

Rekenkamercommissies

Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken, Vaals

Verbonden met Licom

Controle van gemeenteraden op partijen als Licom

Onderzoeksrapport

December 2012

Rekenkamercommissies

Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken, Vaals

Verbonden met Licom

Controle van gemeenteraden op partijen als Licom

Onderzoeksrapport

Onderzoekers: drs. E.J.M. Lemmens, J.M.P. Essers MBA, drs. W.M.P. Satijn

Referenten: Begeleidingscommissie van leden van de rekenkamercommissies van Brunssum,
Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken, Vaals

Met medewerking van mevr. N. Demas

December 2012

Inhoudsopgave

0. Samenvattende conclusies	5
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	6
1.2 Opbouw van het rapport	6
2 Onderzoeksvragen en normenkader	8
2.1 Centrale vraagstelling	8
2.2 Onderzoeksvragen	9
2.3 Normenkader	9
3 Aanpak van het onderzoek	11
3.1 Aanpak	11
3.2 Beperkingen van het onderzoek	11
4 Bevindingen	12
4.1 Inleiding	12
4.2 Beleidskaders	12
4.3 Informatievoorziening	20
4.4 Governance	26
5 Conclusies en aanbevelingen	35
5.1 Conclusies met betrekking tot beleidskader en informatievoorziening	35
5.2 Conclusies met betrekking tot governance	36
5.3 Aanbevelingen	38
 Bijlage 1. Tijdlijn WOZL, uit de jaarrekening 2008, begrotingen 2010 en 2012	41
Bijlage 2. Tijdlijn Licom, uit de jaarverslagen 2008-2010	42
Bijlage 3. Tijdlijn Licom en WOZL uit de jaarstukken van de gemeenten	46
Bijlage 4. Omzet per gemeente aan re-integratie (Wwb) en opdrachten, 2010-2011.	56
Bijlage 5 : Geraadpleegde documenten	57
Bijlage 6 : Vragenlijst bij interviews	60
Bijlage 7 : Bestuurlijke reacties	62
Bijlage 8 : Nawoord Rekenkamercommissie	65
Bijlage 9 : Samenstelling Rekenkamercommissies	67

0. Samenvattende conclusies

De afgelopen maanden en jaren is al het nodige onderzocht over hetgeen in de uitvoering van de Wsw in Oostelijk Zuid Limburg is misgegaan, onder andere bij Licom NV. Opvallend genoeg speelde in al die onderzoeken de gemeenteraad als eindverantwoordelijke geen rol. Dat is de reden voor de rekenkamercommissies van de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken en Vaals om de rol en taken van de gemeenteraden te onderzoeken in de periode 2009-2012. Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden juli – september 2012. De centrale vraagstelling is : Welke leerpunten zijn te destilleren uit de wijze waarop de raden van 6 van de 11 aandeelhoudende gemeenten de kaderstellende en controlerende taken hebben ingevuld met betrekking tot de (financiële) situatie bij Licom NV? Dit onderzoeksrapport is gebaseerd op een uitgebreide documentenstudie en interviews met wethouders, ambtenaren en raadsleden.

In het onderzoek worden 4 rollen van de gemeenten met betrekking tot de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) onderscheiden : werkgever van Wsw-ers (via het werkvoorzieningschap WOZL), aandeelhouder van Licom NV, opdrachtgever van Wsw-trajecten en aanbesteder van diensten bij Licom NV. De rekenkamercommissies Parkstad hebben WOZL en Licom NV in 2007 al bestempeld als verbonden partijen met een hoog bestuurlijk en financieel risicoprofiel. De rekenkamercommissies constateren dat de beleidskaders en informatievoorziening met betrekking tot die rollen summier maar volgens de wettelijke kaders zijn vastgelegd. Desondanks schoot de informatievoorziening in de periode vóór medio 2010 ernstig tekort, met name ten aanzien van de financiële aspecten van de uitvoering. Een oorzaak daarvoor was de beperkte ambtelijke capaciteit op dit gebied bij de gemeenten in de periode voor 2011. Een andere oorzaak ligt in de aandacht voor het onderwerp Sociale Werkvoorziening bij de gemeentebesturen. Het is moeilijke materie en vergt veel deskundigheid en tijd van raadsleden.

Gedurende de privatiseringsgolf midden jaren 90 van de vorige eeuw is de uitvoering van de Wsw door de 11 gemeenten op afstand gezet. In de verwachting dat marktwerking efficiënter zou zijn, en als het meezat er ook nog een bescheiden resultaat geboekt kon worden. Hierbij werd onvoldoende recht gedaan aan het feit dat de raad budget- en eindverantwoordelijk is.

In structuren waarin publiek en privaat gemengd worden zijn vraagstukken met betrekking tot governance ingewikkeld. De verschillende belangen gaven aanleiding tot tegengestelde prikkels met betrekking tot publieke taakuitvoering enerzijds en bedrijfseconomische resultaten anderzijds. De rekenkamercommissies komen tot de conclusie dat de governance structuur niet optimaal heeft gefunctioneerd. De structuur met de gemeenschappelijke regeling WOZL en Licom NV als uitvoerder heeft aanleiding gegeven tot een problematiek van dubbele petten en gebrekkige of tegenstrijdige informatiebehoeften. Dat brak met name op toen het gemeentebestuur, college van B&W en gemeenteraad, niet adequaat geïnformeerd werd over de financiële risico's. Betrokkenen geven vaak de gemeenschappelijke regeling- (WOZL) en NV-structuur (Licom) als reden voor de imperfecte informatievoorziening. De rekenkamercommissies zijn van mening dat de diverse governance codes voldoende beïnvloedingsinstrumenten en waarborgen kunnen geven, afhankelijk van de structuur die men voor de uitvoering kiest.

Voor de aanbevelingen die uit deze bevindingen en conclusies volgen verwijzen wij naar paragraaf 5.3.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Directie en Raad van Commissarissen (RvC) van Licom NV hebben de 11 aandeelhoudende gemeenten (Brunssum, Gulpen-Witttem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld, Nuth, Vaals, Valkenburg en Voerendaal) gevraagd om een financiële bijdrage voor de periode vanaf 2011. Deze bijdrage voor het jaar 2011 is ondertussen door de aandeelhoudende gemeenten toegekend. De aandeelhouders zijnde de vertegenwoordigers van de 11 aandeelhoudende gemeenten, hebben een aantal onderzoeken geïnitieerd onder andere over toekomstscenario's en de totstandkoming van de financiële problemen. In de verschillende onderzoeken werden de rollen van verschillende partijen belicht, ook die van gemeenten. De rol van de gemeenteraad werd niet expliciet geadresseerd in deze onderzoeken, terwijl bij de gemeenteraad de eindverantwoordelijkheid ligt.

Als hoogste orgaan binnen de gemeenten hebben de raden een kaderstellende en controlerende taak, ook ten opzichte van verbonden partijen, zoals Licom NV en WOZL. Echter, als 'principaal'¹ staan de gemeenten op afstand van de uitvoering en hebben daardoor ten enenmale een informatie- en kennisachterstand. De controlerende taak van de gemeenteraad moet dan adequaat zijn ingericht, zodat de 'principaal' (de gemeente en de gemeenteraad als hoogste orgaan) effectief kan controleren dat de agent (de verbonden partij en in dit geval directie en Raad van Commissarissen van Licom) de afgesproken taken uitvoert conform de kaders die zijn afgesproken.

De rekenkamercommissies van zes van de elf gemeenten, die aandeelhouder zijn van Licom NV, zijn een onderzoek gestart naar de taakstellende en controlerende taken van de raden met betrekking tot de (financiële) situatie bij Licom. De 6 rekenkamercommissies zijn van de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken en Vaals. Dit samenwerkingsverband kwam tot stand door een verzoek van de rekenkamercommissie Kerkrade.

Vanuit elk van de rekenkamercommissies heeft een lid in een begeleidingscommissie zitting genomen. Deze commissie heeft de functie van klankbord voor het onderzoeksteam en is gemandateerd om de conceptversies van het rapport voor de ambtelijke en bestuurlijke hoor en wederhoor vast te stellen.

1.2 Opbouw van het rapport

Dit rapport is het generieke onderzoeksrapport voor de rekenkamercommissies van de 6 aan het onderzoek deelnemende gemeenten. Indien nodig wordt ingegaan op de specifieke situatie van individuele gemeenten, maar het overgrote deel behelst de relatie tussen de gemeenten aan de ene kant en WOZL en Licom aan de andere kant,

In hoofdstuk 2 gaan we in op de onderzoeksvragen en het door de rekenkamercommissies gehanteerde normenkader. In hoofdstuk 3 geven we verantwoording over de gehanteerde aanpak. In hoofdstuk 4 presenteren we de bevindingen die uit het onderzoek voortkomen. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

¹ Deze term verwijst naar het principaal-agent dilemma, waarbij de principaal op afstand staat van de taak die de agent op last van deze uitvoert. Dat leidt tot een situatie waarin sprake kan zijn van asymmetrische informatie. Dit kan uiteindelijk leiden tot moral hazard, wanneer de agent een te grote informatievoorsprong heeft zodat de effectieve controle door de principaal wegvalt.

In de bijlagen 1 tot en met 3 zijn de tijdlijnen weergegeven zoals die uit stukken uit de P&C-cyclus van Licom, WOZL en de gemeenten naar voren komen. In de andere bijlagen is de lijst van bestudeerde documenten en rapporten opgenomen, alsook de bestuurlijke reactie van het Colleges van B&W van de in het onderzoek deelnemende gemeente , het nawoord van de desbetreffende rekenkamercommissies en de samenstelling van de rekenkamercommissie.

2 Onderzoeksvragen en normenkader

De periode waarover dit onderzoek zich uitstrekt is 2009-2012. De meeste documenten die de rekenkamercommissies hebben bestudeerd betreffen deze periode. Het zal soms nuttig zijn, om de bevindingen in het juiste perspectief te plaatsen, om ook de periode daarvoor in het onderzoek te betrekken.

In dit onderzoek wordt ingezoomd op de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad, met name met betrekking tot een verbonden partij, zoals Licom NV er een is. Licom NV heeft een andere functie en verhouding tot de gemeente dan andere verbonden partijen, zoals bijvoorbeeld WOZL of RD4. Daar komen we zo nog op terug. Voor een beter begrip van de onderzoeksvragen is het nuttig om te benoemen dat Licom een naamloze vennootschap is. De 11 gemeenten zijn aandeelhouder in de NV en de bemoeienis door de gemeente als aandeelhouder met de NV is geregeld in het burgerlijk wetboek.

Tevens hebben de 11 gemeenten, via de gemeenschappelijke regeling van het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid Limburg, een deel van de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) bij Licom ondergebracht. Dat wil zeggen, zij bieden aan of regelen aangepast werk voor arbeidsgehandicapten met een SW-indicatie. Via WOZL zijn er nog meer bedrijven die een deel van de Wsw uitvoeren, zoals Relim, Transfer BV en De Werkmeester. Deze bedrijven voeren op contractbasis een deel van de Wsw uit.

Daarnaast kunnen de 11 gemeenten ook als opdrachtgever voor Licom optreden. Gemeenten besteden bijvoorbeeld contracten voor de gemeentelijke groenvoorziening bij Licom aan of huren cateringdiensten in. Kortom, de relatie tussen de gemeenten en Licom is complex en bevat vier belangen : werkgever (via WOZL) aandeelhouder, opdrachtgever van Wsw-trajecten en aanbesteders van diensten. Wellicht is er zelfs sprake van 5 rollen, daar de gemeenten in 2005-2006 en vanaf medio 2011 zich ook als financier van Licom NV hebben opgesteld. Echter in het vervolg van het onderzoek behandelen we de 4 hiervoor genoemde rollen.

Deze situatie heeft onder andere geleid tot de volgende centrale vraagstelling.

2.1 Centrale vraagstelling

In het onderzoek wordt uitgegaan van de volgende centrale vraagstelling:

- Welke leerpunten zijn te destilleren uit de wijze waarop de raden van 6 van de 11 aandeelhoudende gemeenten de kaderstellende en controlerende taken hebben ingevuld met betrekking tot de (financiële) situatie bij Licom NV, mede gelet op de vier belangen (zie hiervoor) die hieraan verbonden zijn?

2.2 Onderzoeksvragen

Om de probleemstelling te beantwoorden zoeken de rekenkamercommissies een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke kaders (doelstellingen en prestaties) hebben de gemeenteraden gesteld met betrekking tot de vier belangen van de gemeenten bij Licom?
2. Welke afspraken zijn vastgelegd over verantwoording aan en controle door de gemeenteraden met betrekking tot de vier belangen?
3. Waarover en op welke wijze is de gemeenteraad geïnformeerd teneinde de kaderstellende en controlerende taken te vervullen?
4. Op welke wijze wordt in de stukken voor de gemeenteraden ingegaan op de financiële risico's en de beheersing van deze risico's?
5. Op welke wijze verhoudt de governance structuur van WOZL en Licom zich tot de kaderstellende en controlerende taken van de betrokken gemeenteraden?

2.3 Normenkader

Normen en maatstaven spelen een centrale rol in rekenkameronderzoek. Om oordelen te kunnen vellen moet een rekenkamercommissie voor het onderzoek een referentiekader opstellen, ten opzichte waarvan ze de onderzoeksbevindingen toetst. Normen kunnen ontleend zijn aan wet- en regelgeving, maar ook aan wetenschappelijk onderzoek of aan algemeen aanvaarde beginselen zoals de beginselen van behoorlijk bestuur. Ook doelen of prestatie-indicatoren die door de beleidsmaker van te voren zijn opgesteld kunnen een bron van normen zijn. Daarnaast kan door het vergelijken van resultaten of gevoerd beleid binnen andere gemeenten “best practices” worden geformuleerd die als norm kunnen gelden. De normen waaraan de onderzoeksvragen worden getoetst zijn als volgt.

Normen

- de gemeente handelt conform de wettelijke regels en richtlijnen (Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen [Wgr], Besluit begroting en verantwoording [Bbv]) en volgens de specifieke regels van de WOZL;
- aan het aangaan van de gemeenschappelijke regeling liggen heldere doelstellingen ten grondslag;
- taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn duidelijk vastgelegd;
- het proces van begroting en verantwoording is zodanig ingericht dat de raad kan bijsturen;
- de beleidsvoornemens in de paragraaf over de verbonden partij in de begroting worden gerealiseerd;
- het college en de afgevaardigde bestuurder(s) in WOZL informeren de raad actief over het beleid, de financiën en de prestaties van Licom;
- uitgangspunten van 'good (local) governance':
 - sturen : het richting geven aan een organisatie om de organisatiedoelstellingen te kunnen realiseren. Dit proces bestaat onder meer uit het inrichten van de organisatie en de daaraan verbonden verantwoordelijkheden;
 - beheersen : het invoeren van een stelsel van maatregelen en procedures om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is/blijft met de plannen en om zonodig bij te sturen om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit betreft zowel hard controls

(bijvoorbeeld prestatiemeting), als soft controls (o.a. het uitdragen van de organisatienormen en –waarden);

- toezicht houden : het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.
- verantwoorden : De verantwoording is het sluitstuk, waarbij aan belanghebbenden voldoende informatie wordt gegeven zodat zij kunnen beoordelen of:
 - de doelstellingen worden bereikt;
 - de wijze waarop de organisatie wordt aangestuurd en beheerst hun voldoende zekerheid geeft over de mate waarin doelstellingen in de toekomst gehaald worden;
 - het toezicht dat wordt gehouden aansluit bij de gewenste zekerheid over het bereiken van de doelstellingen en de wijze van aansturing en beheersing.

3 Aanpak van het onderzoek

In deze paragraaf is beschreven op welke wijze de onderzoeksvragen zijn beantwoord. Onder andere is aangegeven welke gegevens zijn geraadpleegd en welke functionarissen zijn geïnterviewd.

3.1 Aanpak

Als onderzoeksmethoden zijn door de rekenkamercommissies toegepast deskresearch en interviews, waarvan één telefonisch.

Een lijst van de voor het onderzoek onderzochte documenten is in bijlage 6 opgenomen.

Op basis van een bureaustudie zijn de stukken geanalyseerd en zijn vragen geformuleerd ten behoeve van de interviews. Aan de hand van een itemlijst werden de interviews gevoerd. De respondenten kregen een verslag van het gesprek toegestuurd en hebben dat verslag, al dan niet gewijzigd, geaccordeerd. Deze verslagen zijn vertrouwelijk en vormen een belangrijke bron voor de bevindingen in dit rapport. In deze rapportage worden de functionarissen niet bij naam genoemd, doch kunnen vanwege hun functie in de specifieke context 'herkenbaar' zijn.

Bij elk van de zes gemeenten is een interview afgenomen met de portefeuillehouder, het hoofd van de betreffende afdeling, een of meerdere van de beleidsambtenaren meestal gespecialiseerd in financiën en twee raadsleden. Steeds hebben we ervoor gekozen een raadslid van een van de coalitiepartijen en een raadslid van de oppositiepartijen te spreken.

3.2 Beperkingen van het onderzoek

Er is in opdracht van onder andere de directie en aandeelhouders van Licom NV door verschillende partijen onderzoek gedaan naar de gang van zaken rond Licom in de afgelopen jaren. De rekenkamercommissies willen deze onderzoeken niet nog een keer overdoen. Het onderzoek van de rekenkamercommissies richt zich op de beantwoording van de in hoofdstuk 2 gestelde onderzoeksvragen. Deze hebben met name betrekking op de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad.

4 Bevindingen

4.1 Inleiding

In deze paragraaf beantwoorden we de eerste twee onderzoeksvragen, namelijk,

1. Welke kaders (doelstellingen en prestaties) hebben de gemeenteraden gesteld met betrekking tot de vier belangen van de gemeenten bij Licom?
2. Welke afspraken zijn vastgelegd over verantwoording aan en controle door de gemeenteraden met betrekking tot de vier belangen?

Daarvoor schetsen we in deze inleiding het landschap met betrekking tot beleid en uitvoering van de Wsw in Oost Zuidelijk Limburg. Voor tijdlijnen van de gebeurtenissen van ca. 2008 – 2012 zie de bijlagen 1-3, voor zover deze zijn te halen uit de jaarstukken van WOZL, Licom en de gemeenten van wie de rekenkamercommissies aan dit onderzoek hebben deelgenomen (Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken en Vaals.)

4.2 Beleidskaders

4.2.1 Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL of het Schap)

Elf gemeenten² hebben gezamenlijk het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL of het Schap) als Gemeenschappelijk Regeling ingericht als verlengd lokaal bestuur. Tot 2008 droegen de gemeenten de bevoegdheden met betrekking tot beleid en uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening over aan het Schap. Tevens kreeg het Schap direct van het Rijk de middelen die nodig waren voor de uitvoering van de Wsw. Het Dagelijks Bestuur (DB) werd gevormd door de wethouders en het Algemeen Bestuur (AB) door raadsleden van de deelnemende gemeenten. In het AB worden de besluiten bij gewone meerderheid genomen. WOZL heeft een eigen secretariaat, bestaande uit een secretaris en enkele medewerkers.

Doelstelling van de GR WOZL was en is voorzien in passende werkgelegenheid en arbeidsrevalidatie voor arbeidsgehandicapten met een SW-indicatie³, ongeacht de beperkingen. WOZL schakelt voor de uitvoering van de plaatsingen in het kader van de Wsw via aanbestedingen (deels) gespecialiseerde bedrijven in. De uitvoerders zijn of waren onder andere Licom NV, d'r Sjtjel, Maecon, CBB enz. Deze bedrijven worden, via een vaak meerjarig aanwijzingsbesluit en jaarlijks uitvoeringscontract aangewezen Wsw-ers te begeleiden naar werk of een beschutte werkplek te bieden. De bedrijven voeren de plaatsing en begeleiding uit op basis van een plan van aanpak dat uitgaat van de beperkingen en mogelijkheden van de Wsw-geïndiceerde.

² In alfabetische volgorde : Brunssum, Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld, Vaals, Valkenburg en Voerendaal.

³ Verordening op de Gemeenschappelijke regeling WOZL.

In 2008 besloot het Rijk tot de zogenoemde modernisering van de Wsw. De wens was te komen tot een scheiding van beleid en uitvoering en tot versterking van de regie van de gemeenten op de uitvoering van de Wsw. Dat betekende dat de beleidsverordenende en -bepalende bevoegdheden expliciet bij de gemeentebesturen werden geplaatst. Gemeenten moesten na 1-1-2008 een verordening persoonsgebonden budget en inspraak of cliëntenparticipatie opstellen. De kaderstellende taak van de deelnemende gemeenteraden werd met deze verordeningen ingevuld. Gemeenten werden verantwoordelijk voor het opschonen van de wachtlijsten en mochten daarvoor een wachtlijstverordening opstellen. Vanaf 2008 kunnen gemeenten prioriteren op de wachtlijst en op de instroom in de Wsw sturen, maar zij werden daar overigens niet toe verplicht.

Dat heeft in 2009 geleid tot het vaststellen in de 11 deelnemende gemeenteraden van de notitie 'Vooruit met de Wsw', op basis waarvan de verordeningen voor de GR WOZL, het Persoonsgebonden budget begeleid werken Wsw, cliëntenparticipatie en wachtlijstbeheer werden aangepast. De wijzigingen gingen in 2010 in. Volgens de notitie was het gunstig dat de aansturing van de uitvoering van de Wsw in handen bleef van WOZL, evenals de contractvorming en jaarlijkse prestatieafspraken met de uitvoerders.

Doordat de beleidsverordenende en –bepalende bevoegdheid wegviel bij WOZL, waren er in principe geen bevoegdheden van de gemeenteraden meer bij de GR aanwezig. Dus werd De GR WOZL feitelijk een GR van de Colleges van B&W van de deelnemende gemeenten. Het Dagelijks Bestuur, reeds bestaande uit de betreffende leden van de colleges, werd ook het Algemeen Bestuur.

