

Casus 1290:

De vier B3-ambulancevoorzieningen in financiële problemen

Rapportage
aan het College Sanering Zorginstellingen

Utrecht/Den Haag, 15 september 2007

De heer G.J.P van Otterloo
De heer ir J.J.M. Geenen
Deskundigen

Casus 1290:

De vier B3-ambulancevoorzieningen in financiële problemen

Rapportage d.d. 15 september 2007

INHOUD

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

Opdracht	
Analyse	
Oplossingsrichtingen	
Keuzemogelijkheden en afweging	
Consequenties	
Aanbevelingen	
1 DE OPDRACHT AAN HET COLLEGE SANERING ZORGINSTELLINGEN	1
1.1 Aanleiding en probleemstelling	1
1.2 Richting, eisen en randvoorwaarden van de opdracht	1
1.3 Uitvoering van de opdracht.....	2
2 ONTSTAAN VAN HET PROBLEEM.....	3
2.1 De historie.....	3
2.2 De Overgangsregeling in de CAR/UWO.....	4
2.3 De consequenties voor de balanspositie van B3-instellingen	5
2.4 De omvang van de schade	6
2.5 De beroepsprocedure van de publieke ambulancediensten en B3-stichtingen.....	7
2.6 De noodzaak om faillissement aan te vragen.....	7
2.7 Liquiditeitsprognoses en betalingsonmacht	8
2.8 Beëindiging eigenrisicodragerschap WW.....	8
3 Het verleden en heden van de vier B3-ambulancediensten.....	10
3.1 De ontwikkeling van Eigen Vermogen en RAK in de periode 2001-2006.....	10
3.2 De Accountantsverklaringen en -toelichtingen en Managementletters 2001- 2006	10
3.3 De financiële positie van de afzonderlijke instellingen ultimo 2006	11
3.4 De FLO-overgangsregeling per instelling.....	11
3.5 B3-status en garantstellingen door derden.	14
4 De bewegingsvrijheid van de vier B3-ambulancezorgstichtingen	17
4.1 Terugkeer naar gemeente(n)	17
4.2 Een overgang naar de CAO Ambulancezorg.....	18
4.3 Een overgang van ABP naar PGGM	18
4.3.1 De pensioenverzekeraar.....	18
4.3.2 Het VUT-fonds.....	19
4.3.3 Standpunt van het ABP en de B3-status	20
4.4 Het 'volgen' van een CAO	21
4.4.1 De CAR/UWO.....	21
4.4.2 De rol van werkgever en werknemers	22
4.4.3 Gevoeligheden bij de onderhandelingspartners	22

4.5	Organisatorische oplossingen	23
4.5.1	Fusie tussen Ambulance Oost, RAV IJssel-Vecht, AZ NOG, en RAV NOG	23
4.5.2	Verkoop en/of sanering van AZ NOG	24
4.5.3	RAVU	24
4.5.4	Ontwikkelingen bij RAVZ	25
4.6	Bijdragen saneringsregelingen aan oplossingen	25
4.7	Balanssteun (NZa-beleidsregel CI-982/CA-174).....	26
4.8	Het faillissementsscenario	27
4.8.1	Gevolgen voor continuïteit op de langere termijn	27
4.8.2	Gevolgen voor continuïteit op de korte termijn	28
4.8.3	De huidige FLO'ers	28
4.8.4	Het huidige personeel	29
4.8.5	Aansprakelijkheden	29
4.8.6	Nadere beschouwing.....	30
5	Maatwerkregeling	32
5.1	De 'Deventer-formule' als instrument	32
5.2	Bezwaarde en onbezwaarde functies	33
5.3	De Deventer-formule als 'stand alone'-oplossing.....	33
5.4	Financiële gevolgen: een indicatie.....	33
5.5	Vorm en positionering	35
6	Vergelijking precedentwerking	37

BIJLAGEN

Bijlage I: Oplossingsrichtingen en hun mogelijke precedentwerking

Bijlage II: Gesprekspartners Onderzoek B3-stichtingen ambulancevervoer

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

Opdracht

Bij brief van 15 juni 2007 (MC-U-2778459) heeft de Minister van VWS het College Sanering Zorginstellingen verzocht een analyse te maken van de precieze aard en omvang van de problematiek bij een viertal ambulancestichtingen die naar eigen zeggen in ernstige financiële problemen verkeren. Naast het verzoek om een analyse is het verzoek gedaan mogelijke oplossingsrichtingen te schetsen.

