning op de eigen belangen en de mate waarin hierin door de partijen worden voorzien.

Met betrekking tot uw reactie op de aanbevelingen 3 en 7 kunnen we melden dat de conclusies definitief zijn en niet meer uitgebreid kunnen worden.

Het ontbreken van reserves en het hebben van een laag weerstandsvermogen van de Verbonden Partijen, waarop aanbevelingen 4 tot en met 6 betrekking hebben, verhogen het te dragen risico van de gemeente. Dit hoeft niet problematisch te zijn als het te voeren risicomanagement van de gemeente hierop is ingericht. U merkt terecht op dat door de gemeente met het te bepalen budget dat ter beschikking wordt gesteld aan de Verbonden Partijen, ingespeeld kan worden op nieuwe ontwikkelingen en eventuele bijstellingen in de door de gemeente gewenste doelstellingen.

Tot slot willen wij u danken voor uw medewerking tot zover, waarbij we wel nog willen opmerken dat de door u gebruikte termijn voor de bestuurlijke reactie langer was dan wij hadden voorzien, waardoor er gevaar bestaat dat de verwerkte data minder actueel is, dan wij voor ogen hadden.

Hoogachtend,
De voorzitter,

John van Eijs

Bijlage 3. Samenstelling Rekenkamercommissie Voerendaal

Voorzitter:

Dhr. Mr. drs. J.C.M.G. van Eijs RA RC CPC

Extern leden:

Mw. Mr. G.C.A.M. Dolstra-van der Oord

Dhr. J.M.P. Essers MBA

Dhr. Mr. C. Hermens

Interne leden:

De Rekenkamercommissie Voerendaal kent geen interne leden.