WOZL kreeg vanaf 2008 de feitelijke uitvoering van het Wsw-traject vanaf het moment dat de Wsw-geïndiceerde geplaatst wordt. In de notitie 'Vooruit met de Wsw' werd de visie op de toekomst geformuleerd als : de klant staat centraal – de focus op arbeidsontwikkeling – een integrale klantregie. Zolang een SW-geïndiceerde op de wachtlijst staat zijn gemeenten verantwoordelijk voor de activering. De knip ligt bij de plaatsing op een SW-plaats, dan is het Schap aan de beurt "voor de bewaking van de wachtlijst, het bewaken van de taakstelling, voorbereiden van plaatsing, het plaatsen, het budgetbeheer ..." Alle Wsw-medewerkers die via WOZL in traject worden geplaatst, zijn formeel in dienst van het Schap, dus van de 11 gemeenten.

Het bestuur van WOZL besloot in 2010 tot het (gefaseerd) invoeren van subsidiedifferentiatie. Tot dan werd voor elk Wsw-traject evenveel subsidie toegekend, terwijl de kosten per Wsw-medewerker verschillen. Dat is afhankelijk van de begeleidingsbehoefte, beschut werken is duurder dan detacheren, en de loonwaarde van de Wsw-medewerker. Dat zou beter aansluiten op uitvoeringskosten die de uitvoerder maakt.⁴

De doelstelling van de 11 gemeenten was om zoveel mogelijk gezamenlijk beleid te formuleren en uit te voeren. Afgesproken werd om het beleid onderling af te stemmen. Daartoe werd een beleidscommissie ingesteld waarin de 11 gemeenten ambtelijk vertegenwoordigd waren. Tevens werd een financiële commissie ingesteld die verantwoordelijk was voor de advisering aan de leden van de aandeelhoudersvergadering van Licom (zie hierna) en de leden van het DB en AB van WOZL. Beide commissies waren opgehangen aan de WOZL maar maakten geen deel uit van de GR.

⁴ 1^e begrotingswijziging WOZL 2012, p. 3.

Middelen WOZL

De financiering van de uitvoering van de Wsw (doeluitkering Wsw) verliep vanaf 2008 via de gemeenten. Deze sluisden de doeluitkering Wsw van het Rijk 1 op 1 door naar WOZL. Het Schap had met betrekking tot de uitvoering van de Wsw in principe alleen de beschikking over de middelen uit de doeluitkering Wsw van de 11 gemeenten. De hoogte van de bijdrage van de gemeenten werd berekend naar evenredigheid van de taakstelling, zoals die door het Rijk in het voorgaande kalenderjaar voor elke gemeente werd vastgesteld. Tevens konden daarnaast aanvullende rijkssubsidies aangevraagd worden.

Het kan voorkomen dat er meer arbeidsjaren worden gerealiseerd dan via de taakstelling was afgesproken. Deze extra arbeidsjaren worden niet uit de doeluitkering vergoed, hetgeen zou betekenen dat er een financieel probleem zou ontstaan voor WOZL. Daarvoor wordt door de gemeenten bij WOZL een reserve voor 'overrealisatie' aangehouden. De weerstandscapaciteit van WOZL was op € 0,00 gesteld. Wanneer het vermogen onder dat niveau zou komen, zuiverden de deelnemende gemeenten dat tekort aan.

WOZL had en heeft daarnaast van gemeenten andere middelen, zoals de reserve Aanpak Wachtlijstproblematiek. Deze aanpak is in 2007 gestart. Wachtlijstprojecten worden door de gemeenten zelf betaald, uit de reguliere re-integratiebudgetten en eventueel aangevuld met de reserve

In de beleidsstukken worden per verbonden partij aangegeven :

- de NAW-gegevens;
- de vestigingsplaats;
- de doelstelling van de verbonden partij;
- de relatie met beleidsveld uit programmabegroting;
- de datum van de beslissing tot deelname;
- het openbaar belang dat wordt behartigd (= toegevoegde waarde);
- het bestuurlijk belang dat wordt behartigd;
- het financieel belang;
- de deelnemende partijen;
- de activiteiten en prestaties van de verbonden partij;
- de veranderingen gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente heeft;
- het eigen vermogen aan het begin en einde van het begrotingsjaar;
- het vreemd vermogen aan het begin en einde van het begrotingsjaar;
- het (financieel) resultaat verbonden partij;
- het toekomstperspectief en ontwikkelingen;
- beleidsvoornemens;
- risico's in samenhang met het weerstandsvermogen;
- de portefeuillehouder college;
- de ambtelijk adviseur;
- subsidierelatie;
- overige relevante gegevens.

Uit :Verbonden Partijen, Rekenkamercommissies Brunssum, Kerkrade, Landgraaf, Heerlen en Onderbanken, 2007.

wachtlijstproblematiek. Zo is er in 2011 een wachtlijstproject in Kerkrade. In 2012 zet Heerlen Wwb-middelen voor de wachtlijstproblematiek en Kerkrade zet extra begeleidingsactiviteiten in. De andere gemeenten gebruiken de aanwezige kennis en infrastructuur van WOZL ook voor leerwerkstages voor wachtlijstkandidaten met een Wwb-uitkering, zodat de aansluiting op een Wsw-dienstverband vergemakkelijkt wordt.⁵

Informatievoorziening WOZL – gemeenten

Het is de taak van het college om op een Verbonden partij, zoals de WOZL, zicht te houden op de uitvoering, de prestaties, de kosten en de risicobeheersing. Zo nodig stuurt het college bij. De raad controleert vervolgens of de verbonden partij de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag of jaarrekening van de verbonden partij vormen de basis voor deze controle.

⁵ 1^e begrotingswijziging WOZL 2012, p. 4.

Daarnaast kan de raad periodieke evaluaties van de verbonden partij gebruiken om het college te controleren. WOZL is als gemeenschappelijke regeling een verbonden partij en de afspraken over rapportage van financiën en prestaties liggen vast in de gemeentewet. WOZL rapporteert aan de deelnemende gemeenten zodat zij aan de informatieplicht ten opzichte van het Ministerie van SZW met betrekking tot de doeluitkering Wsw kan voldoen. De informatie over de prestaties van WOZL op de plaatsing en begeleiding van Wsw-ers wordt verzameld vanuit de bedrijven die dat uitvoeren. In de aanwijzingsbesluiten en uitvoeringscontracten van deze bedrijven is afgesproken welke informatie met welke regelmaat aan WOZL wordt aangeleverd.

De begroting en de begrotingswijzigingen van WOZL worden aan de gemeenteraden voorgelegd. Dat gebeurt nadat het DB van het Schap de het voorstel tot begroting(swijziging) heeft gedaan, en voordat het AB deze gaat vaststellen. De raden mogen hun zienswijze daarover geven. De gemeenteraad heeft geen beslissingsbevoegdheid om al dan niet akkoord te gaan met de begroting of de begrotingswijziging. De inspraak van de gemeentebesturen is beleidsmatig gezien daartoe beperkt.

Zoals gebruikelijk is met gemeenschappelijke regelingen wordt aan de gemeenteraden in de paragraaf 'Verbonden Partijen' in de begrotingen en jaarstukken gerapporteerd over WOZL.⁶ De rekenkamercommissies Brunssum, Kerkrade, Landgraaf, Heerlen en Onderbanken hebben in 2007 een onderzoek uitgevoerd naar Verbonden Partijen. Daarbij gaven de rekenkamercommissies aan dat WOZL, en Licom, verbonden partijen zijn met een hoog bestuurlijk en financieel risico voor daarin deelnemende partijen. De rekenkamercommissies hebben aanbevelingen gedaan om de informatievoorziening in te richten zodat aan de controlerende taak van de raden tegemoet kon worden gekomen (zie kader.) Aan deze aanbevelingen is tot op heden helaas weinig gevolg gegeven, behalve door de gemeente Kerkrade.

De Wet op de Gemeenschappelijke regelingen (art 16-18) legt de leden van het Algemeen Bestuur van de GR een informatieplicht en een verantwoordingsplicht op aan de gemeenteraad die hen afgevaardigd heeft. De wetgever heeft daarmee de bedoeling gehad dat de gemeentelijke vertegenwoordiging, de raadsleden en vanaf 2008 de wethouders in het AB van WOZL, een versterkend effect heeft op het uitoefenen van voldoende invloed of sturing en het adequaat invullen van democratische controle op de gemeenschappelijke regeling. Zie paragraaf 4.2 voor de daadwerkelijke informatiestroom vanuit de GR, zoals WOZL, naar de gemeente en raad toe.

4.2.2 Licom NV

Via het verlengde gemeentelijke bestuur in de GR WOZL worden de Wsw-taken uitgevoerd door een aantal bedrijven, waarvan Licom NV er een is. Licom was en is de grootste van deze uitvoeringsbedrijven, de grootste in de regio en zelfs de grootste van Nederland. Het bedrijf heeft ook een bijzondere relatie tot de gemeenten. Licom NV is in 1996 door de 11 in WOZL deelnemende gemeenten opgericht, dus de 11 gemeenten zijn eigenaar en aandeelhouder van Licom NV. Het aandelenkapitaal is verdeeld naar rato van het aantal Wsw-geïndiceerden van de gemeenten op 1 januari 1996.

⁶ In Brunssum bijvoorbeeld is in de financiële verordening (Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de financiële organisatie van de gemeente Brunssum) ten aanzien van verbonden partijen in artikel 20 geregeld dat: "In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen."

Tabel 1. Percentage aandelen van gemeenten in Licom NV.

Gemeenten	% aandelen
Brunssum	11,9%
Heerlen	29,0%
Kerkrade	22,7%
Landgraaf	14,8%
Onderbanken	3,4%
Vaals	2,1%
Andere gemeenten (Gulpen – Wittem, Nuth, Simpelveld, Valkenburg, Voerendaal)	16,1%

De oprichting van Licom NV door de gemeenten paste in de trend van midden jaren negentig om overheidstaken te verzelfstandigen en op afstand van de overheid te plaatsen. De bedoeling was de relatie tussen overheid en uitvoering te verzakelijken, meer marktwerking toe te laten en de kosten te reduceren. De impliciete en soms expliciete gedachte daarachter was dat een meer op commerciële leest geschoeide uitvoering klantvriendelijker en innovatiever zou zijn dan wanneer deze in overheidshanden zou blijven. Daarnaast is begeleiding van SW'ers en het bieden van beschut werk kostbaar, en dat zou deels met de winsten uit commerciële activiteiten gefinancierd kunnen worden. En uiteindelijk zou het ook nog winst kunnen opleveren voor de aandeelhouders.

Volgens Langedijk was er dan ook sprake van een verzakelijkte relatie met betrekking tot het opdrachtgeverschap in de Wsw, tussen WOZL enerzijds en Licom anderzijds.⁷ De bestuurlijke betrokkenheid tussen deze entiteiten en de gemeenten lag vervat in het gegeven dat de belangen van de deelnemende gemeenten als aandeelhouders van Licom door het DB van de WOZL werden behartigd. In het DB waren immers de wethouders van de in Licom aandelen houdende gemeenten verzameld.

Door middel van aanwijzingsbesluiten en jaarlijkse uitvoeringsovereenkomsten werd en wordt deze verzakelijkte relatie vormgegeven tussen opdrachtgever WOZL en de uitvoeringsorganisaties. In het Aanwijzingsbesluit is de "Regeling van de rechtsbetrekking tussen het WOZL-Licom NV" vastgelegd. Het in 2005 vernieuwde aanwijzingsbesluit trad in 2006 in en gold voor 5 jaar. In het aanwijzingsbesluit wees WOZL Licom NV als rechtspersoon aan als uitvoerder van de Wsw in de zin van artikel 2 sub 3 van de Wsw. In het aanwijzingsbesluit werden onder andere de volgende zaken geregeld :

- De Wsw-medewerker is formeel in dienst van het Schap en deze neemt de werknemer pas in dienst en plaatst deze pas als Licom een passende functie beschikbaar heeft, de werknemer is materieel (rechten en verplichtingen) in dienst van Licom (art. 2);
- Licom zal de haar ter uitvoering van de Wsw ter beschikking gestelde gelden uitsluitend aanwenden ter uitvoering van de Wsw in de breedste zin van het woord (art. 3);
- Uitsluiting van aansprakelijkheid van het Schap van overeenkomsten, rechtsgedingen, schikkingen e.d. die Licom aangaat, en andersom de relatie Licom - Schap, behalve als dat van te voren is vastgelegd (art. 4). Met verbijzondering in artikel 4.4 : "Licom garandeert het Schap dat op geen enkele wijze voor het Schap financiële risico's voortvloeien uit eventuele niet de

⁷ Zie Langedijk I, p. 6.

uitvoering van de Wsw betreffende activiteiten van Licom NV en dat de met dergelijke activiteiten samenhangende financieringsstromen volledig zullen zijn afgescheiden van de Wsw-financiering."

- Jaarlijks wordt tussen WOZL en Licom een uitvoeringscontract en financieel statuut opgesteld (art. 5);
- Licom registreert gegevens en verschaft het Schap tijdig de gegevens die het Schap bij het Ministerie moet indienen en andere gevraagde en ongevraagde informatie die nodig is voor een juiste beoordeling van de uitvoering van de regeling, contract en financieel statuut (art. 6 - 7);
- Artikelen 8 – 10 betreffen toezicht, wijziging van de regeling en intrekking en opzegging.

De te leveren prestaties werden in de uitvoeringscontracten vastgelegd:

- Licom draagt zorg voor een passende tewerkstelling van de Wsw medewerkers welke aan haar zorg zijn overgedragen;
- Licom houdt de einde termijn van de SW-indicatie bij van de Wsw-medewerkers en bereidt samen met WOZL de herindicatieprocedure voor.

In de bijlagen bij de uitvoeringscontracten werden de aantallen Wsw-ers vastgelegd die Licom moest plaatsen. Op basis van de volgorde op de wachtlijst, in sommige gevallen dus bepaald door de gemeentelijke prioritering, en de gemeentelijke taakstelling droeg het Schap gegadigden voor plaatsing aan bij Licom. Plaatsing geschiedde dan door middel van een plaatsingsformulier.⁸

De missie van Licom ten aanzien van de Wsw-populatie wordt in 2011 in de uitvoeringscontracten als volgt verwoord :

*"Als mensgerichte organisatie passend werk bieden aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en hun ontwikkeling op weg naar zo regulier mogelijke arbeid bevorderen."*⁹

Vanaf 2005 formuleerde Licom zijn doelstellingen volgens het zogenoemde Quattromodel (begeleid werken, individuele detachering, groepsdetachering en externe tewerkstelling of in een beschermde werkomgeving). Deze werden door Langedijk als duidelijke ondernemingsdoelen bestempeld, die in het verlengde lagen van de opdracht van de aandeelhoudende gemeenten. Joint ventures moesten de Wsw-medewerkers van binnen (beschut werk) naar buiten bewegen. Daarnaast moest de industriële tak afgebouwd worden ten gunste van diensten en detacheringen. Dat paste in de trend die de meeste SW-bedrijven in het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw hebben doorgemaakt, namelijk van productiebedrijf naar mensontwikkelbedrijf. Het werd meer en meer de taak voor SW-bedrijven om een geschikte werkplek voor de Wsw-kandidaat te vinden, in plaats van de voor een aanwezige werkplek geschikte Wsw-kandidaat te zoeken op de wachtlijst, zoals dat in een productiebedrijf veelal geschiedde.

Voor verschillende gemeenten concurreerde Licom mee in aanbestedingstrajecten voor dienstverleningsopdrachten. Voor de meeste gemeenten werden door Licom Wsw-medewerkers ingezet in gemeentelijk groenonderhoud, schoonmaak, catering, postdiensten, secretariaats- en portierswerk enz. In bijlage 4 treft u een overzicht aan van de omzet die door Licom in 2010 en 2011 is behaald op deze contracten bij de aandeelhoudende gemeenten. Daarnaast voerde Licom voor

⁸ Uitvoeringscontract 2011, Licom NV, WOZL.

⁹ Uitvoeringscontract 2011, Licom NV, WOZL, p. 2.

verschillende gemeenten WWB-trajecten uit, via openbare aanbestedingen. Het overzicht van deze contracten zit in dezelfde bijlage 4 opgenomen als 'Omzet reïntegratie'. Hierop zijn geen verplichtingen aangegaan door de gemeenten om deze diensten bij Licom in te kopen. Niet elke gemeente nam dan ook een even groot deel af bij Licom.

Meer en meer zien we bij gemeenten de trend om bij de aanbesteding van dienstverleningsopdrachten dat de gemeenten eisen stellen met betrekking tot het aannemen of tewerkstellen van Wsw-medewerkers of Wwb-ers. Daarmee kan een gemeente twee vliegen in één klap slaan, namelijk met het geld dat de gemeente besteedt aan een opdracht werken aan de sociale opdracht door aangepast werk voor een Wsw-er of re-integratie van een Wwb-er te regelen. Dat heet 'social return on investment' (sroi). De rekenkamercommissie heeft een dergelijke clausule bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Landgraaf aangetroffen.

De financiële relatie tussen de gemeenten en Licom is volgens de rekenkamercommissies tot vier rollen van de gemeenten terug te brengen:

- Via WOZL, en de jaarlijks te sluiten uitvoeringsovereenkomsten die deze aangaat met Licom, zeggen de 11 gemeenten subsidies toe voor de uitvoering van Wsw-taken. De gemeenten krijgen daarvoor de middelen van het Rijk op basis van taakstelling en Wsw-geïndiceerden. Niet alle Wsw-taken van WOZL-gemeenten worden door Licom NV uitgevoerd. Gemeenten kunnen via WOZL besluiten de trajecten elders te laten uitvoeren;
- Via aanbestedingscontracten vervult Licom re-integratietrajecten voor Wwb-ers van de gemeenten, betaald uit het W(erk)-deel van het Wwb-budget. Gemeenten zijn niet verplicht deze bij Licom aan te besteden, en niet alle gemeenten doen dat, zie de kolom 'Omzet re-integratie' in bijlage 4;
- Via het aandeelhouderschap hebben de gemeenten een financiële relatie met Licom NV, maar naast de initiële aanschaf van de aandelen van de NV verplicht dat niet tot verstrekking van extra financiële middelen. De resultaten van de NV bepalen of er verlies of winst wordt gemaakt. Bij winst kan er dividend uitgekeerd worden aan de aandeelhouders, bij verlies kunnen de aandeelhouders voor de keuze komen te staan extra kapitaal te genereren of de NV failliet te laten verklaren. In principe liggen aan deze keuze voor de aandeelhouders bedrijfsmatige en zakelijke overwegingen ten grondslag. In 2006 en vanaf medio 2011 heeft Licom NV van de gemeenten een extra financiering gekregen;
- Er is een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bij de dienstverleningsopdrachten, zoals groen, schoonmaak of facilitair, die de gemeenten aan Licom NV hebben gegund op basis van aanbestedingsprocedures. Gemeenten zijn niet verplicht deze bij Licom aan te besteden, en niet alle deelnemende gemeenten deden of doen dat, zie bijlage 4.

Er zijn geen andere financiële relaties tussen de gemeenten en Licom NV, en dus geen andere financiële verplichtingen. De gemeenten hebben zich in 2006 en vanaf medio 2011 ook als financier opgesteld, maar zijn daartoe vanuit de geschetste rollen van de gemeenten in principe niet verplicht. Het vraagstuk dat beantwoordt moet worden als Licom in financiële nood verkeert en de gemeenten weigeren om financiële te steunen is : wat te doen met de werkgelegenheid van ruim 4.000 SW-ers? Langedijk schetst dat wellicht de verminderde rijkssubsidie voor de uitvoering van de Wsw-taken

vanaf 2011 een mogelijke grond zou kunnen zijn voor Licom om bij de aandeelhoudende gemeenten aan te kloppen voor extra financiering.¹⁰

4.2.3 Informatievoorziening Licom – WOZL en gemeenten

In de uitvoeringscontracten tussen WOZL en Licom is vastgelegd dat Licom aan WOZL aan het begin van elke maand uiterlijk op de 5^e werkdag rapporteert over het aantal personen dat in het kader van de Wsw in de voorafgaande maand door haar tewerk is gesteld. Licom geeft daarbij aan hoeveel personen zijn uitgestroomd en om welke reden men is uitgestroomd. Tevens is vastgelegd in het uitvoeringscontract dat Licom via WOZL de gemeenten zodanige gegevens aanlevert opdat deze kunnen voldoen aan hun informatieplicht aan het Rijk met betrekking tot de uitvoering van de Wsw.

Daarnaast is in de uitvoeringscontracten vastgelegd dat Licom en WOZL regelmatig overleggen, en tenminste eenmaal per kwartaal, over de resultaten met betrekking tot de uitvoering van het contract en mogelijke informatie die in het belang is van een goede verslaglegging naar het Schapsbestuur en de deelnemende gemeenten.¹¹ Op basis van artikel 7 van het uitvoeringscontract moet Licom ongevraagd aan het Schap alle informatie overleggen die "voor een juiste beoordeling van deze regeling, het uitvoeringscontract en het financieel statuut noodzakelijk is." Tevens moet Licom alle informatie verschaffen waar het Schap om verzoekt. Tot slot wordt in het uitvoeringscontract geregeld dat jaarlijks in oktober de wederzijdse ervaringen met betrekking tot voorbereiding op plaatsing worden geëvalueerd.

Licom is een verbonden partij voor de aandeelhoudende gemeenten en daarvoor geldt dezelfde rapportageplicht als voor WOZL als verbonden partij (zie hiervoor), namelijk opname in de paragraaf Verbonden Partijen in de P&C-cyclus. Licom kan gezien worden als een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoering van de GR WOZL, en aldus een getrapte GR van de 11 deelnemende gemeenten. Weliswaar een bijzondere, daar het een NV betreft waarvan de gemeenten aandeelhouders zijn. WOZL dient begrotingen en wijzigingen voor te leggen aan de gemeenteraad, maar dat hoeft Licom niet te doen, omdat het een NV is.

De NV voert overheidstaken uit, maar de aandeelhouders worden naast het publieke belang van deze overheidstaak geconfronteerd met het private belang van de NV. Tevens zijn de bevoegdheden van de aandeelhoudende gemeenten om actief in te grijpen in de uitvoering van die taak beperkt. De gemeenten hebben via het aandelenbezit een stem in de aandeelhoudersvergadering, maar deze mag zich volgens het wetboek niet actief bemoeien met de bedrijfsvoering door de NV. Dat is een zaak voor de directie en de Raad van Commissarissen (RvC) van de NV. Uiteraard mag de AVA vragen stellen over de bedrijfsvoering, volgens artikel 29 van de statuten. De directie en de RvC dienen alle verlangde inlichtingen te verschaffen, tenzij een zwaarwichtig belang zich daartegen verzet.