De betreffende instellingen zijn:

- Stichting Ambulance Oost (RAV Twente)
- Stichting AmbulanceZorg NO Gelderland
- Stichting RAVU (Utrecht)
- Stichting RAV Zeeland

Deze rapportage geeft inzicht in de resultaten van de analyse van de aard van de problemen tot dusver en levert een viertal overall-scenario's voor oplossingen. Gepoogd is om de omvang van de effecten van verschillende scenario's zo accuraat mogelijk in beeld te brengen. Absolute zekerheid over de cijfermatige uitkomsten kan niet in dit stadium worden gegarandeerd.

Analyse

Wij hebben vastgesteld dat de problematiek een ongelukkige samenkomst is van de uitkomsten van onderhandelingen over de CAR/UWO eind 2005 en een zestal deels met elkaar samenhangende ontwikkelingen in wet- en regelgeving:

- a. de vaststelling door het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden van een FLO-Overgangsregeling in de CAR/UWO
- b. de omslag van een omslagstelsel naar een verzekeringsstelsel voor de FLO
- c. de vaststelling door het Ministerie van VWS van de beschikbare ruimte binnen de Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (OVA)
- d. de vaststelling door de Nederlandse Zorgautoriteit van de in de tarieven voor het ambulancevervoer opgenomen kostensoorten
- e. de fiscale maatregelen die gericht zijn op het tegengaan van faciliteiten voor vervroegd uittreden uit het arbeidsproces
- f. de Richtlijn Jaarverslaggeving WTZi
- g. de richtlijn RJ 271 van de Raad voor de Jaarverslaggeving.

Samengevat heeft deze combinatie voor de vier ambulancediensten geleid tot een situatie waarin de financiering van FLO-uitkeringen in de tijd naar voren is gehaald, deze financieringen voorzover zij betrekking hebben op FLO-uitkeringen volgens de overgangsregeling CAR/UWO niet (dan wel normatief) in de bekostiging worden vergoed, en voor alle toekomstige FLO-financieringsverplichtingen een voorziening moet worden genomen in de balans. Het effect is dat de vier stichtingen geen goedkeurende verklaring bij de Jaarrekening 2006 van hun controlerende accountant verkrijgen, met als argument dat hun continuïteit niet meer is gegarandeerd. Wij hebben vastgesteld dat tenminste in de periode 2001 tot en met 2006 het bestuur en beheer over de vier ondernemingen misschien niet boven alle kritiek verheven maar wel op een ordelijk wijze is gevoerd. In ieder geval niet zodanig dat wij op aanleidingen voor verwijtbaarheid zijn gestuit.

Om aan de nu spelende problemen te ontsnappen hebben de vier B3-stichtingen in 2005 de Vereniging B4 opgericht. Deze vereniging heeft onder meer de strategische keuze gemaakt om de status van 'CAR/UWO-volger' te verlaten en over te gaan naar de CAO Ambulancezorg. In deze CAO is wel sprake van een eenvoudige prepensioen-regeling maar niet van een FLO-Overgangsregeling. In een brief van 30 juni 2006 heeft de vereniging de Minister van VWS steun gevraagd bij het realiseren van deze overgang door financiële bijstand te verlenen. Zou deze steun niet verkregen worden dan was de veronderstelling dat een faillissement voor elk der vier stichtingen onontkoombaar is.

Uit onze onderzoeken tot dusver blijkt dat deze veronderstelling gewettigd is zolang de situatie niet veranderd omdat èn doordat men in afwachting is van een reactie van de Minister. Bij tenminste één van de vier stichtingen is de ontwikkeling van de liquiditeit van dien aard dat nog voor het eind van dit jaar faillissement aangevraagd moet worden. Wij hebben echter geconstateerd dat nog andere wegen bestaan om aan faillissement te ontkomen maar dat die wegen tot dusver niet zijn bewandeld.

Oplossingsrichtingen

Met behulp van voortschrijdend inzicht hebben wij nu vier overall-scenario's beschikbaar voor een verder verloop van de ontwikkelingen. Wij hebben hen, bijna als vanzelfsprekend, A tot en met D genoemd. De tabel geeft een samenvatting, in de notitie zelf zijn achtergronden verwoord. Lopende ons onderzoek hebben de instellingen voor verschillende varianten binnen de scenario's A en B berekeningen gemaakt over de omvang van de kosten en de gevolgen voor de exploitatie.

	aanpassing 'volgen' CAR/UWO	overgang naar CAO Ambulancezorg		
	A	B	C	D
WEG WAARLANGS	B4 of individueel	B4 of individueel (= huidige B4-scenario)	verkoop 'onderneming'	doorstart via faillissement
Sociaal Plan met CAO-registratie nodig	ja, toegespitst op FLO	ja, complete pakketvergelijking	ja, complete pakketvergelijking	n.v.t.
boete ABP	neen	waarschijnlijk	mogelijk	n.v.t.
vangnet huidige FLO'ers nodig	neen	neen	neen	ja
potentieel risico bestuurdersaansprakelijkheid	neen	neen	mogelijk onderzoek	onderzoek
middelen toereikend	ja	neen	n.v.t.	n.v.t.
bijzondere subsidie minimaal nodig	neen*	ja	mogelijk	ja
mogelijkheid van claims	neen	neen	neen	discutabel
draagvlak	redelijk**	matig	matig	geen
scenario realistisch	redelijk	afhankelijkheid van derden	afhankelijkheid van derden	positief

* AZ NOG komt onder voorwaarden in aanmerking voor subsidies van het College sanering.

** Afhankelijk van de beschikbare financiële ruimte voor het Sociaal Plan: bij onvoldoende ruimte (= geen bijdrage voor de Deventer-formule) is de kans op tumult redelijk tot groot.

In de beoordeling of afweging van deze vier scenario's is van belang hoeveel en welk bezwaar men heeft tegen het bestaan van meerdere CAO's of varianten daarop. Bij scenario A ontstaan er drie vormen van CAO's. Het spiegelbeeld in deze afweging is de vraag hoeveel in geld uit te drukken waarde de Minister van VWS hecht aan de overgang van de vier B3 instellingen naar de CAO Ambulancezorg. Het antwoord op deze vragen is van belang omdat hij scenario's uitsluit.

Met de in scenario B genoemde 'boete ABP' is een (volgens ons onderhandelbaar) nettobedrag van ongeveer € 11 mln. gemoeid. De hoogte van een mogelijke intredeboete van PGGM is ons onbekend gebleven. Naar verwachting zijn dergelijke boetes ook aan de orde in scenario C. In onze berekeningen zijn wij er voorlopig van uitgegaan dat deze beide boetes gezamenlijk tenminste zijn terug te brengen naar 80% van de gevraagde netto ABP-boetes.

Met het 'vangnet huidige FLO'ers' in scenario D wordt bedoeld op het gegeven dat zonder bijzondere maatregelen ter ondersteuning deze groep medewerkers in het geval van faillissement aangewezen raakt op de bijstand terwijl tegelijkertijd hun pensioenopbouw wordt stopgezet. Dat lijkt ons een sociaal en politiek niet acceptabele uitkomst voor precies de groep mensen die geen enkele invloed heeft op de keuze voor welk scenario ook. Reparatie van dit probleem voor de vier instellingen gezamenlijk komt volgens berekeningen èn inschattingen van de NZa (na aftrek van 'vrijvallende middelen in het macro-budget') per saldo neer op een bedrag van ruim € 5 mln. Het verstrekken van deze uitkeringen vraagt

vervolgens om een constructie (speciale rechtsvorm, aparte financiering bijvoorbeeld middels cessie-neming, etc.) buiten de doorgestarte ambulancedienst en buiten het normale tarief om. Een vergelijkbare constructie is ons bekend en op korte termijn voor deze uitkeringen beschikbaar te maken. In de drie overall-scenario's A, B, en C is formeel sprake van afkoop van rechten die (een aantal) medewerkers op grond van de huidige FLO-Overgangsregeling kunnen doen gelden. In de tabel gaan wij uit van de situatie dat de bekostiging van het daartoe op te stellen Sociaal Plan (feitelijk een CAR/B4) volledig afhankelijk is van de ruimte aan financiële middelen die elke instelling zelf heeft. Opstelling van een CAR/B4 (eventueel via een Sociaal Plan) met de vakorganisaties is nodig om via registratie als CAO de werking ervan algemeen bindend voor de medewerkers te kunnen verklaren. Of dit op het niveau van de Vereniging B4 of door de instellingen zelf gebeurt is een keuze van de overlegpartners¹. De geldigheidstermijn van een eigen CAR/B4 kan onafhankelijk gemaakt worden van de geldigheids-termijn van de 'gevolgde' CAR/UWO op voorwaarde dat er een eigenalgemeen-verbindendverklaring is.