De aandeelhouders krijgen in de AVA de rapportages over de bedrijfsvoering van de NV. In de statuten van Licom NV zijn geen aanvullende voorwaarden gesteld ten aanzien van de informatievoorziening en/of rechten van de aandeelhouders, anders dan het wetboek voorschrijft.

¹⁰ Langedijk I, p. 14.

¹¹ Uitvoeringscontract 2011, Licom NV, WOZL.

Deze stukken zijn over het algemeen niet openbaar, daar deze marktgevoelige informatie kunnen bevatten. Alleen de stukken die voor het publiek bestemd zijn zoals het jaarverslag zijn openbaar. Ter ondersteuning en advisering van de leden van de AVA van Licom is de financiële commissie ingesteld (zie hiervoor). Deze commissie adviseert de aandeelhouders onder andere over de begroting en de jaarrekening van Licom NV. Deze commissie is opgehangen aan de WOZL, maar maakt daar geen deel van uit.

Over de opdrachten die Licom NV uitvoert in het kader van activiteiten met betrekking tot de re-integratie van Wwb-ers van de gemeenten, krijgen de gemeenteraden niet via Licom gerapporteerd, maar via de sociale diensten van de gemeenten zelf. De dienstverleningsopdrachten die Licom met behulp van Wsw-medewerkers voor de gemeenten uitvoert, op basis van de gegunde aanbestedingen, wordt aan de gemeenteraden gerapporteerd in de reguliere P&C-stukken (zie volgende paragraaf en bijlage 3.)

2010 en later

In de herfst van 2010 werd de omvang van de financiële problemen bij Licom NV langzamerhand duidelijk en kwam het verzoek aan de aandeelhoudende gemeenten tot extra financiële ondersteuning. Ook werd duidelijk dat in de controle, communicatie en informatiestromen tussen de partijen Licom – WOZL – gemeenten verandering moest komen. WOZL wilde de organisatie professioneler inrichten.

Er is door de 11 colleges van de aandeelhoudende gemeenten een programmabureau ingesteld, met drie werkgroepen die zich bezig houden met juridische-, financiële- en inhoudelijke ontwikkelingen en vraagstukken. Het programmabureau staat onder leiding van een door de 11 colleges aangestelde programmamanager. Ook is er inmiddels een projectgroep Wet werken naar vermogen (WWNV) waarin naast de directeuren van de deelnemende gemeenten ook de directeuren van de sociale diensten van de deelnemende gemeenten participeren. Bestuurlijk is er naast het DB en AB tenslotte nog een stuurgroep, met een afvaardiging van de wethouders, die nadrukkelijker betrokken is bij de ontwikkelingen. De bedoeling is dat alle nieuwe relevante voorstellen van de verschillende gremia aan de respectievelijke raden worden voorgelegd. De gemeenteraden worden vanaf medio 2010 regelmatig via raadsinformatiebrieven op de hoogte gebracht van actuele ontwikkelingen met betrekking tot Licom.

4.3 Informatievoorziening.

In deze paragraaf beantwoorden we de derde en vierde onderzoeksvraag, namelijk,

3. Waarover en op welke wijze is de gemeenteraad geïnformeerd teneinde de kaderstellende en controlerende taken te vervullen?
4. Op welke wijze wordt in de stukken voor de gemeenteraden ingegaan op de financiële risico's en de beheersing van deze risico's?

4.3.1 Algemeen.

De financiële problemen bij Licom kwamen voor het merendeel van de bestuurders van de gemeenten die deelnemen in de gemeenschappelijke regeling WOZL als een volkomen verrassing. In de begrotingen van de gemeenten voor het jaar 2011, die zijn vastgesteld in de zomer of herfst van 2010 waren, voor zover er aandacht aan Licom werd besteed, de verwachtingen voor Licom voor 2011 nog redelijk positief.

In de begroting van Heerlen voor 2011 werd in het hoofdstuk “Verbonden partijen” uitvoerig aandacht besteed aan Licom. Over de algemene financiële situatie wordt gemeld:

“In 2009 was er een fors negatief resultaat. De verwachting is dat over 2010 ook een negatief resultaat zal worden behaald, doch fors kleiner dan 2009. Voor deze verliezen wordt de reserve van Licom benut. Voor 2011 wordt een neutraal resultaat verwacht.”

Deze gegevens berustten op informatie van Licom uit februari 2010.

De eerste berichten over de thans bekende financiële problemen kwamen in najaar 2010. In het laatste kwartaal van 2010 kondigde Licom voor 2011 een tekort aan van 9 miljoen euro. In januari 2011 bij de presentatie van de begroting van Licom voor 2011 aan de AVA bleek dit verwachte tekort te zijn opgelopen tot € 11,8 miljoen, terwijl ook het tekort over 2010 ruim hoger lag dan eerder geraamd (€ 4,5 miljoen tegenover € 2,3 miljoen) waardoor de reserve van Licom geheel was uitgeput.

Deze informatie verscheen voor het eerst openbaar in afzonderlijke raadsinformatiebrieven over Licom in februari 2011. In Brunssum is de raad in maart 2011 in een voor dit doel belegde bijeenkomst geïnformeerd over de economische situatie bij Licom.

In de officiële planning en control stukken werd in de eerste bestuursrapportage in 2011 bij de meeste gemeenten melding gemaakt van de financiële problemen bij Licom. In de jaarverslagen en rekeningen over 2010 werd in de zomer van 2011 bij de meeste gemeenten de financiële situatie bij Licom beschreven. Het feit dat de financiële problemen bij Licom voor het merendeel van de bestuurders als een volledige verrassing kwamen, duidt op manco's in de informatievoorziening in de voorafgaande periode. Om die reden wordt in dit onderzoek bijzondere aandacht besteed aan die informatievoorziening.

4.3.2 Informatievoorziening in het kader van de reguliere Planning & Control-cyclus

Voor dit onderzoek zijn de reguliere planning en control (P&C) documenten van de deelnemende gemeenten vanaf het jaar 2009 gescand op het voorkomen van de trefwoorden “Licom” en “WOZL”. In bijlage 3 worden de resultaten hiervan in schemavorm weergegeven.

Begrotingen

In de begrotingen van de deelnemende gemeenten wordt onder meer in het hoofdstuk “Verbonden partijen” aandacht besteed aan Licom als grote verbonden partij. Daarnaast komen Licom en WOZL bij meerdere gemeenten ook onder diverse programma's (bijv. Economische zaken) aan de orde.

Tot en met de begroting voor 2011 zijn de teksten over Licom, zeker waar het de financiën betreft, vrijwel geheel gebaseerd op informatie ontvangen van Licom, al dan niet via WOZL. In de begroting

voor 2009 van Vaals werd nog apart vermeld dat de aandelenwaarde van Licom geheel is afgeschreven. In de begroting 2010 benoemde Landgraaf de waardedaling van de aandelen Licom als risicopost.

Over financiën sec van WOZL en Licom stond nauwelijks iets vermeld in de begrotingen van de gemeenten. Op het gebied van wachtlijsten en de beleidsmatige aspecten van de sociale werkvoorziening was meer sprake van een eigen gemeentelijke inbreng in de begrotingsteksten. Daarnaast ook waar het de inschakeling van Licom bij de uitvoering van gemeentelijke werkzaamheden betrof. Tenslotte werd in enkele begrotingen ook de aanpassing van de werking van de gemeenschappelijke regeling WOZL in het kader van de modernisering van de Wsw (zie paragraaf 4.2) besproken.

Tussentijdse programma- c.q. bestuursrapportages

In de tussentijdse programma- c.q. bestuursrapportages van de deelnemende gemeenten kwamen Licom en WOZL regelmatig aan de orde. Daarbij ging het om de inhoudelijke aspecten van de SW en de inschakeling van Licom bij gemeentelijk werk. Daarnaast betrof het de noodzakelijke financiële bijstellingen van onder meer de afrekening Wsw met WOZL (bij meerdere gemeenten) en de aframing van een aanvankelijk voor 2009 nog ingeboekte dividenduitkering van Licom (Onderbanken). In Landgraaf werd in 2010 waardedaling van de aandelen Licom weer als risicopost vermeld.

Jaarrekeningen en jaarverslagen

In de onderzochte jaarrekeningen en jaarverslagen van de in WOZL deelnemende gemeenten kwamen Licom en WOZL uitvoerig aan de orde. Daarbij bestond er een wezenlijk verschil tussen de jaarrekeningen over 2009 en die over 2010. Die laatste zijn samengesteld nadat eind 2010 de financiële tegenvallers bij Licom bekend zijn geworden.

Met betrekking tot de inhoudelijke aspecten van de sociale werkvoorziening kwamen aan de orde het aantal tewerkgestelden, uitstroom, wachtlijsten, etc., en daarnaast ook de inhuur van Wsw-ers en de inschakeling van Licom bij de uitvoering van gemeentelijke taken.

Waar het de financiën betreft kwamen de resultaten van Licom en de uitvoeringskosten bij WOZL aan de orde. Hierbij kwamen in de jaarrekening 2009 tussen de gemeenten opmerkelijke verschillen voor, variërend van hogere bijdragen Wsw en een tekort van WOZL tot incidentele baten vanwege een gunstige afrekening over 2008. Deze verschillen op zich zouden een nadere analyse behoeven, maar dit gaat de scope van het onderhavige onderzoek te buiten.

In de jaarrekeningen over 2010 werd uiteraard uitvoerig aandacht besteed aan de inmiddels bekende financiële problemen bij Licom. In de gemeenten Brunssum, Kerkrade en Onderbanken werd om die reden de boekwaarde van de aandelen Licom afgeschreven (voor een totaalbedrag van bijna 6 miljoen euro). In Vaals was de boekwaarde van de aandelen Licom al eerder afgeschreven.

Overige P&C documenten

In het kader van de reguliere P&C- cyclus werden naast de eigen gemeentelijke documenten aan de raden de ontwerp- begroting van WOZL, eventuele voorstellen tot begrotingswijziging en de jaarrekening van WOZL voorgelegd. De raden mogen hierover hun gevoelens kenbaar maken.

Het gaat hierbij om informatie van de kant van WOZL, die in de afgelopen jaren veelal zonder uitvoerige begeleidende ambtelijke advisering aan de raad werd voorgelegd, en die niet leidde tot afwijkende zienswijzen vanuit de raden.

Pas in de zomer van 2011, na het bekend worden van de financiële problemen bij Licom, werd bij een voorstel tot begrotingswijziging van WOZL uitvoerig ambtelijk geadviseerd, en spraken de raden ook een zienswijze uit waarin wordt afgeweken van het voorstel van WOZL.

4.3.3 Overige informatievoorziening.

Naast de periodiek terugkerende informatie via de P&C documenten werden en worden de gemeenteraden van de in WOZL deelnemende gemeenten nog op beperkte schaal van informatie voorzien.

- Raadsinformatiebrieven. Deze worden voor belangrijke onderwerpen afzonderlijk opgesteld. Voor Licom en WOZL worden deze voor het eerst aangetroffen na het bekend worden van de financiële problemen bij Licom.
- In enkele gemeenten gaf de portefeuillehouder in de vergaderingen van de vakcommissie periodiek mondeling informatie over de stand van zaken bij Licom en WOZL. Tot medio 2010 gebeurde dat op beperkte schaal, daarna is de frequentie hiervan uiteraard verhoogd.
- De stukken voor de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van WOZL worden niet aan de gemeenteraden ter beschikking gesteld. Daarover beschikken alleen de portefeuillehouders. De verslagen van de vergaderingen van het AB zijn in beginsel wel openbaar maar worden niet aan de raden voorgelegd.
- De informatie van Licom voor de aandeelhoudersvergadering komt niet voor de raadsleden beschikbaar; ook deze blijft voorbehouden aan de aandeelhouders?

4.3.4 Beleving van de informatievoorziening.

Beleving raadsleden.

Van de zes in het onderzoek deelnemende gemeenten zijn 11 raadsleden geïnterviewd, op één na van elke gemeente twee raadsleden.

De informatievoorziening vanuit WOZL verloopt voornamelijk via de reguliere P&C stukken, zoals ontwerp begroting, etc. Deze informatie wordt door alle geïnterviewde raadsleden over de periode vóór 2010 gekwalificeerd als beperkt en zeker niet uitnodigend tot discussie; mede daardoor werden deze stukken vaak behandeld als “hamerstuk”.

De stukken voor de vergaderingen van het Algemeen bestuur van WOZL kwamen in de nieuwe bestuursstructuur vanaf 2009 voor de raadsleden niet beschikbaar. De meningen van de raadsleden hierover zijn verdeeld. Enkel vinden dit een achteruitgang, waartegenover anderen stellen dat ook in de oude situatie WOZL bij de raadsleden te weinig aandacht kreeg; bij vergaderingen van het AB van WOZL was in de oude situatie vaak geen quorum. De verslagen van de vergaderingen van het AB van WOZL zijn openbaar. Deze werden slechts door enkele specialisten op het gebied van de SW geraadpleegd, en dan vooral waar het de inhoudelijke aspecten van de sociale werkvoorziening betreft en niet zozeer op het gebied van de financiën.

Stukken voor de vergadering van aandeelhouders van Licom komen voor de raadsleden niet beschikbaar. Over de kwaliteit van deze informatievoorziening kunnen de raadsleden dus geen oordeel geven. Wel zijn de raadsleden achteraf van oordeel dat de raad ook hierbij eerder en beter betrokken had moeten worden, bijvoorbeeld middels het ter inzage leggen van deze stukken, met de ambtelijke advisering.

Over de informatievoorziening over Licom en WOZL vanuit de eigen gemeente zijn de meningen van de geïnterviewde raadsleden verdeeld. Vanaf 2010, na het bekend worden van de financiële problemen bij Licom, werd in alle deelnemende gemeenten de raad regelmatig actief geïnformeerd over de stand van zaken. In de periode vóór 2010 kwalificeert de meerderheid van de raadsleden de actieve informatievoorziening door de portefeuillehouder als te beperkt. Alleen drie raadsleden uit de gemeenten Heerlen en Onderbanken zijn ook tevreden over de actieve informatievoorziening in de periode vóór 2010.

Over de informatievoorziening over het onderzoek van Deloitte naar de transacties rond Intratuin, en met name over de in dat kader geldende geheimhouding, zijn de meningen van de geïnterviewde raadsleden verdeeld. Algemeen acht men deze geheimhouding ongewenst uit democratisch oogpunt. Het merendeel van de raadsleden accepteert echter deze geheimhouding uit zakelijke overwegingen (het vermijden van schadeclaims). Enkel vinden dit echter dermate ongewenst dat ze bereid zijn om voor de uit democratisch oogpunt gewenste openheid van zaken een financieel risico te lopen.

Beleving portefeuillehouders.

De portefeuillehouders van de zes in het onderzoek deelnemende gemeenten zijn voor dit onderzoek geïnterviewd.

De portefeuillehouders zijn lid van het AB en DB van WOZL en krijgen uit dien hoofde alle stukken voor besluitvorming over het door WOZL te voeren beleid; zowel de reguliere P&C stukken als de overige stukken met betrekking tot het te voeren SW beleid. De informatievoorziening vanuit WOZL wordt door de geïnterviewde portefeuillehouders als redelijk of goed gekwalificeerd; enkelen van hen hebben WOZL nog maar kort in portefeuille en hebben wel moeten wennen aan het gehanteerde vakjargon. Ook de verslaglegging van de vergaderingen van het AB wordt gekwalificeerd als voldoende inhoudelijk en informatief.

De stukken voor de vergaderingen van het AB van WOZL kwamen in de nieuwe structuur vanaf 2010 voor de raadsleden niet beschikbaar. De meningen van de portefeuillehouders hierover zijn verdeeld. Eén portefeuillehouder geeft aan dit minder gewenst te achten uit het oogpunt van betrokkenheid van de raad bij de SW. Twee portefeuillehouders stellen dat ook in de oude situatie WOZL bij de raadsleden te weinig aandacht kreeg; bij vergaderingen van het AB van WOZL was vóór 2009 vaak geen quorum.

De informatievoorziening van Licom voor de vergadering van aandeelhouders wordt door de portefeuillehouders als “minimaal” gekwalificeerd. De schriftelijke informatie bleef beperkt tot de verplichte stukken, daarbuiten was alle informatie vooral mondeling tijdens de vergaderingen. Ook de informatie vanuit de oude Raad van Commissarissen wordt door alle portefeuillehouders als te

beperkt aangemerkt. De AVA kreeg niet de managementletter van de accountant in te zien. De RvC is feitelijk de opdrachtgever van de accountant, dus zal deze rapporteren aan de RvC en in principe niet aan de AVA. Daarover is niets in de statuten nader geregeld. Voor de door die RvC gehanteerde vertrouwelijkheid kunnen de portefeuillehouders weinig begrip opbrengen, de commissarissen zouden er immers voor de aandeelhouders moeten zitten.

De communicatie over Licom en WOZL binnen de eigen gemeente wordt door de portefeuillehouders als goed gekwalificeerd. Volgens het merendeel van hen was wel in de periode vóór 2010 binnen de eigen gemeente de ambtelijke capaciteit voor advisering bij het SW dossier op inhoudelijk en financieel gebied te beperkt. Deze kennis was toen vooral geconcentreerd bij WOZL zelf. In dit tekort is volgens alle portefeuillehouders inmiddels goed voorzien.

De meningen van de portefeuillehouders over de informatievoorziening over het onderzoek van Deloitte naar de transacties rond Intratuin, en over de in dat kader geldende geheimhouding, zijn verdeeld. Algemeen acht men deze geheimhouding ongewenst uit democratisch oogpunt. Vijf portefeuillehouders accepteren echter deze geheimhouding uit zakelijke overwegingen (het vermijden van schadeclaims). Eén portefeuillehouder vindt dit uit democratisch oogpunt zo ongewenst dat hij zich er alleen bij heeft neergelegd uit solidariteit met de andere gemeenten.

Beleving ambtenaren.

Van de zes in het onderzoek deelnemende gemeenten hebben in totaal 16 ambtelijke medewerkers uit verschillende disciplines deelgenomen aan de voor dit onderzoek gehouden interviews.

De informatievoorziening vanuit WOZL wordt door het merendeel van de geïnterviewde ambtenaren als redelijk of goed gekwalificeerd. De informatie van Licom voor de vergadering van aandeelhouders wordt door de ambtenaren die deze stukken voor advies kregen voorgelegd als erg summier en weinig informatief gekwalificeerd. Ook de informatievoorziening vanuit de Raad van Commissarissen aan de aandeelhouders wordt door deze ambtenaren als slecht aangemerkt. In enkele gemeenten werden deze stukken niet aan ambtelijke medewerkers voorgelegd. Vanaf 2010 is deze situatie over de gehele linie sterk verbeterd.

Over de informatievoorziening over Licom en WOZL binnen de eigen gemeente in de periode vóór 2010 lopen de ervaringen van de ambtenaren uiteen. In enkele gemeenten wordt de interne communicatie ook in die periode als voldoende ervaren, terwijl men in de andere gemeenten de interne communicatie over dit onderwerp te beperkt vindt.

Door allen is onderkend dat in de periode vóór 2010 de kennis om dit dossier op inhoudelijk en financieel gebied goed te begeleiden teveel geconcentreerd was bij WOZL. De interne communicatie vanaf 2010 wordt in alle deelnemende gemeenten als goed ervaren. De informatie uitwisseling over Licom en WOZL en de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten in de periode vanaf 2010 wordt door de geïnterviewde ambtelijke medewerkers als goed gekwalificeerd.

4.4 Governance

In deze paragraaf beantwoorden we de laatste onderzoeksvraag, namelijk

5. Op welke wijze verhoudt de governance structuur van WOZL en Licom zich tot de kaderstellende en controlerende taken van de betrokken gemeenteraden?

4.4.1 WOZL/LICOM

De VNG heeft in 2012 een handreiking ontwikkeld op basis waarvan een aantal modellen voor samenwerking en besturing van de sociale werkvoorziening zijn beschreven.¹² Voordelen van de constructie waarbij een GR de opdrachtgever is van een uitvoeringsorganisatie (in de vorm van een samenwerkingsvennootschap) zijn volgens de VNG de volgende:

- Er is sprake van scheiding tussen beleid (AB/DB) en uitvoering.
- De risico's van de aansprakelijkheid voor gemeenten ten aanzien van de exploitatie van Wsw-bedrijven blijft beperkt.
- Door dit model wordt doelmatiger werken mogelijk (gebruikmaken van marktconforme bedrijfsvoorwaarden en samenwerking met private partners).

4.4.2 Inleiding in Governance

Public of Local Governance (publieke sector) hangt nauw samen met de ontwikkeling op het gebied van corporate governance (private sector), een ontwikkeling die sinds de jaren negentig door de commissie Peters en later door de commissie Tabaksblat (en de commissies Frijs en Streppel) in toenemende mate belangstelling heeft gekregen. Ook in de publieke sector is good governance gemeengoed geworden, bestuurders op alle niveaus dienen zich te houden aan de governance principes, versterkt op lokaal niveau door het invoeren van het dualisme in 2002 toen het wetsvoorstel 'dualisering gemeentebestuur' in werking trad. Het gemeentebestuur, de raad en het college ging vanaf dat moment relatief onafhankelijk van elkaar opereren waarbij ze hun eigen afzonderlijke verantwoordelijkheden hadden. Het ministerie van financiën heeft in 2006 "good governance" als volgt gedefinieerd: "Good governance is het waarborgen dat de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden, gebeurt in onderlinge samenhang, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen en in lijn met de bestuurlijke visie". In paragraaf 2.3 is een overzicht opgenomen van de vier criteria (sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden) die invulling geven aan de term (public) governance. Deze vier criteria zullen tevens gebruikt worden als toetsingscriteria voor het beoordelen van de huidige structuur binnen de gemeentelijke samenwerking van 11 gemeenten.