Om de instellingen in staat te stellen de bedoelde operatie qua arbeidsrust en financiële soliditeit beter uit te voeren hebben wij een voorstel voor een maatwerksaneringsregeling voor de scenario's A, B, en C ontwikkeld. Wij hebben een belangrijk onderdeel van deze maatwerkregeling de naam Deventer-formule meegegeven. Toepassing van deze Deventer-formule (plus bijkomende kosten in het geval van overgang naar de CAO Ambulancezorg) vereist een netto hoeveelheid middelen (in totaliteit voor de vier diensten samen) variërend van ruim € 22.84 mln. (bij realisatie van een CAR/B4) tot € 34.14 mln. (bij overgang naar de CAO Ambulancezorg) die in een periode langer dan 10 jaar tot besteding zullen komen. Zonder (enige) hulp zullen de instellingen de vereiste bedragen niet met succes in deze periode in de exploitatie kunnen verwerken. In verschillende scenario's zijn de kosten (zonder subsidie) over een periode van 25 jaar in de exploitatie verwerkt. Er is daarbij geen rekening gehouden met de bijkomende financieringslasten. De lengte van de periode, de financieringslasten en de toepassing van RJ 271 zijn vervolgens probleempunten. Daarnaast speelt het eigen risicodragerschap in het kader van WW nog een bijzondere rol vanwege de invloed op zowel de exploitatiekosten (negatief) als op de vermogenspositie (positief).

Een eventuele bijdrage via een maatwerksaneringsregeling zou de instellingen in staat stellen de bedoelde operatie qua arbeidsrust en financiële soliditeit beter uit te voeren. Toepassing van de Deventer-formule sec - waarin begrepen een eigen bijdrage van de instellingen van 65% - leidt tot een te subsidiëren bedrag van bijna € 8 mln. voor realisatie van een CAR/B4 en tot een bedrag van € 8.75 mln indien in één keer de overstap naar de CAO Ambulancezorg wordt gemaakt. Indien er ook een bijdrage van 35% wordt verrstrekt in de bijkomende kosten zoals de boetes ABP en/of PGGM en de netto-nettocompensatie dan wordt het bedrag aan subsidies verhoogd tot € 11.95 mln.

Door het onder meer toepassen van bestaande saneringsregelingen van het College Sanering (CSZ), en/of toch (ondanks de bestaande bezwaren zoals verwoord in paragraaf 4.7) toepassen van balanssteun door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) kan dit subsidiebedrag verlaagd worden: zo zal bijvoorbeeld toepassing van de saneringsregeling bij AZ NOG het effect sorteren dat het overall subsidiebedrag in het kader van de maatwerkregeling wordt verlaagd naar € 6.2 mln. (CAR/B4) respectievelijk € 6.79 mln of € 9.45 mln. (CAO Ambulancezorg).

¹ Wij hebben de potentiële overleg-/onderhandelingspartners geadviseerd eerst tot een 'centraal akkoord' te komen waarna uitwerking op lokaal niveau kan geschieden.

(x 1,0 mln)	Geraamde kosten B3-stichtingen gezamenlijk	
	overgang naar CAO Ambulancezorg	realisatie van een CAR/B4
Overgangsregeling 50+ers	11,94	11,94
Afkoopsommen overigen	13,07	10,90
Kosten Deventer-formule	25.01	22.84
<i>Plus:</i>		
Afkoop ABP-PGGM	8,72	nvt
Netto-netto compensatie	0,41	nvt
Totaal kosten	34.14	22.84

De mix van deze onderdelen zal per instelling verschillend zijn. In onze notitie gaan wij per ambulance-dienst nader in op de mogelijkheden en onmogelijkheden van het instrumentarium. Aan de beoogde maatwerkregeling kunnen voorwaarden verbonden worden. Deze voorwaarden zijn uitgewerkt in de notitie. Bovendien is de mogelijke precedentwerking van de verschillende oplossingsrichtingen in kaart gebracht. In bijlage 1 is een samenvattend kwalitatief overzicht opgenomen.