De commissie Peters deed reeds in 1997 een groot aantal aanbevelingen voor de verbetering van de corporate governance in Nederland. Overigens zijn de aanbevelingen nooit tot wet verheven maar bleven beperkt tot zelfregulerende maatregelen. Aanbevelingen met betrekking tot management en gezag, verantwoordelijkheid en invloed en accountability en supervisie. Een groot aantal aanbevelingen had betrekking op de rol van een onafhankelijke Raad van Commissarissen die

¹² Modellen voor samenwerking en besturing van de sociale werkvoorziening, Handreiking VNG, 2012.

verantwoording aflegt, in het jaarverslag aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Een aantal aanbevelingen had betrekking op de raad van bestuur en een 10 tal aanbevelingen had betrekking op het functioneren van Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). De bedoeling van de commissie was om de AVA serieuze invloed te geven op het functioneren van de vennootschap.

De commissie Tabaksblat richtte zich in 2003 op het definiëren en aannemen van rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursorganen binnen een bedrijf. De zogenaamde code Tabaksblat heeft wel een wettelijke basis die is ingegaan per 31 december 2004 en is op alle beursgenoteerde bedrijven van toepassing.

Om de naleving en uitvoering van de code door de beursgenoteerde ondernemingen te bewaken, is in december 2004 een Monitoring Commissie Corporate Governance Code geïnstalleerd. Deze commissie onder leiding van de heer Jean Frijns heeft in december 2008 ook de Nederlandse Corporate Governance Code geactualiseerd.

In 2009 hebben de ministers van Economische Zaken, Financiën en Justitie een nieuwe Monitoring Commissie Corporate Governance benoemd. De nieuwe commissie staat onder leiding van de heer Jos Streppel. De commissie Streppel volgt de commissie Frijns op.

In Nederland bestaat (nog) geen Corporate Governance voor niet-beursgenoteerde ondernemingen. Jaarlijks geeft de Monitor commissie een rapport uit op basis waarvan de ontwikkelingen van de toepassing van de Code worden beoordeeld. In het laatste rapport (2011) wordt aangegeven dat het positief is dat de Code zich uitbreidt naar het MKB en andere niet-beursondernemingen. Deze partijen zijn op grond van de Code zelf niet gehouden tot naleving, maar conformeren zich vrijwillig aan de Code.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek “Goed bestuur tussen publiek en privaat” geconstateerd dat er nog maar weinig aandacht is gegeven aan de relatie met de overheid. Ook wordt aangegeven dat wanneer een organisatie een gemengd publiek-privaat profiel heeft, een complex toezicht- en verantwoordingsarrangement onvermijdelijk is. Vaak blijkt dat gemengde profielen kunnen leiden tot tegengestelde prikkels voor de organisatie, bijvoorbeeld omdat publieke taakuitvoering en marktprincipes op gespannen voet met elkaar kunnen staan omdat een publieke organisatiestructuur botst met gewenste ondernemerszin.

Aanvullend aan de conclusies van de Algemene Rekenkamer is uit onderzoek gebleken (L. Boot, Governance Support, 2007) dat er vaak sprake is van belanghebbenden die lid zijn van het AB of DB. Dit werd in het verleden altijd als een voordeel gezien maar in de bestaande good governance codes wordt ervan uitgegaan dat belangbehartiging niet thuis hoort binnen het bestuur. Bestuurders en toezichthouders mogen geen specifieke deelbelangen dienen en moeten zonder last en ruggespraak kunnen optreden en ten opzichte van elkaar onbevangen kunnen opereren. Dit meerdere pettenprobleem is ook nadrukkelijk aanwezig bij de WOZ/Licom constructie.

4.4.3 Governance en de sociale werkvoorziening

De VNG en Cedris hebben naar aanleiding van de kabinetsplannen voor de Sociale Werkvoorziening een onafhankelijke commissie ingesteld om een advies op te stellen over de toekomst van de sociale

werkvoorziening en de transitie, dit rapport kreeg de titel: *Goed benut, goed bestuurd* (15 september 2011). De commissie heeft eind 2011 zes aanbevelingen gedaan. Met betrekking tot governance adviseert de commissie om een einde te maken aan de onheldere verantwoordelijkheidsverdeling, dus een scheiding van opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht. De commissie constateert dat de gemeente te veel op afstand staat van het SW bedrijf. Dit probleem speelt met name bij SW bedrijven die onder een GR vallen waarin meerdere gemeenten deelnemen. Ook wordt geconstateerd dat er sprake is van een onevenwichtig verschil in kennis (als een wethouder is ingewerkt, zit de periode er alweer bijna op). Bij bestuurders maar ook in de ambtelijke ondersteuning blijkt een gebrek aan capaciteit en kennis. Als laatste wordt met betrekking tot besturing geconstateerd dat politieke ambities en wensen en het bedrijfseconomische perspectief gemakkelijk op gespannen voet met elkaar staan (meerdere petten). Er wordt zelfs geadviseerd een governancecode (afgeleid van bestaande codes) te ontwikkelen waarin de scheiding van verantwoordelijkheden helder is.

Onder andere naar aanleiding van het advies van deze commissie heeft de VNG een handreiking opgesteld over de sturing op de sociale werkvoorziening. In deze handreiking is een aantal bestuurlijke modellen beschreven die bedoeld zijn om het delen van kennis en ervaringen tussen gemeenten te stimuleren. De voor en nadelen van de diverse modellen worden nader toegelicht. Bij het inrichten van een NV is de invloed van de gemeenten beperkt maar een NV maakt ondernemen en innoveren weer wat makkelijker. De gedachte is dat gemeentelijke betrokkenheid veelal beïnvloed wordt door politieke afwegingen en dat toezicht op de uitvoering beter belegd is bij een daarvoor geëquiperde raad van commissarissen dan bij gemeentebestuurders die over het algemeen minder ervaring hebben met toezicht houden op (publiek) private bedrijven. Dit kan invloed hebben op de slagvaardigheid en kan leiden tot onvoldoende innovatiekracht en de daarbij behorende investeringen.

De bestuurders en commissarissen dienen het vennootschappelijke belang en de wethouder als aandeelhouder heeft ook nog te maken met het gemeentelijke belang. Het eerder beschreven meerdere petten probleem dus. Aangegeven wordt voorts dat de positie van de aandeelhouders ten opzichte van bestuur en commissarissen versterkt kan worden door in de statuten belangrijke toezichthoudende bevoegdheden aan aandeelhouders toe te kennen.

4.4.4 DE INTERVIEWS

Er zijn interviews gehouden met ambtenaren, raadsleden en bestuurders. In deze paragraaf een samenvatting van gespreksonderdelen die gericht waren op de governancestructuur.

Beleving raadsleden

Raadsleden erkennen nagenoeg allemaal dat de raad als hoogste orgaan het nakijken heeft gehad bij de ontwikkelingen in het recente verleden. Ze zijn dan ook kritisch op de structuur. Een aantal geeft aan dat de DB/AB structuur blijkbaar wel werkt bij andere GR's zoals Pentasz en ISD BOL. Aangegeven wordt dat dit waarschijnlijk te maken heeft met de kleinschaligheid maar ook met de doelgroep. De doelgroep uitkeringsgerechtigden heeft, zo wordt gezegd, maatschappelijk meer impact op lokaal niveau, maar ook de financiële impact is aanzienlijk. De uitvoering van de Wsw is in het verleden geen issue geweest. Het ging goed, er waren geen zichtbare financiële problemen en er werd een acceptabel plaatsingspercentage gescoord. Vanaf 2010 gaan de alarmbellen rinkelen, snel

oplopende miljoenentekorten en het Intratuin debacle. Vanaf dat moment is zowel de maatschappelijke als de financiële impact groot.

Overigens zijn de raadsleden over het algemeen kritisch over gemeenschappelijke regelingen. De invloed van raad is beperkt bij GR'en, terwijl de raad wel budgetrecht heeft. Door een enkel raadslid wordt aangegeven dat een oplossing zou zijn om een gezamenlijke raad in te stellen, die besluiten kan nemen met mandaat (dat zou dus een DB met mandaat kunnen zijn, maar dan wel met beleidsbepalende en verordenende bevoegdheid). In ieder geval is iedereen het er over eens dat een nieuwe structuur kleinschalig(er) en overzichtelijker moet zijn.

Sommige raadsleden zijn van mening dat de structuur niet leidend is geweest in de ontstane problematiek, wel de invulling van de verantwoordelijkheden binnen de structuur. Bij een goed functionerende RvC die de AVA adequaat informeert en met een duidelijke rapportagelijijn naar de gemeenteraad zouden de problemen wellicht eerder aan het licht zijn gekomen en had bijgestuurd of ingegrepen kunnen worden. Alle geïnterviewde raadsleden zijn het er over eens dat de raad in iedere toekomstige constructie meer invloed moet krijgen.

Over het algemeen zijn de geïnterviewden het er over eens dat commerciële activiteiten binnen LICOM conflicteren met de Wsw doelstelling, voorts moeten zaken meer lokaal worden opgepakt. Waarbij onderzocht zou moeten worden of de NV en de GR wel meerwaarde hebben. Meer zelf doen als gemeente kan, maar moet wel kosteneffectief zijn. Samenwerking tussen de verschillende GR'en op het terrein van arbeidsmarkt en re-integratie (Wwb en Wsw) wordt als een kans gezien.

In de huidige situatie kan de raad de gevoelens uitspreken over de begroting van de WOZL maar zeggenschap wordt niet ervaren. Over eventuele bezwaren van een raadsfractie moet ook nog eens afgestemd worden in het AB, tussen de wethouders van de 11 deelnemende gemeenten. Wel zijn er voldoende mogelijkheden om de wethouders ter verantwoording te roepen maar daarmee is de invloed van de raad in het dossier Wsw nog niet versterkt. In enkele gevallen is men van mening dat er onvoldoende afstemming heeft plaatsgevonden tussen de wethouder (AVA) en de raad.

Vóór de effectuering van de wetswijziging in 2010 zaten nog raadsleden in het AB van de WOZL. Aangegeven wordt dat deze raadsleden veelal onvoldoende verstand van zaken hadden maar dat ook het quorum vaak niet gehaald werd. Officieel was de reden waarom er geen gemeenteraadsleden meer in het AB zouden komen per 1 januari 2008, omdat de beleidsbepalende en verordende bevoegdheid teruggebracht werd naar de gemeenten. Door bijna alle raadsleden wordt echter aangegeven dat de wetswijziging wel erg goed uitkwam omdat de kennis er bij de raadsleden niet was en het quorum veelal niet gehaald werd. Overigens is er een enkel raadslid dat van mening is dat het AB wel op een adequate wijze functioneerde.

Over de NV vorm van LICOM is men het erover eens dat er te weinig invloed van de AVA mogelijk is waarbij ook wordt aangegeven dat de wethouders onvoldoende expert zijn om aan de weinige invloed die er is op een adequate wijze invulling te geven. Het is een vreemde situatie, enerzijds de SW'ers wegzetten in een NV en anderzijds zijn de gemeenten wel verantwoordelijk voor de SW'ers. Aangegeven wordt dat de betrokkenheid en controle beter moeten, eventueel met een extern bureau dat namens de gemeenten toezicht houdt met een adequate rapportagelijijn, inclusief risicoparagraaf naar de raden. Het WOZL kan eventueel in de huidige vorm blijven bestaan maar dan

wel met mensen die specifiek daartoe opgeleid worden, 1 à 2 van iedere gemeente die het AB en DB op een professionele wijze kunnen adviseren/ondersteunen.

Over het algemeen is men het er over eens dat een voorkeursbehandeling voor de uitvoerder van de Wsw geen probleem hoeft te zijn. Wel moet er een goede balans zijn, dus zowel werk gunnen aan het Wsw bedrijf als aan het MKB en in toenemende mate bij aanbestedingen het social return of investment-principe doorvoeren.

Beleving wethouders

De wethouders zijn van mening dat Licom zich in het verleden teveel als privaat bedrijf heeft opgesteld met focus op commerciële activiteiten. De sturing vanuit de GR was niet adequaat en er was weinig, zowel kwantitatieve als kwalitatieve ondersteuning vanuit het ambtelijk apparaat. Daarnaast wordt aangegeven dat de WOZL een bepaalde periode te eigenstandig heeft geopereerd waardoor de gemeenten ook teveel op afstand stonden. Over het algemeen zijn de wethouders het er over eens dat de invloed van de AVA beperkt is bij een private NV. Aandeelhouders mogen zich niet bemoeien met operationele zaken en dat werd tijdens de vergaderingen ook regelmatig zo uitgesproken door RvC en directie. De focus van LICOM was meer gericht op het bedrijf en minder op het plaatsen van SW, zo wordt gezegd. Veelal was er sprake van een taken en bevoegdheden discussie. Het is dus logisch dat de wethouders weinig invloed hadden en dat geldt dan uiteraard ook voor de raadsleden. De raad was dus machteloos en door één wethouder wordt aangegeven dat de gemeenten niet met deze structuur hadden moeten instemmen. Daarbij wordt ook nog aangegeven dat als er een nieuw model wordt ingericht waarbij gemeenten meer de regie hebben, de gemeenten niet voor bedrijfje moeten gaan spelen. Daar zijn ze niet voor.

Het oprichten van de NV moet echter ook in de tijdsgeest van de jaren negentig worden gezien. Privatiseren, fusies en de (lokale) overheid meer bedrijfsmatig organiseren was aan de orde van de dag. Een commercieel bedrijf is te weinig van “ons” wordt door een wethouder aangegeven. Echter wordt ook door wethouders aangegeven dat er een gebrek aan betrokkenheid en kennis was bij raadsleden en dat er vaak geen quorum was ten tijde van het AB WOZL toen raadsleden daar nog deel van uitmaakten. Door het afschaffen van het benoemen van raadsleden in het AB kwam de raad echter nog meer op afstand te staan. Ook door wethouders wordt aangegeven dat bijvoorbeeld het kleinschalige ISD Bol beter werkt dan de schaal van WOZL en LICOM en dat er binnen die laatste structuur te veel sprake is van conflicterende belangen (aandeelhouder versus uitvoerder van de Wsw).

Voortbouwend op de rapporten Langedijk en Berenschot hebben de ambtelijke werkgroepen de notitie 'Uitgangspunten en mogelijkheden uitvoering WSW' opgesteld. Daarmee werd tegemoet gekomen aan de toezegging uit 2011 aan de gemeenteraden voor voorstellen over de bedrijfsvoering en strategische beleidskeuzen. Met de uitgangspuntennotitie wordt beoogd het controlemechanisme weer op een adequate wijze te laten functioneren, aangestuurd vanuit het publieke domein. Onderzocht dient te worden of de GR WOZL nog meerwaarde heeft waarbij de gemeenten en de GR samen gaan om de opdrachten rechtstreeks bij de verschillende businessunits van LICOM weg te zetten, waarbij gemeentelijke werkbedrijven werk kunnen wegzetten. Het model van werkbedrijven functioneert op dit moment al op een kleine schaal waarbij het voordeel is dat er heel korte lijnen zijn met de gemeentelijke organisatie. Er is wel sprake van communicerende vaten (LICOM en werkbedrijven). Het succes van werkbedrijven kan wel eens ten koste kunnen gaan van de plaatsingsratio van LICOM. Hier moet aandacht voor zijn.

Ook door wethouders wordt aangegeven dat samenwerking tussen verschillende gremia (ISD BOL, Pentasz, Kompas etc.) een goede zaak zou zijn, het gaat immers in alle gevallen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ook is men het er over het algemeen over eens dat er sprake moet zijn van een bepaalde schaal, niet te klein maar zeker ook niet te groot.

Beleving beleidsambtenaren

Ook door ambtenaren wordt aangegeven dat de gemeenten er voor moeten waken dat ze niet te veel hooi op de vork nemen. Je bent als 11 samenwerkende gemeenten niet in staat om de ruim 4.000 Wsw-ers aan te sturen en te begeleiden. Onvoldoende duidelijk is of de voorstellen wel gaan werken, zoals deze in de uitgangspuntennotitie liggen en de voorgestelde lokale pilots (publieke payrolling, groen en buurtbeheer en Wmo),. De gemeentelijke werkbedrijven functioneren goed dus dat zou een optie kunnen zijn, ook de samenwerking tussen gremia wordt als positief gezien. Het goed functioneren van de ISD BOL (Intergemeentelijke Sociale Dienst Brunssum, Onderbanken, Landgraaf) wordt ook als een voorbeeld gezien. Er is wel een bepaalde schaal nodig, veelal wordt de Zuid Limburgse schaal genoemd. Ambtenaren zijn wat terughoudend als het gaat om de mogelijkheden van de gemeente. Bestuurders roepen dat ze meer invloed willen en dat de gemeenten het maar zelf moeten gaan doen, maar de vraag is of daar voldoende capaciteit voor is. Over het algemeen zijn ook de ambtenaren van mening dat de gemeente weer de regie moet krijgen.

De meeste ambtenaren zijn het erover eens dat het lange tijd goed is gegaan en dat er daarom ook geen discussie was over structuren. Men is van mening dat in ieder geval gemeenten in een eventuele nieuwe structuur ver af moeten blijven van commerciële activiteiten. In de huidige structuur is een beleidsgroep ingericht waardoor meer verantwoordelijkheid bij de gemeente kwam te liggen en minder bij WOZL. De beleidsgroep kan terugvallen op een juridische of financiële werkgroep. Waarbij er ook nog sprake is van een kernteam met een select ambtelijk groepje beleidsinhoudelijke, financiële en juridische experts van de grote gemeenten en vanuit de gemeente Gulpen-Wittem.

Evenals de wethouders en de raadsleden zijn ook de ambtenaren van mening dat de rol van de aandeelhouders in een NV beperkt was, mogelijkheden om te sturen waren er volgens hen bijna niet. Behoudens het machtsmiddel om de RvC en/of de statutair benoemde directeur te ontslaan zijn er weinig mogelijkheden om bij te sturen. In een normale private NV situatie kun je als aandeelhouder stoppen met investeren maar de gemeenten hebben een publieke taak waardoor het wel een complexe situatie betreft. Bovendien betreft het de werkgelegenheid van meer dan 4.000 Wsw-ers die via WOZL in dienst zijn van de gemeenten. Als deze groep, door bijvoorbeeld het wegvallen van Licom, geen werk meer heeft, komen de loonkosten voor rekening van de gemeenten. De rijkssubsidie Wsw valt weg, omdat er geen sprake meer is van begeleid werken. Bestuurlijk en financieel gezien kunnen de gemeenten niet zo maar de stekker uit Licom trekken, terwijl daar wellicht bedrijfsmatig en vanuit het aandeelhoudersbelang alle redenen toe kan zijn.

Je kunt als raad hooguit het plaatsingsbeleid via WOZL beïnvloeden. WOZL is formele uitvoerder en regisseur van de SW. Daarnaast heb je de SW bedrijven, waarvan er één (LICOM) eigendom is van de gemeenten. LICOM heeft zich in de ogen van de ambtenaren te veel als NV gedragen, met teveel bedrijven binnen de NV, en minder als organisatie die werkt binnen het publieke domein. De NV als juridische entiteit wordt door de meeste ambtenaren als onvoldoende geschikt geacht. Sommigen zijn van mening dat gemeenten ook zelf contracten kunnen gaan sluiten met private werkgevers.

Met het inrichten van het Schap en de NV structuur is tevens de deskundigheidsontwikkeling bij de gemeente losgelaten.

Een van de ambtenaren beschrijft de geschiedenis van de structuur. Midden jaren 90 heeft er een tweedeling binnen de SW plaatsgevonden, er was sprake van een sociaal economische tak en een bedrijfseconomische tak, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Vanuit de bedrijfseconomische tak is op enig moment de Vereniging van LICOM aandeelhouders (VELIA) opgericht. De ambtenaren deden het voorbereidende werk en de input werd via de wethouder ingebracht in de AVA. In de periode rond 2003 was er sprake van een verschuiving van de bedrijfseconomische tak naar de sociaal economische tak, er leken immers geen financiële problemen te zijn. De aandacht voor de financiën nam af. De wethouders met sociale zaken in portefeuille gingen de integrale aansturing van LICOM verzorgen (de AVA van de NV en het DB van de WOZL) en VELIA werd opgedoekt waarbij de taken en verantwoordelijkheden werden overgedragen aan het DB en de WOZL. In die tijd verdwenen de financiële aspecten naar de achtergrond. In eerste instantie was er nog sprake van een structuur NV (in een structuur NV heeft de RvC nog meer bevoegdheden en de AVA minder bevoegdheden).

4.4.5 ANALYSE GOVERNANCE

In deze paragraaf worden de vier pijlers van governance nader belicht vanuit de optiek van de gemeente.

- De pijlers 1 en 2 : Sturen en toezicht houden.

De Algemene Rekenkamer (2006) heeft aangegeven dat de governancecode een middel is voor een maatschappelijke onderneming om te laten zien hoe ze in de formulering van haar doelen met de belangen van alle stakeholders rekening houdt waarbij een van de stakeholders de overheid is. Voor SW bedrijven is er (nog) geen aparte governancecode opgesteld. Ook is LICOM geen beursgenoteerde onderneming waardoor de corporate governance codes formeel niet van toepassing zijn. Desalniettemin mag je veronderstellen dat LICOM zich conformeert aan het principe van Good Governance. Sturen is het richting geven aan de organisatie om organisatiedoelstellingen te realiseren waarbij in een overheidssetting de belangen van de lokale overheid (in dit geval) zwaar moeten worden meegewogen. De toezichthouder vormt zich vervolgens een oordeel en heeft de mogelijkheid te interveniëren. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van beleidsdoelstellingen is formeel geregeld in de statuten van LICOM NV. In deze statuten zijn echter geen aanvullende toezichthoudende bevoegdheden aan de aandeelhouders toegekend waarmee de sturingsmogelijkheden van de gemeenten op een adequate manier ingevuld zouden kunnen worden. De uitvoering van de Wsw wordt door middel van een meerjarig Aanwijzingsbesluit uitvoering Wsw toegekend aan onder andere de LICOM (zie hiervoor paragraaf 4.2.2.)

De aansluiting op het realiseren van doelen in het kader van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de SW populatie is aldus in de contracten onvoldoende geborgd. De sturingsmogelijkheden in de huidige structuur waarbij de GR opdrachtgever is van een uitvoerings NV (waarvan de aandelen gehouden worden door deelnemende gemeenten) worden als te beperkt beoordeeld door de geïnterviewden. De scheiding tussen beleid en

uitvoering alsmede het beperken van de risico's en aansprakelijkheid van de gemeenten is geregeld met deze structuur maar de invloed op het beleid en het realiseren van doelstellingen is beperkt. Tegelijkertijd zijn er op basis van de ontwikkelingen rondom good governance voldoende mogelijkheden om de gemeentelijke invloed op het realiseren van doelen te versterken. Sterker nog, "Tabaksblat" (en zijn voorganger Peters in 1997) zegt "de aandeelhouder dient zodanig invloed te kunnen uitoefenen op het beleid van het bestuur en de raad van commissarissen van de vennootschap, dat zij een volwaardige rol speelt in het systeem van "checks and balances" in de vennootschap".

De "wat"-vraag is veelal geregeld maar wel op abstract niveau (zorg dragen voor tewerkstelling) maar de concretisering en de controle op de "hoe" vraag komt nagenoeg niet aan de orde in de contracten tussen GR en LICOM. Dat komt wel in de individuele trajectplannen aan de orde. Voorts zijn de samenstelling van de RvC alsmede de rol van de aandeelhouders elementen die de sturing aanzienlijk kan verbeteren. Dit gaat veel verder dan het benoemen of ontslaan van de raad van bestuur. Door het nadrukkelijker toetsen van het beleid aan de contractuele afspraken met de GR kan de expliciete sturingsinvloed van de gemeentes toenemen. Ook de rol van de AVA, die bij wet een aantal verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft zoals het benoemen van de RvC en het goedkeuren van jaarverslagen kan dus nadrukkelijker vorm krijgen, meer gericht op sturen en toezichthouden.

Veelal zijn de aandeelhouders ook lid van het DB/AB van de GR, de sturingsmogelijkheden nemen toe als de verantwoordelijkheden gescheiden worden en ook in de bemensing een betere balans komt tussen de verschillende aandachtsgebieden (kennis van de SW én financiën).

Kortom, sturing in de huidige structuur is onvoldoende geborgd. Ook uit de interviews blijkt dat verondersteld wordt dat de invloed van gemeente binnen de huidige structuur beperkt is.

- De pijlers 3 en 4 : Beheersen en verantwoorden

Beheersen is het stelsel van maatregelen en procedures om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is met de beoogde doelstellingen. Uiteraard gaat het er bij verantwoorden ook om hoe verantwoord wordt over de realisering van beleidsdoelstellingen. Daarbij wordt ook veelal betrokken (bij publiek/private organisatie) of er aandacht is voor het voorkómen van oneerlijke concurrentie, voor integriteit of voor risicomanagement. Voorbeelden van meer specifieke beheersingsaspecten zijn: efficiënte en effectieve besteding van publieke middelen (waaronder de bezoldiging van de bestuurders), scheiding van publieke en private activiteiten, transparantie in kostentoerekening en risicomanagement ten behoeve van politieke doelen. Bezien we de huidige situatie dan is er nauwelijks sprake van een adequate beheersingssysteem op basis waarvan de gemeenten kunnen beoordelen of de uitvoering in lijn met de doelstellingen is. De gemeenteraden krijgen zeer summiere voortgangs- of verantwoordingsinformatie ter bespreking en/of besluitvorming. De wettelijk verplichte documenten worden voorgelegd maar er is onvoldoende aandacht voor het verhaal achter de formele stukken zoals de begrotingen en jaarstukken van de WOZL. Ook de aandeelhouders worden, zo blijkt uit de interviews en de geraadpleegde stukken onvoldoende adequaat geïnformeerd. Uiteraard ligt daar ook een verantwoordelijkheid van de aandeelhouders, wellicht hadden de aandeelhouders eens wat kritische vragen moeten stellen over de informatievoorziening. Aandeelhouders, zo geeft een aantal zelf aan, lieten zich nog wel eens met een

kluitje in het riet sturen: de expertise zit bij de RvC en het bestuur van de LICOM en niet bij de gemeentelijke vertegenwoordigers of bij hun ambtelijke ondersteuning, in ieder geval tot en met 2010. Statutair is echter vastgelegd dat het bestuur en de RvC van de LICOM alle verlangde inlichtingen aan de AVA moet verstrekken, tenzij een zwaarwichtig belang zich daartegen verzet. In het aanwijzingsbesluit staan wat algemeenheden over informatievoorziening van LICOM aan het WOZL en in het uitvoeringscontract tussen LICOM en WOZL is ten aanzien van de informatievoorziening alleen bepaald dat voorzien moeten worden in informatie ten aanzien van elke plaatsing van de SW'er. Beheersing op basis van een risicobeheersingsmodel is niet aan de orde, de beperkte rapportages die er zijn (veelal de gebruikelijke wettelijke documenten) gaan niet of onvoldoende in op risico's en het beheersen van risico's.

Ook in de interviews wordt aangegeven dat de rapportagelijnen onvoldoende helder en gestructureerd zijn.

Ook de beheersing en verantwoording blijken dus in de huidige structuur als een zwakke schakel te worden beschouwd.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies met betrekking tot beleidskader en informatievoorziening

A. Beleidskader

De beleidskaders en de informatievoorziening met betrekking tot de verschillende rollen die de 11 gemeenten gezamenlijk hebben inzake beleid en uitvoering van de Wsw zijn summier maar volgens de wettelijke kaders vastgelegd. Desondanks schoot de informatievoorziening over Licom en WOZL aan de bestuurders van de deelnemende gemeenten in de periode vóór medio 2010 ernstig tekort. Daardoor konden de grote financiële problemen bij Licom voor het merendeel van de verantwoordelijke gemeentelijke bestuurders als een volkomen verrassing komen.

B. Planning en control cyclus

De reguliere planning en control stukken van de gemeenten voldeden aan de minimale eisen, maar er werd in de periode vóór 2010 betrekkelijk weinig aandacht besteed aan Licom en WOZL, zeker waar het de financiële aspecten betreft. Terwijl beide verbonden partijen in het rapport van de rekenkamercommissie uit 2007 met een hoog bestuurlijk en financieel risicoprofiel werden aangemerkt. Ook buiten de behandeling van de reguliere P&C stukken werd in raden en vakcommissies weinig informatie over Licom en WOZL uitgewisseld.

Een belangrijke oorzaak hiervan is gelegen in de beperkte ambtelijke capaciteit bij gemeenten voor begeleiding van en advisering over Licom en WOZL. Deze beperkte beschikbare ambtelijke capaciteit was voorts bij de deelnemende gemeenten vooral gericht op de beleidsinhoudelijke aspecten van de sociale werkvoorziening en minder op de financiële kant ervan. De benodigde inhoudelijke en financiële kennis was in die periode in belangrijke mate geconcentreerd bij WOZL. Dit tekort bij de deelnemende gemeenten aan ambtelijke capaciteit is vanaf 2010 opgeheven.

C. Informatievoorziening binnen Licom NV

De interne informatie bij Licom, voor de vergadering van aandeelhouders, wordt in de periode tot 2010 als erg summier en weinig informatief gekwalificeerd. Ook de informatievoorziening vanuit de Raad van Commissarissen aan de aandeelhouders wordt in deze periode door hen als minimaal aangemerkt.

D. Informatievoorziening WOZL

De samenstelling van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling WOZL, waarin vanaf 2010 geen raadsleden meer zitting hebben, wordt door enkelen als mogelijke oorzaak van de slechte informatievoorziening aan de gemeenteraad aangehaald. De rekenkamercommissie constateert echter ook dat in de daaraan voorafgaande periode, waarin nog wel raadsleden zitting hadden in het Algemeen Bestuur van WOZL, weinig interesse was vanuit de gemeenteraad. Voor de vergaderingen van het AB was regelmatig geen quorum aanwezig. Voor de uitvoering van de Wsw, en dus voor de verbonden partijen WOZL en Licom, werd door de raden klaarblijkelijk te weinig tijd vrijgemaakt.

E. Betrokkenheid gemeentebestuur

Een gebrek aan aandacht als mogelijke oorzaak wordt onderschreven door de behandeling van de verslagen van de vergaderingen van het AB van WOZL. Deze verslagen worden door betrokkenen als voldoende informatief gekwalificeerd en zijn in beginsel openbaar. Ze worden echter niet aan de raden voorgelegd of toegezonden, en daar is voor zo ver in dit onderzoek kon worden nagegaan door de raden ook niet om gevraagd.

Hiermee komen we bij een van de oorzaken van de slechte informatievoorziening over Licom en WOZL. Deze ligt in de aandacht voor het onderwerp bij de gemeentebesturen zelf. De sociale werkvoorziening is een moeilijke materie, waarvan het adequaat begeleiden een specifieke deskundigheid en voor (part time) raadsleden relatief veel tijd vraagt. De raden wilden nadrukkelijk “op afstand volgen” en vroegen dus ook om weinig informatie. Passend in de landelijke privatiseringstrend werd organisatie en uitvoering hiervan op afstand gezet, in het vertrouwen dat het door marktwerking beter zou gaan. Klantvriendelijker en efficiënter dan wanneer het in overheidshanden zou zijn en als het meezat zou er ook nog een bescheiden winst gemaakt kunnen worden. Er zijn voorbeelden in andere sectoren dan de sociale werkvoorziening waarbij deze verwachting uitkwam, maar minimaal evenzovele voorbeelden waarin dat niet gebeurde. Hierbij werd onvoldoende recht gedaan aan het feit dat de raad uiteindelijk wel budgetverantwoordelijk is en blijft en ook de verantwoording houdt voor het voorzien in een passende werkplek voor de medewerkers in de sociale werkvoorziening.

5.2 Conclusies met betrekking tot governance

A. Publiek - privaat

Geconcludeerd kan worden dat de governance structuur niet optimaal gefunctioneerd heeft. De versterking van de verantwoordelijkheid van de gemeenten was nadrukkelijk gewenst in de jaren dat incidentele baten zorgden voor positieve saldi en hoge toevoegingen aan het eigen vermogen. Toen vanaf 2009 de incidentele baten de negatieve bedrijfsresultaten niet meer konden dekken, was bijsturen nagenoeg niet meer mogelijk. In de huidige governance structuur is gebleken dat de verschillende belangen, tussen publiek en privaat, te veel uit elkaar lopen. Ook de Algemene rekenkamer heeft deze risico's geconstateerd in het reeds genoemde onderzoek uit 2006. De gemengde profielen hebben ook in de structuur rondom LICOM geleid tot tegengestelde prikkels, de publieke taakuitvoering (plaatsen van SW'ers) versus een verregaande focus op bedrijfseconomische resultaten en commerciële ontwikkelingen. De grondgedachte om het niet kostendekkende deel van de plaatsingen (beschut werk) deels te financieren met winsten uit commerciële activiteiten is op zich prima, maar dan moeten voldoende waarborgen ingebouwd worden om risico's te vermijden of te minimaliseren. De huidige structuur, met tegenstrijdige belangen tussen NV en publieke taak alsmede de verschillende petten van de bestuurders (AvA van Licom NV, DB/AB van WOZL, Colleges van B&W van 11 gemeenten), bemoeilijkt een adequate governance, waarbij de pijlers sturen, beheersen verantwoorden en toezicht houden optimaal zijn.

In de veronderstelling dat de invloed van de gemeente bij de huidige GR- en NV-structuur zeer beperkt is, wordt door de gemeenten het governance model als belangrijkste oorzaak gezien van de problemen. De rekenkamercommissie is het daar echter niet geheel mee eens. Ook in de huidige

structuur zijn voldoende “beïnvloedingsinstrumenten” mogelijk. De diverse codes met betrekking tot governance pleiten ook voor een versterking van de invloed van aandeelhouders en dat kan geregeld worden in de statuten van de NV, mits alle aandeelhouders het daarover eens zijn. Aandeelhouders kunnen beleidsstukken van de directie kritisch beoordelen en vragen om heroverwegingen en dergelijke. De directie en Raad van Commissarissen van LICOM zullen zich wel twee keer bedenken alvorens ze de vragen vanuit de aandeelhouders niet serieus nemen. Ook de aanwijzingsbesluiten en de jaarlijks te sluiten contracten met LICOM kunnen veel meer aansluiten op de gemeentelijke verantwoordelijkheid en ook kunnen artikelen opgenomen worden waardoor de sturingsmogelijkheden en dus de invloed aanzienlijk kan toenemen.

B. Expertise uitvoering

Daarnaast is het gebrek aan kennis volgens de rekenkamercommissie een belangrijke oorzaak van de problemen die ontstaan zijn. Bestuurders en raadsleden geven allen aan dat het complexe materie is. Veelal is een raadsperiode nodig om de complexiteit te snappen, maar dan is het maar de vraag of de bestuurders en raadsleden in een volgende periode ook weer betrokken zijn bij de Wsw. Dit geldt ook voor de gemeentelijke ambtenaren, hoewel in mindere mate. Verondersteld werd dat de kennis in de WOZL geborgd is. Dit is maar ten dele het geval. WOZL is tevens opdrachtgever van onder andere Licom, en heeft daardoor een belang dat niet parallel hoeft te lopen met de publieke taak van de deelnemende gemeenten. WOZL draagt zorg voor een begroting en een jaarrekening waardoor er onvoldoende inhoudelijke afstemming plaatsvindt tussen de WOZL en de vakambtenaren binnen de gemeenten. In de huidige structuur met werkgroepen en dergelijke is die afstemming beter georganiseerd. Risico van de huidige structuur met werkgroepen, projectgroepen, kernteam en stuurgroep is echter dat de kennis te versnipperd raakt, door de bomen het bos niet meer wordt gezien, de status van gremia onduidelijk is en er vage verantwoordingslijnen gaan ontstaan. Deze structuur zal waarschijnlijk tijdelijk van aard zijn en gewijzigd moeten worden wanneer de Wet werken naar vermogen is geïntroduceerd.

C. Structuur

Oorzaak van de problematiek van dubbele petten en gebrek aan kennis wordt ook wel het moral hazard effect genoemd. Deze term verwijst naar het principaal-agent dilemma, waarbij de gemeente als principaal op afstand staat van de taak die de LICOM als agent op last van deze uitvoert. Dat leidt tot een situatie waarin sprake kan zijn van verschillende verantwoordelijkheden en een gebrek aan of tegenstrijdige informatiebehoeften. Het uitvoeren van een effectieve controle wordt bemoeilijkt door dit verschijnsel.

De VNG beschrijft een aantal voordelen van het model zoals dat in de WOZL regio wordt gehanteerd. De voordelen hebben echter ook een schaduwkant, de scheiding tussen beleid (gemeente) en de uitvoering (LICOM) heeft wel geleid tot forse verliezen waarbij de gemeenten het nakijken hebben. De aansprakelijkheid voor gemeenten ten aanzien van exploitatierisico's zouden worden beperkt. Dat klopt maar slechts ten dele, want de gemeente is de formele werkgever en blijft dus verantwoordelijk voor de SW'ers. De gemeenten krijgen de problematiek dus vervolgens via een andere route op haar bordje. Daarnaast is de gemeente ook gewoon aandeelhouder van de NV en zal dus ook bij financiële tekorten rechtstreeks geraakt kunnen worden. Er is evenwel geen verplichting voor aandeelhouders om bij tekorten van de NV de portemonnee te trekken. Aandeelhouders kunnen daarin een zakelijke afweging maken, mogelijk in combinatie met een politieke afweging. Een van de

grootste problemen die de gemeenten voor het blok hebben gezet is het gegeven dat Licom NV de werkgelegenheid organiseerde van ruim 4.000 Wsw-ers. Licom was en is nog steeds het grootste SW-bedrijf van Nederland. Licom was 'too big to fail', en de gemeenten konden die capaciteit niet op redelijke termijn elders onderbrengen. Dat stond een eventuele terugtrekking uit Licom op basis van een zakelijke afweging van aandeelhouders op het vraagstuk van het tekort van de NV in de weg. Daarmee vervalt grotendeels het voordeel van de beperking van het exploitatierisico voor de gemeenten. Het laatste voordeel wat genoemd wordt, namelijk dat de structuur het mogelijk maakt om meer marktconform en bedrijfsmatiger te werken, klopt. Maar heeft volgens veel geïnterviewden geleid tot meer focus op commerciële activiteiten dan op de publieke taak. Kortom, het inrichten van de NV/GR structuur kan voordelen hebben maar dan zullen er wel randvoorwaarden en uitgangspunten gekoppeld moeten worden aan de werking van de structuur (zie hierna de aanbevelingen). Is een structuurwijziging toch aan de orde, dan kan overwogen worden om een publieke vennootschap in te richten, in ieder geval wordt de GR in zo'n structuur minder noodzakelijk. De rekenkamercommissie blijft echter van mening dat de structuur niet de enige of belangrijkste oorzaak is van de problematiek.

In de regio zijn diverse verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen actief die als doel hebben mensen met uitkeringen of een arbeidshandicap in enige mate in arbeid te laten participeren. Het functioneren van andere GR'en zoals ISD BOL is in dit onderzoek niet onderzocht maar wel wordt regelmatig aangegeven dat deze GR'en op een adequate wijze functioneren. Een beperkte analyse van de rekenkamercommissie leidt tot de veronderstelling dat de kleinschaligheid van deze verbonden partijen een voordeel zijn ten opzichte van het grote Licom. Ook is de betrokkenheid van de bestuurders die in AB of DB van de WOZL actief zijn groter, de problematiek zit dichterbij op de huid van de gemeente dan de problematiek van de SW'er. De SW'er wordt overgedragen aan de LICOM en zal dan wel in enige mate in het arbeidsproces actief zijn. De sterktes van de kleinschalige verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen zouden meegewogen kunnen worden waarbij een samenwerking tussen diegene met betrekking tot de uitvoering van de WWB en diegene met betrekking tot de uitvoering van de Wsw niet uitgesloten moet worden. En allicht overwogen kan worden met het oog op de doelstelling om de verschillende regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt met elkaar te verbinden, zoals de inzet was van het advies van de Commissie De Vries en uiteindelijk ook vanaf 1 januari in de Participatiewet (voorheen de Wet werken naar vermogen). De verschillende doelgroepen vertonen veel overeenkomsten en samenwerking kan leiden tot synergie voor deze mensen die gemeen hebben dat ze allen een afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

5.3 Aanbevelingen

Op het moment dat deze aanbevelingen door de rekenkamercommissies worden opgesteld, is de discussie rond de uitvoering van de SW en Licom NV zeer actueel en denken de gemeenten na over de toekomstige en toekomstbestendige structuur voor de uitvoering van de Wsw. De rekenkamercommissies hebben echter geen onderzoek gedaan naar de meest adequate structuur voor de uitvoering, vandaar dat daarover geen aanbevelingen worden geformuleerd. Wel wordt er op ingegaan hoe de kaderstellende en controlerende taken van de raden, wat betreft governance en

informatiestromen, het best geborgd kunnen worden. De aanbevelingen zijn dusdanig geformuleerd dat de keuze voor de uitvoering in principe neutraal is. En dat de bevindingen en conclusies leiden tot aanbevelingen die gaan over gemeenschappelijke regelingen die taken van gemeenten uitvoeren, eventueel in combinatie met een private onderneming. Feitelijk is voor dit onderzoek de uitvoering van de SW, met WOZL als GR en Licom als NV en alles wat mogelijk mis mocht zijn gegaan, achtergrond.

Op basis van het voorgaande formuleren we de volgende aanbevelingen.

1) Aanbevelingen met betrekking tot de informatievoorziening :

- a) College : Besteed in de reguliere planning en control stukken van de gemeenten voor de raad in het hoofdstuk verbonden partijen én in de risicoparagraaf uitdrukkelijk aandacht aan de verbonden partijen met een groot bestuurlijk en financieel risico en zorg daarbij voor informatie met voldoende signaalfunctie. Voor een handreiking zie de (minimum)eisen opgenomen in Besluit Begroting en verantwoording (BBV) en het onderzoek van de rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf en Voerendaal naar verbonden partijen uit 2007. Update daarvoor indien nodig de Nota Verbonden Partijen.
- b) College : Leg P&C stukken (ontwerp begroting, begrotingswijzigingen, etc.) van gemeenschappelijke regelingen, zoals WOZL, steeds voor aan de raad met een begeleidend inhoudelijk ambtelijk advies.
- c) College : Leg verslagen van het AB en DB van gemeenschappelijke regelingen, zoals WOZL, voor aan de raad of leg deze stukken ter inzage.
- d) Raad : Agendeer verbonden partijen met een hoog bestuurlijk en financieel risicoprofiel, zoals WOZL en Licom, ten minste tweemaal per jaar in de inhoudelijk en financieel verantwoordelijke vakcommissies. Daarbij brengt de verantwoordelijke portefeuillehouder verslag uit over de stand van zaken.
- e) College : Geef aan de geuite zienswijzen van de raadsfracties over de P&C-stukken van de gemeenschappelijke regeling, zoals WOZL, voldoende aandacht binnen het AB. Zorg voor terugkoppeling over de verwerking en/of opvolging van de geuite zienswijzen.

2) Aanbevelingen met betrekking tot de benodigde kennis over de uitvoering :

- a) College : Zorg voor borging van inhoudelijke en financiële expertise in het ambtelijk apparaat van de gemeente, of bij de ambtelijke apparaten van de samenwerkende gemeenten, zodat de begeleiding van de portefeuillehouders en de ambtelijke advisering van de gemeenteraad op niveau is.
- b) Raad : Teneinde kennis structureel te borgen geven de rekenkamercommissies ter overweging om een adviesraad te benoemen die gevraagd en ongevraagd advies kan geven aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling of de deelnemende gemeenten. Deze adviesraad krijgt de stukken van het AB en DB van de gemeenschappelijke regeling.

3) Aanbevelingen met betrekking tot de governance :

- a) Raad : Afhankelijk van de gekozen structuur voor de uitvoering : stel elementen uit de bestaande Corporate en Public Governance codes vast waarbij ook rekening gehouden wordt met een duidelijke scheiding tussen de verschillende verantwoordelijkheden.
- b) College : Bij het scheiden van de verantwoordelijkheden dient de financiële verantwoordelijkheid versterkt te worden waarbij de sociaal economische verantwoordelijk

gehandhaafd blijft (dat wil zeggen dat de rollen collegeleden gescheiden worden: zowel portefeuillehouders sociale zaken als de portefeuillehouders financiën laten participeren in AB en DB van de gemeenschappelijke regeling, en in geval van een NV-structuur ook in de de AvA van de NV).

- c) College : Ken in de statuten van de NV toezichthoudende bevoegdheden toe aan de aandeelhouders, zodat zij voldoende kennis kunnen nemen van de inhoud en risico's van de uitvoering van het beleid. Daardoor wordt de positie van de AvA ten opzichte van de raad van bestuur de raad van commissarissen van de NV versterkt wordt.
 - d) College : Toets het profiel van de raad van commissarissen van de NV op de onderdelen: kennis van en ervaring met ontwikkelingen op het snijvlak van publiek/privaat en kennis van de het beleidsveld, in het onderhavige geval de Wsw. In ieder geval zal minimaal een commissaris een sterk publiek profiel moeten hebben met bestuurlijke ervaring in de lokale overheid.
 - e) Raad en College : In de uitvoeringscontracten dienen de gemeenten, via de gemeenschappelijke regeling, nadrukkelijker aandacht te besteden aan de financiële kaders en de sociaal economische doelstellingen die de NV moet realiseren. Gemeenten kunnen daarnaast actief beleidswensen laten opnemen in de uitvoeringscontracten.
 - f) College : Maak de structuur niet complexer dan nodig, in de huidige structuur van de uitvoering van de Wsw is er sprake van een stuurgroep, kernteam, projectgroepen en werkgroepen. Bundel de kennis, voorkom versnippering en beperk het aantal werk/project/stuur groepen.
- 4) Aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering van de SW :
- a) Raad en College : Specifiek ten opzichte van de uitvoering van de Wsw bevelen de rekenkamercommissies aan om de risico's te spreiden met betrekking tot het aantal SW-medewerkers over verschillende entiteiten, zodat deze niet 'too big to fail' worden.
 - b) Raad en College : Onderzoek of samenwerking tussen de verschillende domeinen Wsw en WWB die georganiseerd zijn in gemeenschappelijke regelingen mogelijk is, waarbij integratie niet uitgesloten hoeft te worden.

Bijlage 1. Tijdlijn WOZL, uit de jaarrekening 2008, begrotingen 2010 en 2012

WOZL, (financiële) ontwikkelingen in de tijd

Jaarrekening WOZL 2008

- In 2008 is er een positief exploitatieresultaat voor bestemming van € 73.000
- Aantal geïndiceerde Wsw bleef ook in 2008 groeien
- Wachtlijsten blijven groeien dus ook gemiddelde wachtduur voor plaatsing (meer dan 3 jaar)
- Start sluitende aanpak jongeren met een Wsw indicatie.
- Totale lasten: 122,488 mln., baten 122,352 mln. Resultaat: - 136 (voor bestemming).
- Reserves: 31/12/2008: 1.801.774

Begroting WOZL 2011

- Op grond van de GR dragen de bij het schap aangesloten gemeenten hun volledige budget over aan het Schap.
- Vanaf 1 januari 2009 is de RC met Licom NV opgeheven. Licom is voor financiering aangewezen op particuliere financiering.
- Door gemeenten is gekozen voor een sterkere invulling van de eigen beleidsverantwoordelijkheid.
- Exploitatie schap bestaat uit drie onderdelen:
 - Kosten bedrijfsvoering, volgens verdeelsleutel bij gemeenten in rekening brengen
 - Kosten sociaalplan voormalige ZOL bedrijven, verdeeld over deelnemende gemeenten
 - Uitvoeren taakstelling Wsw
 - Totaal 969.000 in 2011.
- Subsidie werkeenheden: door te betalen rijksbudget+niet aangesloten gemeenten: totaal € 120.756.761
 - Rijksbudget: 113.527.484
 - Niet aangesloten gemeenten: 7.229.277 (inzet 266,96 SE)

Begroting WOZL 2012

- Aankondiging dat ingrijpende structuurwijzigingen en bezuinigingen worden voorbereid.
- Waarde begroting is betrekkelijk.
- In risicoparagraaf deelnemende gemeenten wordt geadviseerd hier rekening mee te houden, in 2011 betrof het een bedrag van 6 mln.
- Wachtlijstbeheer is verder doorontwikkeld om de ontwikkelkansen van de individuele Wsw'ers verder in te vullen.
 - Exploitatie bedrijfsvoering: 1.2 mln + 0,280 sociaal akkoord = 1.481 (2009: 1 mln)
 - Totaal 969.000 in 2011 (excl. rentebaten).
- Subsidie werkeenheden: door te betalen rijksbudget+niet aangesloten gemeenten: totaal € 113,232 mln. (2011: 120.756.761)
 - Rijksbudget: 106.947 mln. (2011: 113.527)
 - Niet aangesloten gemeenten: 6.284 mln. (2011: 7.229)

Bijlage 2. Tijdlijn Licom, uit de jaarverslagen 2008-2010

Jaarverslag Licom 2008

- Wsw Bezetting schommelt gedurende de jaren 2004 – 2008 rond de 4000-4100 FTE, niet Wsw bezetting rond de 225 FTE.
- Nettoresultaat fluctueert van 3% (2004), 0,8%, -0,5%, 7% en 1,6% in 2008.
- Omzet daalt van 78,68 mln. in 2007 tot 66.389 mln. in 2008
- Economische crisis die ook niet aan Licom voorbij ging.
- Koers blijft van “binnen naar buiten”, verdere afbouw van verlieslatende industriële activiteiten. Geconstateerd werd dat de laatste industriële assemblageactiviteiten, kabelboomassemblage niet langer in Nederland mogelijk was vanwege wereldwijde opererende concurrentie. Licom kon onvoldoende innovatief en efficiënt zijn om te concurreren.
- Inrichting joint venture inzake schoonmaakactiviteiten met Vebego (groei beoogd licom schoon).
- Positieve ontwikkeling Licom Groen, Businesspost Licom en EMMA Veiligheidsschoenen, groei in omzet en resultaat. Ook Licom ICT groeide en Licom Arbo zag kans zich te stabiliseren in een sterk competitieve markt voor arbogereleerde dienstverlening.
- De beschermde werkomgeving, Industriële Diensten had zeer te lijden onder de economische crisis, hetgeen zich manifesteerde in een terugval in het aanbod van werk.
- Het aantal werknemers dat aangewezen is op deze werkomgeving steeg. Deze stijging zal zich ook in 2009 verder doorzetten.
- Ultimo 2008 werd een voortschrijdend gemiddeld ziekteverzuim van 11,2% gerealiseerd. Dit was het laagste niveau sinds de oprichting van Licom in 1996.
- De verloftegoeden werden ook in 2008, voor het vierde opeenvolgende jaar, verder teruggedrongen en het verlofsaldo bereikte eind 2008 een nieuw laagtepunt.
- Veel maatregelen werden aangekondigd om kosten verder te verminderen, de concurrentiepositie verder te verbeteren, de conjunctuurgevoeligheid nog verder te verminderen en de winstgevendheid op langere termijn duurzaam te bestendigen.
- Voor de verdere afbouw van met name het Paccarwerkpakket van Licom Bedradingssystemen was een termijn van drie jaar voorzien. Echter door de aanzienlijke vraaguitval in de automotivebranche nu termijn teruggebracht naar één jaar.
- Betekent dus afbouw van de personele bezetting van Licom Bedradingssystemen.
- De geplande overplaatsing van het sw-personeel van Licom Bedradingssystemen naar andere Licomonderdelen is van drie jaar teruggebracht naar circa zes maanden.
- In de loop van 2009 zal blijken of de verwachte doorstart van de kabelboomassemblage binnen het bedrijfsonderdeel Topwerk, voorheen Industriële Diensten, in het huidige economische klimaat nog tot de mogelijkheden behoort.
- In de loop van 2008 een nieuw organisatie- en besturingsmodel.
- De raad van commissarissen heeft de overtuiging dat de joint venture met Vebego een wezenlijke bijdrage levert aan de realisatie van de strategie Talentwerkt.
- Per ultimo 2008 bedroeg het aandeel individuele en groepsdetacheringen 21% van de sw-bezetting, een toename ten opzichte van het voorgaande jaar.
- Echter hier staat tegenover dat de groep van medewerkers die is aangewezen op de beschermde en beschutte werkomgeving eveneens een toename laat zien, per ultimo 2008 bedroeg het aandeel 24,1% van de bezetting.

- Ondanks een forse economische tegenwind kan 2008 in financiële zin worden afgesloten met een positief resultaat van € 1,054 mln. Dit resultaat is de resultante van een operationele winst van € 1,215 mln en incidentele lasten van € 0,161 mln.
- Voor 2009 zijn de financiële verwachtingen echter uitermate somber gestemd. Naar verwachting moet in 2009 met een aanzienlijk verlies rekening worden gehouden.

Jaarverslag Licom 2009

- Wsw Bezetting in 2009 rond de 3900 FTE's (2004 – 2008 rond de 4000-4100 FTE), niet Wsw bezetting in 2009 198 (2008 229).
- Nettoresultaat 2009 – 6.6 mln (- 14,5%) (1,6% in 2008).
- Omzet daalt van 66.389 mln. in 2008 tot 46.267 mln. in 2009.
- De economische crisis sloeg volop toe. Mede hierdoor werd een verlies geboekt van ruim € 6 miljoen.
- Reorganisatie zorgde voor veel onrust.
- Eind 2009 hebben de maatregelen vanwege economische crisis, slechts ten dele gewerkt. Gedacht was om de kosten te verminderen, de concurrentiepositie te verbeteren, de conjunctuurgevoeligheid te verminderen en de winstgevendheid op langere termijn duurzaam te bestendigen. Deze doelstellingen werden deels behaald. De kosten namen af, de conjunctuurgevoeligheid nam als gevolg van de afbouw van de bedradingsactiviteiten af en de winstgevendheid sloeg echter om in een verlies van ruim € 6 miljoen.
- Aantal individuele detacheringen steeg van 19,2% naar 33,8%.
- De beschermde werkomgeving, Licom Topwerk, had over geheel 2009 te lijden onder een magere orderportefeuille. Leidde tot veel leegloop.
- De activiteiten van Licom Groen, Businesspost Licom en EMMA Veiligheidsschoenen ontwikkelden zich positief. Dit gold ook voor de activiteiten van Licom ICT en Licom Arbo bv.
- De joint venture Licom Schoon Vebego International bv ontwikkelde zich geheel conform verwachtingen.
- Wel probleem om geschikte SW medewerkers te vinden.
- Per 1 december 2009 trad de heer Harry Schrijnemakers af als algemeen directeur van Licom nv. Hij werd opgevolgd door de heer Jan Snoek, die benoemd werd tot algemeen directeur ai.
- Eind 2009 werd een cultuurveranderingstraject ingezet
- Sommige projecten vonden geen doorgang: de verhuizing van het gehele kantoorpersoneel naar een nog te verwerven pand in Heerlen (kosten € 5 miljoen). Tevens werd een begin gemaakt met een versoering van sponsorbeleid, investeringen en personeels-aannamebeleid.
- Met name de dramatische daling van de omzet van Licoms bedradingsactiviteiten was debet aan forse verlies.
- Vanwege een aanzienlijk weerstandsvermogen hoefde Licom ook voor 2009 weer geen beroep te doen op een gemeentelijke bijdrage.
- In 2010 de neerwaartse financiële spiraal doorbreken om daarna in 2011 weer zwarte cijfers te gaan schrijven.
- In de voorjaarsnota 2009 is voor 2010 en 2011 een resultaat geprognosticeerd van resp. 2.3 mln. negatief en nihil.
- Maatregelen: versterking acquisitiecapaciteit Licom Topwerk, selectieve investerings- en personeelsaannamestop niet Wsw, doorstart bedradingsactiviteiten op kleinere schaal.
- Naar verwachting geen beroep op additionele gemeenschapsmiddelen in 2010 - 2012.
- In 2010 wordt een reorganisatie doorgevoerd bij LICOM Topwerk.

- Huisvesting: nieuwbouw Licom Topwerk Kerkrade, nieuwbouw EMMA veiligheidsschoenen Brunssum (!)

Jaarverslag Licom 2010

- Wsw Bezetting in 2010 3842 FTE's (2009 3913 FTE), niet Wsw bezetting in 2010 188 FTE (2009 198).
- Eigen vermogen van 10.268 mln. in 2008 naar negatief 2.121 mln. in 2010.
- Nettoresultaat 2010 – 5.693 mln. (2009 – 6.6 mln).
- Begroot tekort: 2.353. Met name Bedrijven, Topwerk en de Holding (ssc en concern) scoorden aanzienlijk slechter dan begroot.
- Omzet stijgt van 46.267 mln. in 2009 naar 49.896 mln. in 2010.
- Verminderde vraag industriële dienstverlening heeft grote gevolgen voor bedrijfsresultaten en weerstandsvermogen.
- Aan de vooravond van productoriëntatie naar dienstgerichtheid. Op en top facilitair bedrijf voor de regio.
- In 2010 voorbereidingen om Licom leerwerkbedrijf Catering in te richten.
- Licom kent een grote verscheidenheid aan werkzaamheden die prima aansluiten bij de speerpuntsectoren die voor deze regio zijn benoemd (zorg, procestechnologie, toerisme, detailhandel, techniek en facilitaire dienstverlening).
- Arbeidsritme kan worden opgedaan door te werken in 'voorportaal-bedrijven' en ontwikkeling door werk in vakbedrijven.
- Met andere woorden: omvormen tot een ontwikkelbedrijf.

Financiële situatie (jaarrekening 2010, integraal overgenomen).

- Over de jaren 2005 tot en met 2008 steeg het eigen vermogen van Licom nv van negatief 1,9 miljoen naar positief 10,3 miljoen. Deze stijging werd vooral veroorzaakt door incidentele baten uit verkoop van bedrijven en vastgoed, alsmede het kwijtschelden van een lening. In 2009 dekten de incidentele baten het negatief bedrijfsresultaat niet meer af en nu ook in 2010 een negatief resultaat van ruim 5 miljoen is gerealiseerd, wordt het eigen vermogen per ultimo 2010 negatief.

Waar liggen oorzaken?

- De krappe financiële positie van Licom kent een aantal oorzaken die zowel extern als intern zijn gelegen. Door de economische crisis zijn eerdere markten voor Licom opgehouden te bestaan. Licom's omzet daalde sinds 2007 met 24%, bijna 27 miljoen, hetgeen het jaarresultaat liet dalen met bijna 10 miljoen. Het is, net als veel andere bedrijven, ook Licom niet gelukt om tijdens de crisis voldoende vervangende omzet te acquireren. Daarnaast hadden nieuwe bepalingen in de SW-cao een negatief effect op het jaarresultaat van 1 miljoen. Tot slot blijkt dat de personele kosten per SW-fte bij Licom ruim g 4.000,- hoger liggen dan het landelijk gemiddelde: dit drukt het jaarresultaat van Licom met zo'n 16 miljoen. Desondanks maakten 14 van de 28 product-marktcombinaties in 2010 winst, samen een bedrag van 7,7 miljoen. Helaas maakten ook 14 bedrijfsonderdelen verlies, gezamenlijk 11,3 miljoen, waarvan 9,6 miljoen verlies bij 4 onderdelen.

Wat brengt de toekomst?

- De komende periode komt er een nog veel grotere uitdaging op Licom af. Het Rijk heeft eind 2010 besloten tot een korting van 120 miljoen op de SW-sector, wat voor Licom neerkomt op een korting van 6 miljoen. Duidelijk is dat de bezuinigingen hiermee niet stoppen. Voor de komende jaren lopen, zoals aangekondigd, de bezuinigingen verder op naar 400 en 700 miljoen. Licom's omzet uit re-integratie zal naar verwachting 2 miljoen lager zijn dan in 2010, hetgeen mede veroorzaakt wordt door korting op landelijke re-integratiebudgetten. Tellen

wij hierbij op dat de reguliere bedrijfsvoering al enkele jaren verliesgevend is, dan moeten we concluderen dat bij ongewijzigd beleid Licom haar aandeelhoudende gemeenten met ingang van 2011 een financiële bijdrage moet gaan vragen. Licom zal vanwege de financiële situatie in 2011 een plan opstellen om te komen tot een herpositionering, waarmee een negatief resultaat zoveel als mogelijk wordt beperkt en dat moet leiden tot stabiliteit en continuïteit. Zonder op dit plan vooruit te lopen, is de verwachting dat de focus en bedrijfsvoering van Licom fors zal worden herzien. Daarmee is het echter niet vanzelfsprekend dat Licom in staat is de effecten van de Rijksbezuinigingen op te vangen. Licom zal met haar aandeelhoudende gemeenten alles in het werk moeten stellen om de tekorten op te lossen. Het is duidelijk dat Licom voor zeer grote uitdagingen staat. De grootste uitdaging is niet alleen het gezond krijgen van de exploitatie, maar het onder deze omstandigheden nog zo veel mogelijk realiseren van haar sociaal-maatschappelijke doelstelling. Het is zaak de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt niet de dupe te laten zijn van de kortingen van het Rijk. Licom is als organisatie bereid zich zo te hervormen dat zij haar maatschappelijke functie kan invullen, ondanks knellende financiële marges. Dit zal niet zonder offers gaan, maar ook niet zonder de steun van onze aandeelhoudende gemeenten om deze omvorming te realiseren.

Bijlage 3. Tijdlijn Licom en WOZL uit de jaarstukken van de gemeenten

Overzicht informatie Licom en WOZL in de stukken van de P&C-cyclus van de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken en Vaals

x = document is aanwezig

P&C-stukken gescreend op zoektermen : Licom, WOZL, sociale werkvoorziening, Wsw, SW, schap en gemeenschappelijke regeling.

	Brunssum		Heerlen		Kerkrade		Landgraaf		Onderbanken		Vaals	
	X	Opmerkingen	X	Opmerkingen	X	Opmerkingen	X	Opmerkingen	X	Opmerkingen	X	Opmerkingen
Collegeprogr.	X	Geen opmerkingen			X	Geen opmerkingen	X	Geen opmerkingen	X	Visie op terugdringen afval : direct verwijderen van zwerfafval door eigen dienst en project Licom		
2009												
Begroting	X	- Gemeenten meer verantwoordelijkheid WSW - Stijging WSW-subsidie 2009 € 12,5 miljoen - Macrobudget Wwb, Wmo en WSW naar gemeenten overgeheveld - Regionale samenwerking WSW - Overzicht eigen en vreemd vermogen Licom en WOZL	X	- Modernisering SW, nadrukkelijk regie en aansturing bij gemeente - Wachttijstproblematiek > pilot voor aanpak van problematiek P. 128 prestatie-indicatoren SW	X	- Licom groen contract 2007-2010, geraamd € 934.000 expl. Voor regie € 103.000. Loopt verder op. Kleine posten € 176.000 en reserve € 66.000 - Versterking regierol binnen GR - Per 1-1-2008 ontvangen de gemeenten de rijksbijdragen > € 27,2 miljoen doorbetaald aan WOZL - Ivm indexering € 22.000 meer beschikbaar voor onderhoud groen		X	- Aantal tewerkgestelden in SW - Additionele bijdrage van gemeenten voor wegwerken wachtlijsten + risico-indicatie : te sterk variërend > geen raming - Activiteiten en kengetallen Licom : aantal aandelen, dividend in 2008 (geen) - Activiteiten en kengetallen WOZL + aankondiging modernisering SW en aansturing door	X	- Tov 2009 stijgen baten en lasten door modernisering WSW (structureel 2,4 miljoen, extra afschrijving activa maatschappelijk nut (incidenteel 1,5 miljoen) - Bijdrage uitvoering SW € 2.372.000 (Pentasz € 1.007.000) 7 vacatures waarvan 2 via Licom worden ingehuurd - Aandelenwaarde Licom = afgeschreven - Beschrijving WOZL en Licom (doel, partijeel, bestuurlijk en financieel	

	Brunssum		Heerlen		Kerkrade		Landgraaf		Onderbanken		Vaals	
									gemeenten • Kerncijfers 2007 Licom en 2006 WOZL (eigen en vreemd vermogen, resultaat)		belang, activiteiten/prestaties/ effecten, risico's en kansen	
1e Progr-rapp / Voorjaarsnota	X	• Geen opmerkingen Licom of WOZL • Opmerkingen over modernisering WSW (LNW) • Opmerkingen re-integratie WWB en WSW in combinatie met buurtbeheer-bedrijf • Opmerkingen over modernisering WSW					• Budget SW € 66.700 bijgeraamd, t.o.v. 2008 minder budget, 661 personen uit Landgraaf werkzaam, 83 op wachtlijst (wachtlijst project jongeren) • Budget WSW € 4.486.781 (was € 4.289.209)	X	• SW subsidie via de gemeenten naar uitvoering • Bijdrage aan WOZL € 21.704 • 2005 verwachting positief resultaat. Maar positieve resultaten blijven tot 2014 uit > geen dividenduitkering die wel ingeboekt was € 21.000 minder in 2009 oplopend tot € 35.000 • WSW € 141.816	X		
2e Progr-rapp / Zomernota	X	• Hogere kosten en hogere beschikking WSW door Rijk • Opmerkingen re-integratie WWB en WSW in combinatie met buurtbeheer-bedrijf • Opmerkingen over modernisering WSW					• Bijraming lasten SW-medewerkers Wendelstraat € 27.249 • Wachtlijst project jongeren > 19 jongeren bij projectteam • Budget ministerie verhoogd € 476.818 • Opzeggen contract huisvesting Europaweg Zuid € 120.000	X				
Najaarsnota			X	Geen opmerkingen	X	Geen opmerkingen						
Jaarverslag/rek.	X	• € 55.000 hogere bijdragen WSW • Overzicht eigen en vreemd vermogen Licom en WOZL • Aantal geïndiceerden die uitstromen	X	• Verschil SW € 549.000 plus • Incidentele baat over 2008 € 300.000, uitvoeringskosten lager dan begroot € 200.000 en verhuur € 49.000	X	• Wijziging per 1-1-2008 : taakstelling gebudgetteerd, verantwoordelijkheid bij gemeenten belegd • In AB en DB van GR alleen bestuurders,			• Niet uit de balans blijken verplichtingen vakantiegelden Licom € 315.000. Licom verplicht zich deze borgstelling af te	X	• € 64.000 minder lasten vanwege gunstige afrekening 2008 • Toename baten vanwege € 129.000 rijksbijdrage WSW-budget	

	Brunssum		Heerlen		Kerkrade		Landgraaf		Onderbanken		Vaals	
		Aantal tewerk-gestelden		- Inhuur van 2 WSW-ers van Licom - Verhaal Licom als onderdeel van Economische Stimulering		- nieuwe structuur op 18-11-2009 vastgesteld - Batig saldo 2006 > € 70.000 in 2008 lager - Strategisch doel voor groenbehoud op grond van aanbesteding voor 2007-2010 gegund aan Licom Groen 2009 € 927.282 voor Licom Groen - Voor de regie € 102.312 - Kleine bedragen € 266.000 - Reconstructie € 614.000				- bouwen - Hogere bijdrage uitvoering SW door SZW, doorbetaald aan WOZL - Participatie Licom gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs - Reserve wachtlijsten € 18.208 - Aantal op wachtlijst, uitstromers, arbeidsplaatsen SW, begeleid werkenplekken - Tekort WOZL € 11.284, eenmalig ten laste van 2009 - Aantal tewerkgestelden - Visie terugdringen afval - Door crisis en vergrijzing mogelijk financiële risico's, echter te sterk variërend > geen raming - Beschrijving en kengetallen en kerncijfers Licom en WOZL		- Inhuur via Licom en uitzendbureaus - Beschrijving WOZL en Licom (doel, partije, bestuurlijk en financieel belang, activiteiten/prestaties/ effecten, risico's en kansen) - Overzicht van balans en dividend Licom - Contract groenvoorziening Licom € 397.000
2010												
Begroting	X	- Regionale samenwerking WSW - Macrobudget Wwb, Wmo en WSW naar gemeenten overgeheveld en verslechterde ec. omstandigheden - Overzicht eigen en	X	- Consolideren aanpak wachtlijstproblematiek - Sterkere regierol gemeente door nieuwe wet SW per 1-1-2008 > scheiding gemeente als aandeelhouder Licom en WOZL als opdrachtgever van Licom	X	€ 1 milj lagere uitgaven dan in 2008 vanwege verlaagde taakstelling vanaf 2009 - Licom groen contract 2007-2010, geraamd € 957.000 expl. Voor regie en kleine zaken € 281.000.. Investeringsprogr. €	X	- Prest-indicator Wachtlijst minder dan in 2009 - GR WOZL rijksbudget SW en uitvoeringskosten - Risico's benoemd + maatregel : niet dalen wachtlijsten, dalen	X	- Aantal tewerkgestelden in SW - Door vergrijzing financiële risico's, indicatie : te sterk variërend > geen raming - Activiteiten en kengetallen Licom,	X	- Bijdrage uitvoering SW € 2.454.000 (Pentasz € 1.220.000) 5 vacatures waarvan 2 via Licom worden ingehuurd - Aandelenwaarde Licom = afgeschreven - Beschrijving WOZL en

	Brunssum		Heerlen		Kerkrade		Landgraaf		Onderbanken		Vaals	
		vreemd vermogen Licom en WOZL • Uitgaven en inkomsten WOZL		• Minder industrie meer diensten		400.000 en reserve € 89.000		waarde aandelen Licom als gevolg van verlies (€ 450.000 incidenteel = 50% van de waarde), bijdrage aan exploitatie (€ 165.000 structureel = 50% van de in het verleden betaalde extra bijdrage) • Reserve exploitatie € 885.000 • Beschrijving GR WOZL, beleidsvoornemens, financieel belang, resultaten 2006-2008 • Idem Licom		uitvoering WSW via het schap jaarlijks door jaarlijks af te sluiten sociaal-economisch convenant: aantal aandelen • Activiteiten en kengetallen WOZL. Raad ontvangt separaat voorstel voor modernisering SW en rol en positie GR per 1-1-2010 voor vaststelling 2 wettelijk verplichte verordeningen • Kerncijfers 2007 Licom en 2006 WOZL (eigen en vreemd vermogen, resultaat) • Proefproject 10 medewerkers via Licom tegen zwerfvuil		Licom (doel, partij, bestuurlijk en financieel belang, activiteiten/prestaties/ effecten, risico's en kansen)
1 ^e Progr-rapp / Voorjaarsnota	x	• Hogere kosten en hogere beschikking WSW door Rijk					x	• Activiteiten wachtlijst SW Verder geen opmerkingen	x	• Doorbetaling SW		• Geen opmerkingen
2e Progr-rapp / Zomernota	x	Wordt niet standaard over gerapporteerd, nu toch vanwege behoefte: • Opmerkingen over modernisering WSW (LNW) • Kosten cliëntenraad WSW • Hogere subsidies WSW					x	• Geen nieuwe instroom voordat uitstroom plaats vindt • WSW-jongeren krijgen sluitende aanpak • Baten bijgesteld, rijksbijdrage is verlaagd • Risico niet dalen wachtlijst is uitgekomen, zelfs gestegen • Risico dalen waarde aandelen agv verlies. Resterende belang 50% Intratuin overgedragen	x	• Bijstelling afrekening WOZL € 26.276		Afrekening WSW 2008 € - 51.000

	Brunssum		Heerlen		Kerkrade		Landgraaf		Onderbanken		Vaals	
								na informatie aan raad per brief van 5 oktober. Licom is aansprakelijk voor de bankgarantie en huurlasten > risico bij mogelijk faillissement, Risico gemeentelijke bijdrage vanwege verlies Licom				
Jaarverslag/rek.	X	- Afboeking aandelen Licom vanwege negatieve balans - Aankondiging pilot LNW - Raad is 1-3-11 geïnformeerd over de bedrijfs-economische positie van Licom - Lagere kosten WSW en hogere inkomsten WSW - Begroting en realisatie Licom - Aantal geïndiceerden		- In laatste kwartaal 2010 door Licom voor 2011 tekort aangekondigd van circa 9 mln. euro. - Bleek in januari 2011 te zijn opgelopen tot 11,8 mln. euro. - Mede gezien rijksbezuinigingen is fundamentele herbezinning nodig.	X	- Lasten € 260.000 lager dan in 2009 - Restant aandeelwaarde van € 1,1 miljoen versneld afgeschreven - Licom groen door weer niet helemaal benut (€ 21.000) - Door crisis en bezuinigingen Rijk tekort, maar over 2010 geen beroep op de gemeenten, over 2011 € 12 miljoen tekort verwacht > bijdrage. Vanwege verdere bezuinigingen komt financierbaarheid SW onder druk - Licom groen (ecp); € 909.000, regie € 292.000, investeringsprogr € 221.000 en reserve € 21.000		- Risico dalen waarde aandelen Licom agv negatief eigen vermogen door fors negatief resultaat. - Het risico betaat dat niet alleen over 2010, maar ook over 2011 een financiële bijdrage aan Licom moet worden verstrekt. - Gezien de precare situatie van Licom is verscherpt toezicht aan de orde	X	Jaarrekening - Niet uit de balans blijken verplichtingen vakantiegelden Licom € 315.000. Licom verplicht zich deze borgstelling af te bouwen - Hogere bijdrage uitvoering SW door SZW, doorbetaald aan WOZL - Risico daling waarde aandelen dan afwaardering. Gezien recente ontwikkeling Licom geheel afwaardering € 203.400. - Inzet participatiebudget : Topwerk Licom € 22.000, Schapslasten en tekort WOZL € 16.887 - Reserve wachtlijsten € 18.527 - Aantal op wachtlijst, uitstromers, arbeidsplaatsen SW, begeleid werkenplekken - Overwegingsreserve €	X	Jaarrekening € 51.000 bijstelling vanwege gunstige afrekening 2008, extra lasten € 12.000 - Daling baten met € 533.00 vanwege vermindering € 45.000 rijksbijdrage WSW-budget € 21.000 meerlasten inzake uitkeringen SW, daartegenover € 21.000 meeropbrengsten vanwege rijksbijdrage - Inhuur via Licom en uitzendbureaus - Beschrijving WOZL en Licom (doel, partijeën, bestuurlijk en financieel belang, activiteiten/prestaties/ effecten, risico's en kansen + kopje 'Ontwikkelingen' over mogelijk tekort van Licom eind 2011 van ruim € 10 miljoen - Overzicht van balans en dividend Licom - Contract groenvoorziening Licom € 232.047.000

	Brunssum		Heerlen		Kerkrade		Landgraaf		Onderbanken		Vaals	
									829.600 • Visie terugdringen afval • WSW vanaf 2011 minder budget, > minder rijksmiddelen € 134.300 • Door crisis financiële risico's, echter te sterk variërend > geen raming • Licom (febr 2010) verlies 2009 € 6,2 miljoen, geschat 2010 € 2,3 miljoen en 2011 € 73.000. Laatste kwartaal 2010 verlies 2011 geschat op € 11,8 miljoen > Onderbanken € 400.000 • Beschrijving en kengetallen en kerncijfers Licom en WOZL • Gemeenten verplicht tekorten WOZL af te dekken			
2011												
Begroting	X	• Korting op GR WOZL/WSW • Inzetten op wegwerken wachtlijsten SW, behoud LICOM-bedrijven, gemeente zelf werkplekken creëren, SROI • Benoemen risico verlies Licom en reserve vormen (50% aandelenkapitaal)	X	• PvA WSW 2011-12, prioriteit wachtlijstproblematiek • GR WOZL financieel belang gemeente : 1 kosten uitvoering WSW (€ 35.407.642) voor 1.307 SW-dvb; 2.bedrijfsvoering € 687.601 (niet aandeelhouders betalen ook) gemeente Heerlen betaalt €		• Door indexering € 32.000 meer beschikbaar voor groen • Licom groen contract 2007-2010, geraamd € 957.000 expl. Voor regie en kleine zaken € 296.000.. Investeringsprogr. € 400.000 en reserve € 80.000 • 2010 nieuwe	X	• Aantal personen op wachtlijst (PI) gedaald, analyse : vergrijzing en verzwarend criteria, plus dalend rijksbudget > minder SW-ers die werken • GR WOZL rijksbudget SW en uitvoeringskosten • Gecommuniceerd met verbonden partij dat er aanvullende	X	• Aantal tewerkgestelden in SW • Onderbanken krijgt 5% minder budget + loonkosten nemen af op begroting SZW : (alle gemeenten in Gr WOZL € 5,5 miljoen minder) risicoindicatie € 143.300 minder rijksmiddelen, maar te sterk variërend > geen raming	X	• Analyse efficiency en effectiviteit verbonden partijen (o.a. Licom) met advies te continueren • Middels inzet Licom (en Pentasz) extra geld door exploitatie parkeergarage • Bijdrage uitvoering SW € 2.409.000 (Pentasz € 1.017.000) • 6 vacatures waarvan 2

	Brunssum		Heerlen		Kerkrade		Landgraaf		Onderbanken		Vaals	
		• Overzicht eigen en vreemd vermogen Licom en WOZL • Uitgaven en inkomsten WOZL		118.573; 3. Sociaal Akkoord, afnemend voor 2011 € 92.723. • Risico's WOZL : deelnemende gemeenten treden uit. • Gemeenten willen striktere sturing op opdracht en uitvoering • WOZL zal breder dan SW moeten worden • Licom : financieel belang gemeente € 1,74 miljoen (tot 2006 jaarlijkse bijdrage) • Licom 2009 fors negatief resultaat en 2010 waarschijnlijk ook, 2011 neutraal resultaat verwacht • Risico: aanspraak op extra bijdrage vanwege verliezen • Licom moet zich breder richten dan alleen SW		• aanbesteding groen		bezuinigingen komen • Risico's benoemd + maatregel : dalen waarde aandelen Licom als gevolg van verlies (€ 165.000 structureel en € 450.000 incidenteel = 50% van de waarde), niet dalen wachtlijst • Reserve exploitatie € 884.000 • Lasten en baten SW • Beschrijving GR WOZL, beleidsvoornemens, financieel belang, resultaten 2006-2008 • Idem Licom • Idem Stichting 3XB (Buurtbeheerbedrijf, samenwerking gemeente Landgraaf, Hestia, Welsun en Licom groen.		• Door vergrijzing financiële risico's, indicatie : te sterk variërend > geen raming • Activiteiten en kengetallen Licom : aantal aandelen • Activiteiten en kengetallen WOZL. Raad ontvangt separaat voorstel voor modernisering SW en rol en positie GR per 1-1-2010 voor vaststelling 2 wettelijk verplichte verordeningen • Kerncijfers 2007 Licom en 2006 WOZL (eigen en vreemd vermogen, resultaat) • Proefproject 10 medewerkers via Licom tegen zwerfvuil		via Licom worden ingehuurd • Beschrijving WOZL en Licom (doel, partije, bestuurlijk en financieel belang, activiteiten/prestaties/ effecten, risico's en kansen • Extra kopje 'Ontwikkelingen' met vermelding modernisering SW vanaf 2008 met vermelding dat Vaals geen nadelige effecten ervan ondervindt
1e Progr-rapp / Voorjaarsnota	X	• Harmonisatiebijdrage WOZL • Risico benoemd op afboeking aandelen en bijdrage in exploitatie > 50% waarde als reserve • lagere bijdrage SW (€ 837.000) door aanpassing aan de lagere bevoor-schotting door het Rijk • lagere schapslasten WOZL (€ 8.500) • Ontwikkelingen ABB en Emma Schoenfabriek door onderhandelingen met			• Risico's : o.a. SW, decentralisatie en efficiency-korting • SW: crisis, rijksbezuiniging en tegenvallende resultaten Licom > tekort € 12 miljoen	X	• Ontwikkelingen Licom en plannen Rijk voor de Wwvn vormen risico voor Landgraaf • Contract met Licom Topwerk voor additioneel ruimen van vuil is verlengd • Bijraming € 50.000 aanbesteding gehele groenonderhoud aan SW-bedrijven • Jongeren met SW-indicatie worden voorbereid op SW-plek • Risico's : medio februari is raad geïnformeerd over exploitatie-	X	In jaarverslag 2010 ingegaan op problemen Licom > bestuurlijke mededeling (2011/399) naar de Raad • Projectenreserve voor ontwikkelingen Licom PM • Schrappen schapslasten 2011-2014, bezuiniging opgelegd aan WOZL > WOZL kan geen bedrijfsvoeringskosten aan gemeenten doorberekenen €			

	Brunssum		Heerlen		Kerkrade		Landgraaf		Onderbanken		Vaals	
		Licom • Plus opmerkingen over door Licom geëxploiteerde Buurtbeheerbedrijf “Betere Buren” • Aankondiging efficiency-korting 7% nav decentralisatie WSW > efficiënte aanpak bedrijfsvoering					problemen Licom , Wwvn is risico, Exploitatie van Licom nog niet bekend, waarschijnlijk tekort 2011 € 11,9 miljoen (Landgraaf € 1,8 miljoen), plus meerjarig tekort € 0,8 miljoen		12.000 (maar uit de rijkssubsidie)			
2e Progr-rapp / Zomernota	-					X	• Contouren Wwvn kenbaar gemaakt. Raad per brief van 9 september op de hoogte gesteld, o.a. over Licom, Wwvn en onderzoeken Langedijk en Berenschot • Contract met Licom Topwerk voor additioneel ruimen van vuil is verlengd • Bijraming € 12.445 lagere rentelasten aandelenkapitaal Licom • Risico's : eigen vermogen Licom negatief , geen daling wachtlijst deels door financiële positie Licom en afnemende rijksbijdrage • Tekort 2011 € 11,9 miljoen, € 4,8-5 miljoen door bedrijfsvoering, € 6 miljoen daling rijkssubsidie en wegvallen indexering van de subsidie. Licom moet in de lucht gehouden worden. • Risico van miljoenen als		• Licom in zwaar weer, gemeente krijgt met de (onzekere) gevolgen te maken	X	• Bijstellingen € -240.000 Licom en € -36.000 Maecon/ASB • Licom zal afsluiten met tekort van € 12 miljoen (€ 6 miljoen rijksbezuinigingen en € 6 miljoen autonome bedrijfsvoerings-aspecten) • Maecon/ASB overhevelen van detacheringscontracten naar WOZL (volgt raadsinformatiebrief)	

	Brunssum		Heerlen		Kerkrade		Landgraaf		Onderbanken		Vaals	
								rijksbijdrage per SE met € 6.000 daalt, majeure risico € 17,4 miljoen.. Risicopost oorspronkelijk € 615.000, verwachting is dat € 1,75 miljoen nodig is 2011. • Boodschappendienst bij 3XB onderbrengen				
Najaarsnota			X	Concernnajaarsnota • Gehele SW-budget naar WOZL, sinds 2010 vindt daar wachtlijstbeheer, behalen taakstelling en uitvoering SW plaats • Verlaging subsidiebedrag nav Wwnv en resultaten Licom > traject dat Licom zich meer moet richten op beschut werk (?) • Wwnv in samenwerking met Sittard-Geleen en Maastricht uitwerken • Risico naar rato van aantal SW-werknemers. College komt met afzonderlijk raadsvoorstel om problematiek in kaart te brengen (tekort bijspringen en aandelenwaarde bijstellen)	X	• Deel van vrijval van € 1.438.000 wordt gebruikt voor reserve WSW (€ 396.000) • Risicoparagraaf : Rijksbezuinigingen, WSW, exploitatie Licom, ... > reserve van € 6 miljoen vormen, besluit van college • Aankondiging onderzoek toekomstige ontwikkelingen						
Jaarverslag/rek.												
2012												
Begroting	X	• Maatschappelijk effect benoemen GR WOZL (raad 2009)										

	Brunssum		Heerlen		Kerkrade		Landgraaf		Onderbanken		Vaals	
		• Aandelen Licom afgedekt in rekening 2010, risico gesignaleerd transitie WSW>WWNV • Plus risico exploitatie-verliezen (€ 12 miljoen) • Overzicht eigen en vreemd vermogen Licom en WOZL • Uitgaven en inkomsten WOZL										

Bijlage 4. Omzet per gemeente aan re-integratie (Wwb) en opdrachten, 2010-2011.

2010

Gemeente	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Totaal
x € 1.000	Reinte-gratie	Talent	Jobster	Groen	Schoon	Business Post	Vakwerk	Betere Buren	ARBO	Topwerk	Licom OPM	
Heerlen	37	2	390	2.387	74	102	117		1			3.110
Kerkrade	127	69	352	1.044	169	111				22		1.894
Landgraaf			161	537	114	133						945
Vaals			2	317	20	13				10		362
Onderbanken			22	176		15				22		235
Brunssum	3		167	389		80	12	4		18		673
Overige	5		261	1.554	123	110	6			10		2.060
Totaal 2010	172	71	1.355	6.395	500	564	135	4	1	82	-	9.279

Bron : Licom.

2011

Gemeente	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Omzet	Totaal
x € 1.000	Reinte-gratie	Talent	Jobster	Groen	Schoon	Business Post	Vakwerk	Betere Buren	ARBO	Topwerk	Licom OPM	
Heerlen	16	4	421	2.326	327	143	118		6	-		3.361
Kerkrade	177		306	1.078	157	140				22		1.880
Landgraaf	70	1	127	913	109	147				29		1.396
Vaals			19	358	4	28				11		420
Onderbanken			19	181		13				22		235
Brunssum	3		168	300		31	13	80		22		617
Overige	223		268	1.563	125	121	5		1	11		2.317
Totaal 2011	489	5	1.328	6.719	722	623	136	80	7	117	-	10.226

Bron : Licom.

Bijlage 5 : Geraadpleegde documenten

Brunssum

- Jaarverslag 2009, 2010 Brunssum
- Programmarekening 2009 Brunssum
- Programmabegroting 2009, 2010, 2011, 2012 Brunssum
- 6e begrotingswijziging van 2012 inzake Resultaatbestemmingen Jaarrekening 2011 Brunssum
- 1^e en 2^e Programmarapportage 2009, 2010, 2011
- Voorjaarsnota 2009, 2011
- Zomernota 2009 + errata
- Collegeprogramma 2006-2010, 2010-2014

Heerlen

- Meerjarig Bestuurlijk Programma 2010-2014, begroting 2011
- Meerjarig Bestuurlijk Programma 2007-2010, programmabegroting 2007
- Programmabegroting 2009, 2010
- Jaarverslag en jaarrekening 2009, 2010, 2011
- Bijlagen jaarverslag 2011
- Rapport bevindingen accountant jaarrekening 2009
- Concernnajaarsnota 2009, 2010, 2011
- Concernvoorjaarsnota 2009, 2010, 2011
- Aanmelding vragenuur raadsvergadering, 25-4-2012
- Raadsvoorstel en memo exploitatietekort Licom, 25-11-2011
- Raadvoorstel herstructurering Wsw, 23-3-2012
- Raadsinformatiebrieven van oktober 2010, februari 2011, augustus 2011, februari 2012

Kerkrade

- Jaarrekening 2009, 2010, 2011
- Begroting 2009, 2010, 2011
- Najaarsnota 2009, 2010, 2011
- Voorjaarsnota 2009, 2010, 2011
- Collegeprogramma 2006-2010
- Motie CDA inzet Wsw-medewerkers, 25-4-2012

Landgraaf

- Jaarrekening 2009, 2010, 2011
- Programmabegroting 2009, 2010, 2011
- 1^e Raadsrapportage 2009, 2010, 2011
- 2^e Raadsrapportage 2009, 2010, 2011
- Collegeprogramma 2006-2010

- Coalitieconvenant 2010-2014
- Wijzigingsvoorstel GR WOZL, 6-10-2009

Onderbanken

- Jaarrekening 2009, 2010
- Jaarverslag 2009, 2010
- Programmabegroting 2009, 2010, 2011
- Zomernota 2009, 2010, 2011
- Wijziging zomernota 2010, 2011
- Raadsvoorstel 21-10-11 inzake liquiditeitspositie Licom
- Collegeprogramma 2006-2010
- Raadsinformatiebrief 11-11-2011
- 1^e Bestuursrapportage 2009, 2010, 2011
- 2^e Bestuursrapportage 2009, 2010, 2011

Vaals

- (Programma)Begroting 2009, 2010, 2011
- 1^e Bestuursrapportage 2009, 2010, 2011
- 2^e Bestuursrapportage 2009, 2010, 2011
- Jaarrekening 2009
- Programmarekening 2010
- Coalitieakkoord 2006-2010
- Politiek akkoord 2010-2014

Documenten van Licom NV

- Begroting 2009, 2010, 2011
- 1^e kwartaalbericht 2009, 2010, 2011
- 1^e halfjaarbericht 2009, 2010, 2011
- 3^e kwartaalbericht 2009, 2010, 2011
- Jaarverslag 2008, 2009, 2010, 2011
- De reset, Licom 2011-2014, versie 1.1, 1-5-2011
- Voortgangsverslag De reset, 16-9-2011
- Memo Licom aan gemeenteraad Brunssum, 29-1-2009
- Transitieplan 2012-2018
- Verkort maandverslag december 2009, 2010, 2011
- Uitvoeringscontracten 2006-2012
- Aanwijzingsbesluiten 2005-2011
- Naar flexibiliteit en mobiliteit, transitieplan 2012-2018, LICOM NV, februari 2012

Documenten van WOZL

- Notulen AB van 25-9-2008, 24-9-2009, 25-6-2009, 17-12-2009
- Notulen DB van 28-10-2010, 26-5-2011
- Jaarrekening 2008, 2009, 2010, 2011 en begrotingswijzigingen

- Begroting 2011 + 1^e en 2^e begrotingswijziging
- Conceptbegroting 2012, 2013 + begrotingswijziging
- Begroting en aanvraagformulier herstructurering WOZL
- Gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg, 15 december 2009.
- Strategische beleidskeuzen WOZL-gemeenten, Berenschot, oktober 2011
- Bestuursrapportage WOZL met betrekking tot tekorten en gemeentelijke bijdragen

Algemeen

- Goed bestuur tussen publiek en privaat, onderzoek Algemene Rekenkamer 2006
- Goed benut, goed bestuurd, advies commissie toekomst en transitie sociale werkvoorziening, 15 september 2011
- Reader Public Governance MBA, Prof. dr. J. Bossert, Universiteit Nyenrode, maart 2002
- Onderzoek naar de structurering van de uitvoering van de Wsw in Sittard Geleen, oktober 2007
- Onderzoek naar de IW4 bedrijven van de rekenkamercommissie gemeente Veenendaal, 2007
- De Nederlandse corporate governance code, Monitoring commissie Corporate Governance Code, 2008
- Uitgangspunten en mogelijkheden uitvoeren Wsw, werkgroepen WOZL, april 2012
- Corporate Governance Code, Monitoring Commissie, rapport december 2011
- Modellen voor samenwerking en besturing van de sociale werkvoorziening, Handreiking VNG, 2012
- Samenwerking tussen gemeente op basis van de Wgr, VNG 2007
- Reserves Verbonden Partijen, Rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen en Landgraaf, juli 2011
- Verbonden Partijen, Rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf en Voerendaal, 2007
- Rapportage Onderzoek Bedrijfsvoering Licom I, Langedijk, juli 2011
- Rapportage Onderzoek Bedrijfsvoering Licom II, Langedijk, september 2011
- Strategische beleidskeuzen WOZL-gemeenten, Berenschot, oktober 2011
- Resultaten forensisch onderzoek Deloitte inzake Intratuin
- Uitgangspunten en mogelijkheden uitvoeren Wsw, 26-4-2012

Bijlage 6 : Vragenlijst bij interviews

Algemeen.

- a. Hoe lang bent u lid van raad/college of ambtenaar?
- b. Had u aan het begin van deze raadsperiode (2010) zorgen over LICOM?
- c. Wat gaat er in uw ogen goed bij Licom en WOZL?
- d. Had u problemen, zoals deze zich in deze omvang voordeden verwacht? Zo nee, hoe had u dat vooraf te weten kunnen komen?

Kennis van en oordeel over besluitvormingsprocedures WOZL en LICOM.

- a. Hoe wordt raad betrokken bij besluitvorming over WOZL?
- b. Wat vindt u hiervan?
- c. Hoe wordt raad betrokken bij besluitvorming over LICOM?
- d. Wat vindt u hiervan?
- e. Wie regelt benoeming commissarissen en directie LICOM?
- f. Wat vindt u hiervan?
- g. Heeft de raad voldoende sturingsmogelijkheden bij LICOM?
- h. Wordt u voldoende gefaciliteerd om de besluitvorming bij Licom en WOZL volgen/te beoordelen/vorm te doen geven? Wat kan beter?
- i. Vanaf 2008 zijn de gemeenten meer budgetverantwoordelijk geworden voor de SW > budget SW gaat via de gemeenten > beleidsbepalende en -verordenende bevoegdheid van WOZL terug naar de verschillende gemeenten, op gebied van inspraak, PGB en wachtlijstbeheer. Alleen de operationele uitvoering naar WOZL, vanaf moment van plaatsing van SW-er > niet gesloten tussen gemeenteraden, maar tussen colleges (AB en DB). Is die scheiding helder (duale structuur)? En is de governance structuur daarop adequaat? Heeft dit goed gewerkt?
- j. Vanaf 2009/2010 (waarschijnlijk 2010) zijn er geen raadsleden meer in het bestuur van de GR WOZL. De raad is daardoor meer op afstand komen te staan. Wat was uw kijk op deze ontwikkeling? Is dat nog steeds uw mening? Hoe is gereageerd door de verschillende partijen?
- k. Heeft WOZL adequaat kunnen fungeren als opdrachtgever van Licom? Heeft de AVA Licom adequaat kunnen sturen? De aandeelhouders kunnen Licom beleid van Licom toetsen aan de strategie van Licom en aan algemene maatstaven van financieel en maatschappelijk verantwoord ondernemen, vanuit het eigen aandeelhoudersbelang. Is dat daadwerkelijk geschied?
- l. Welke positie heeft de raad in deze governancestructuur? Wat had deze kunnen doen?

Thema informatievoorziening, tijdigheid en relevantie.

De gemeente heeft 3 rollen ten opzichte van Licom :

- aandeelhouder
- via WOZL opdrachtgever van uitvoering SW door Licom
- opdrachtgever van SW-ers van Licom

- a. Op welke wijze wordt u op deze drie rollen van informatie voorzien door Licom?

- b. En door WOZL?
- c. Wat kan er beter in de informatievoorziening?
- d. Welke stukken krijgt u voor informatie en besluitvorming over WOZL? (Begroting, bestuursrapportages en jaarrekening).
- e. Wat vindt u van frequentie?
- f. Wat vindt u van kwaliteit/relevantie van deze informatie?
- g. Wordt u in algemene zin voldoende geïnformeerd?
- h. Welke stukken en informatie ontvangt u vanuit AVA LICOM?
- i. Hoe waardeert u als lid van het College de informatie vanuit de AVA van LICOM?
- j. Hoe verloopt de interne communicatie binnen de gemeente? Met wie deelt u die informatie?
- k. Met welke partijen heeft u overleg naar aanleiding van de besluitvorming in Licom en WOZL?

Thema betrokkenheid gemeente bij LICOM/ sociale werkvoorziening.

- a. Leest u alle stukken die u krijgt over WOZL en LICOM?
- b. Wat vindt u van aanbesteding van werk van de gemeente aan LICOM?
- c. Mag LICOM een voorkeursbehandeling krijgen?
- d. Welk belang hecht u aan sociale werkvoorziening in het algemeen en LICOM in het bijzonder?
- e. Hebt u een oordeel over de landelijke ontwikkeling op dit gebied?
- f. Wat gebeurt er met de aanbeveling van Berenschot om harde taakstelling aan het SW-bedrijf op te stellen, uitgaande van de (veel lagere) rijkssubsidie per SW-plaats?

Bijlage 7 : Bestuurlijke reacties

De Colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Heerlen, Kerkraden, Landgraaf en Onderbanken hebben een gelijkkluidende bestuurlijke reactie op het rapport van de Rekenkamer-commissies gegeven. Als volgt :

"Met het rapport "De gemeenteraden en Licom" presenteert u ons uw bevindingen en conclusies ten aanzien van de rol die de gemeenteraden hebben vervuld en – naar uw mening – in de toekomst dienen te vervullen met betrekking tot de sturing van verbonden partijen zoals ook gemeenschappelijke regelingen in het algemeen en Licom NV en WOZL in het bijzonder.

Uw conclusies en aanbevelingen sluiten volgens ons aan bij de bevindingen van de gemeenten naar aanleiding van eerder uitgevoerde onderzoeken (Intratuinen, Berenschot en Langedijk) en die ook zijn vertaald in de notitie "Uitgangspunten voor de uitvoering van de sociale wetgeving In Zuidoost Limburg" die door de 11 gemeenten medio 2012 is vastgesteld.

De belangrijkste conclusie die de aandeelhouders ten aanzien van de gemeenten trokken, luidt dat publieke aandeelhouders, zoals gemeentes, een andere verantwoordelijkheid hebben dan particuliere aandeelhouders. Niet alleen omdat die laatsten slechts verantwoordelijk zijn voor hun eigen geld, maar ook omdat het aandeelhouderschap is ingegeven door een publieke taakstelling. Daaruit volgt dat het aandeelhouderschap zowel beleidsmatig als bedrijfsmatig goed belegd dient te zijn in de gemeentelijke organisatie(s). Tot en met 2010 was het – door het ontbreken van een adequate ambtelijke adviesstructuur – voor wethouders moeilijk om de gemeentelijke verantwoordelijkheid als aandeelhouder in te vullen. Toen de omvang van de problemen bij Licom duidelijk werd, is de ambtelijke expertise van de elf aandeelhoudende gemeentes samengevoegd in een groep beleidsambtenaren. Zij kunnen voor ondersteuning terugvallen op een juridische werkgroep en een financiële werkgroep. Daarnaast is in de vorm van een programmabureau onder externe leiding een centrale vorm van regie ingevoerd, die overigens mede nodig is vanwege de ingrijpende wijziging van het wettelijk kader van de sociale werkvoorziening.

Vanuit de wethouders die de gemeenten in de AVA vertegenwoordigen is door de colleges een stuurgroep ingericht die een hogere vergaderfrequentie kent en snel beslissingen kan nemen.

Stukken bedoeld voor nadere besluitvorming, bijvoorbeeld in de AVA, worden van te voren beoordeeld en voorzien van advies aan de wethouders voorgelegd die daarna een gezamenlijk standpunt innemen en in de AVA communiceren. Hoewel de huidige NV structuur een aanzienlijk betere informatiestroom toelaat dan er in het verleden was, is duidelijk dat een NV niet de geëigende vorm is voor een groot Sw-bedrijf. Desalniettemin vormt deze rechtsvorm niet de oorzaak van de geschetste ontwikkelingen, maar kan zij hooguit als voorwaarde worden aangewezen die deze ontwikkelingen mogelijk maakte.

De huidige situatie verschilt daarmee wezenlijk van hetgeen tot 2010 gebruikelijk was: de wethouders werden uitgenodigd, kregen ter vergadering de stukken en onder voorzitterschap van de RvC lichtte de directie deze toe. Het behoeft geen verdere toelichting dat het voor de wethouders moeilijk was om de gemeentelijke verantwoordelijkheid als aandeelhouder in te vullen.

Daarnaast is binnen de gemeentes sprake van vermenging van functies bij de portefeuillehouders. De gemeente is beleidsmatig verantwoordelijk voor de sociale werkvoorziening, is aandeelhouder van één van de Sw-bedrijven (i.e. Licom NV) en treedt tevens op als opdrachtgever (bijv. groenonderhoud). De daarmee gemoeide belangen liggen niet noodzakelijkerwijze in elkaars verlengde.

Tegelijkertijd werd onderzocht of een publieke context het bestaande Licom beter stuurbaar maakt.

De gemeenteraden van de afzonderlijke gemeenten hebben, op basis van deze conclusie, in juni/juli 2012 ingestemd met een achttal acties die ertoe moeten leiden dat

- de informatievoorziening binnen de gemeenten en tussen de gemeenten, Wozl en uitvoeringsorganisaties verbeteren;
- de benodigde kennis over de sociale werkvoorziening beter geborgd is;
- de governance-structuur transparant is en
- de uitvoering van de SW beter te managen is en meer integraal in het totale arbeidsmarktbeleid is ondergebracht.

Hierbij constateren wij dan ook dat de eerdere bevindingen en hieruit voortvloeiende aanpak door uw onderzoek nogmaals worden bevestigd en dus ook geheel in lijn zijn met uw aanbevelingen op het gebied van informatievoorziening, kennis over de uitvoering, governance en uitvoering van de SW.

De ontwikkelingen rondom Licom NV gedurende de tweede helft van 2012, met name het faillissement van Licom NV, hebben tot gevolg dat gemeenten op delen door de tijd zijn ingehaald.

Een voorbeeld hiervan is de actie: het versneld onderzoeken of een wijziging van de rechtsvorm van het bestaande Licom mogelijk is, zodat de eigenaren vanuit hun bestuurlijke bevoegdheid directe aanwijzingen kunnen geven aan de directie. Door een deel van de activiteiten van het voormalig Licom NV, in een zestal BV's onder de GR WOZL te brengen, heeft reeds een wijziging van de rechtsvorm plaatsgevonden en is ook de directe aansturing van de directie (door AB/DB van WOZL) een feit.

Daarbij zal de projectorganisatie/ambtelijke ondersteuningsstructuur worden gecontinueerd onder WOZL. Wij vertrouwen er op met deze aanpak en lering trekkend uit het verleden, een situatie zoals deze bij Licom NV is ontstaan, in de toekomst te voorkomen, om zodoende het belang van de Sw-medewerkers te kunnen blijven behartigen. Wij stellen dan ook alles in het werk om de werkgelegenheid voor deze doelgroep veilig te stellen.

Uw conclusies en aanbevelingen dragen in onze ogen hieraan bij. Zij onderschrijven de acties die reeds door ons zijn uitgezet, in het belang van de Sw-ers."

Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Brunssum reageerde als volgt :

"De conclusies en aanbevelingen van uw commissie sluiten aan bij onze bevindingen in de eerdere onderzoeken (Intratuin, Beerenschot en Langedijk) en bij het vastgestelde Sw-beleid in de notitie "Uitgangspunten voor de uitvoering van de sociale wetgeving In Zuidoost Limburg".

De belangrijkste conclusie die wij als aandeelhouder van Licom NV hebben getrokken, komt er op neer dat de gemeenten zich in het verleden onvoldoende ingespannen hebben om invulling te geven aan hun rol en verantwoordelijkheid. Om dit in de toekomst beter te beleggen in de gemeentelijke organisatie moeten de bestaande relaties geïnventariseerd en beoordeeld worden en moeten maatregelen worden genomen om daarop te sturen, ook nadat taken zijn overgedragen. Door dit regionaal te organiseren kan de werklast beperkt worden onder gelijktijdige verbetering van de kwaliteit. Tegelijkertijd moet worden onderzocht of een publieke context het bestaande Licom beter stuurbaar maakt.

De gemeenteraden van de afzonderlijke gemeenten hebben, op basis van deze conclusie, in juni/juli 2012 ingestemd met een achttal acties die ertoe moeten leiden dat

- de informatievoorziening binnen de gemeenten en tussen de gemeenten, Wozl en uitvoeringsorganisaties verbeteren;
- de benodigde kennis over de sociale werkvoorziening beter geborgd is;
- de governance-structuur transparant is en
- de uitvoering van de SW beter te managen is en meer integraal in het totale arbeidsmarktbeleid is ondergebracht.

Dit geheel in lijn met de aanbevelingen in uw rapport op het gebied van informatievoorziening, kennis over de uitvoering, governance en uitvoering van de SW."

Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Vaals reageerde als volgt :

"Zoals reeds telefonisch aangegeven kan ik u mededelen dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vaals het rapport en de daarin opgenomen conclusies van de rekenkamercommissie kan onderschrijven. Het college van Vaals constateert dat het onderzoek van de rekenkamercommissie voor een deel is ingehaald door de gebeurtenissen rondom Licom. De bevindingen van de rekenkamercommissie zijn dan ook voor een heel belangrijk deel gestaafd door de ervaringen die gedurende het proces inzake het faillissement van Licom zijn opgedaan."

Bijlage 8 : Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissies zijn verheugd dat de Colleges van de 6 gemeenten waarvan de rekenkamercommissie in dit onderzoek hebben deelgenomen, een grotendeels gelijklopende bestuurlijke reactie hebben opgesteld. Dit betekent dat de gemeenten in het dossier Licom gezamenlijk optrekken.

De Colleges geven aan dat de conclusies en aanbevelingen van dit rapport aansluiten bij de bevindingen uit de eerder uitgevoerde onderzoeken (Intratuin, Berenschot en Langedijk). Deze bevindingen vinden hun neerslag in de notitie "Uitgangspunten voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening in Zuidoost Limburg", die door de 11 gemeenten medio 2012 is vastgesteld. Resumerend zijn deze bevindingen dat publieke aandeelhouders een andere verantwoordelijkheid hebben dan particuliere aandeelhouders, dat tot en met 2010 het aandeelhouderschap bedrijfsmatig en beleidsmatig niet goed was belegd in de gemeentelijke organisatie(s), dat tot en met 2010 de informatiestroom richting AVA te wensen overliet en dat de governancestructuur leidde tot vermenging van functies bij de portefeuillehouders. Mede op basis van de uitgangspuntennotitie en het onderzoek van Deloitte hebben 5 raden van de 6 gemeenten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen (Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Onderbanken en Vaals) in juni/juli 2012 een achttal acties vastgesteld. Het College van Landgraaf heeft de acties vastgesteld, maar de raad nog niet. Deze acties moeten ertoe leiden dat de informatievoorziening verbetert, de kennis over de uitvoering van de SW beter geborgd is, de governance-structuur transparant is en de uitvoering beter gemanaged en in het totale arbeidsmarktbeleid ingepast.

De voorgenomen acties zijn een grote stap in de goede richting.

De Colleges geven aan dat de rechtsvorm van een NV-structuur niet de geëigende vorm is voor een groot SW-bedrijf. Tegelijkertijd geven de Colleges aan dat de rechtsvorm geen oorzaak van de ontwikkelingen is geweest, hoogstens een voorwaarde. De rekenkamercommissies hebben niet onderzocht welke rechtsvorm het best past bij de uitvoering van de sociale werkvoorziening. Dit rapport laat wel zien dat Licom 'too big to fail' was. De werkgelegenheid van ruim 4.000 SW-ers stond op het spel, die niet snel genoeg herplaatsbaar waren. Dat stond een rationele afweging van de aandeelhouders in de AVA van de NV in de weg. De bevindingen in dit rapport geven aanleiding om de oorzaak niet in de structuur te zoeken, maar in de betrokkenheid van het gemeentebestuur (raad en college) op dit gebied, de beperkte ambtelijke capaciteit en de niet adequate governance-structuur.

De Rekenkamercommissies hebben dit onderzoek geëntameerd vanwege het gegeven dat de rol van de gemeenteraad niet in de diverse onderzoeken werd betrokken. Van daaruit is het verklaarbaar dat de gemeenteraad niet voorkomt in de notitie "Uitgangspunten voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening in Zuidoost Limburg". De aanbevelingen van de rekenkamercommissies zijn specifiek bedoeld om de volksvertegenwoordigers handvatten aan te reiken om de kaderstellende en controlerende taak van de raad adequaat in te vullen met betrekking tot verbonden partijen. Met name verbonden partijen met een hoog financieel en bestuurlijk risicoprofiel als Licom NV. In die zin zijn de aanbevelingen uit dit rapport niet zozeer in lijn met de voorgenomen acties, als wel specifiek en aanvullend.

De ontwikkelingen rond Licom NV zijn na de onderzoeksperiode verder gegaan. Licom NV is failliet verklaard en er is een onderzoek opgestart om de uitvoering van de sociale werkvoorziening publiek te organiseren. Zoals aangegeven hebben de rekenkamercommissies niet de merites van een dergelijke ontwikkeling onderzocht. De conclusies en aanbevelingen reiken verder dan alleen de uitvoering van de sociale werkvoorziening. Deze betreffen het organiseren van betrokkenheid van de gemeentebesturen met behulp van informatiestromen, de governancestructuur en ambtelijke capaciteit bij alle verbonden partijen, ongeacht de rechtsvorm en publieke taak die deze voor de gemeenten vervullen. Daarom geven wij de gemeenteraden in overweging de bevindingen voor kennisgeving aan te nemen en de aanbevelingen over te nemen.

Bijlage 9 : Samenstelling Rekenkamercommissies

Rekenkamercommissie Brunssum

Externe leden:

Dhr. drs. E.J.M. Lemmens (voorzitter)

Dhr. ing. J.M.H. Lemmens MSc MBA

Dhr. drs. J.M.M. Rempelberg RC

Interne leden :

Dhr. J.H.J. Janssen

Dhr. J.M.H. Middelveld

Dhr. L.J.H. Snackers

Rekenkamercommissie Heerlen

Externe leden :

Dhr. mr.drs. J.C.M.G. van Eijs RA RC CPC (voorzitter)

Dhr. J.M.P. Essers MBA

Dhr. mr. C. Hermens

Rekenkamercommissie Kerkrade

Externe leden :

Dhr. drs. W.M.H. Verbeeten

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

Dhr. mr. L.M.C. Cloudt MBA

Interne leden :

Dhr. A. Rossel (voorzitter)

Dhr. A. von Kann

Dhr. W.J. Heijltjes

Rekenkamercommissie Landgraaf

Externe leden :

Dhr. drs. E.J.M. Lemmens (voorzitter)

Dhr. ing. J.M.H. Lemmens MSc MBA

Dhr. R.L.P. Stevelmans AA

Interne leden :

Dhr. M. van Caldenberg

Dhr. L.E. Extra

Dhr. B.W.H. Lambie

Rekenkamercommissie Onderbanken

Externe leden :

Dhr. drs. W.M.P. Satijn (voorzitter)

Mevr. mr. G.C.A.M. van der Oord

Dhr. drs. A.J.M. Huisman FC

Interne leden :

Dhr. dr. J.Z.T. Pieper

Dhr. G.D. Cremers

Rekenkamercommissie Vaals

Externe leden :

Dhr. R.G.P. Winkens (voorzitter)

Dhr. M. Creusen

Mevr. J. Bohlen

Interne leden :

Mevr. drs. B.C.E. Göttgens-Pelzer

Dhr. H. Mertens