Keuzemogelijkheden en afweging

Bij de keuze tussen de vier scenario's voor de vier B3-stichtingen gezamenlijk geven wij het advies met name aandacht te schenken aan het volgende:

- de relevantie van een overgang naar de CAO Ambulancezorg (scenario's B t/m D)
- de mate waarin de scenario's verschillen in de aanslag op de vermogenspositie waarbij scenario A te allen tijde superieur is aan die overige scenario's (ongeacht sprake is van sector 28 of 35 voor de bedrijfsverenigingen)
- het tempo waarin de instellingen het moment van een noodzakelijke faillissementsaanvraag naderen (in het besef dat zij daar slecht tot zeer slecht op zijn voorbereid; scenario D)
- het belang wat wordt gehecht aan ongestoorde continuïteit van dienstverlening (scenario's A t/m C)
- de politieke wenselijkheid van een vangnet voor de huidige FLO'ers ingeval van faillissement (totale extra kosten naast beschikbare middelen uit het macrobudget tenminste € 5 mln; scenario D)
- de mate waarin de boetes van ABP en PGGM gereduceerd kunnen worden (maximaal netto boetebedrag ABP € 11 mln.; scenario's B en vermoedelijk C)
- de mate waarin gehecht wordt aan arbeidsrust en financiële soliditeit (minimaal subsidiebedrag € 8 mln. tot € 11,95 mln.; scenario's A t/m C)
- de mate waarin bij toepassing van de maatwerkregeling precedentwerking kan worden afgegrensd (scenario's A t/m C)
- de gevoeligheden bij werknemers en hun vakbondsvertegenwoordigers bij het volgerschap van de CAR versus een overgang naar de CAO Ambulancezorg (scenario's A en B).

Over het naast elkaar bestaan van verschillende CAO's of varianten op CAO's hebben wij geen principiële opvatting. De CAR/B4 zal feitelijk een middenvariant vormen waarop de veronderstelling gewettigd is dat - naarmate meer 50+ers in de loop der tijd vertrokken zullen zijn - de overeenkomsten met de CAO ambulancezorg groter zullen zijn dan die met de CAR/UWO.

Onze afweging heeft als resultaat dat voor het op korte termijn afwenden van onontkoombare faillissementen een ontwikkeling volgens scenario A de voorkeur verdient qua haalbaarheid, effectiviteit, de vermogenspositie/solvabiliteit van de instellingen en de ermee gemoeide bedragen. Toepassing van een maatwerkregeling is niet strikt noodzakelijk maar verdient onze voorkeur omdat het in de combinatie op langere termijn de meest bestendige oplossing kan zijn.

Het niet toepassen van een maatwerkregeling en daarmee de keuze voor het helemaal NIET verlenen van subsidie kan worden gemaakt vanuit de volgende combinatie van overwegingen:

- de gemeentelijke ambulancediensten en de vier B3-stichtingen zijn in beroep gegaan bij de Centrale Raad van Beroep, College van Beroep voor het Bedrijfsleven tegen de beslissing van de NZa de FLO-Overgangsregeling en het ouderenbeleid in de CAR/UWO niet in de tarieven mee te nemen²: zolang geen uitspraak beschikbaar is ontbreekt de verplichting voor het aanvragen van een faillissement door de bestuurder(s) van de B3-stichtingen, althans voor zover de liquiditeitspositie daar geen zelfstandige aanleiding toe geeft.
- werkgevers en vakbonden zijn nog niet aan het onderhandelingsproces begonnen laat staan dat tot overeenstemming is gekomen
- de eerste B3-stichting die om liquiditeitsredenen faillissement moet aanvragen is AZ NOG: voor de bestuurders van FNV AbvaKabo en CNV Publieke Zaak respectievelijk de (individuele) medewerkers kan dit faillissement aanleiding zijn onmiddellijk tot een akkoord (op collectief of individueel niveau) te willen komen over een aangepaste FLO-Overgangsregeling voor de resterende drie B3-stichtingen
- de kosten van een eventueel vangnet voor de huidige FLO'ers van AZ NOG bedraagt (slechts) € 1 mln. tot € 1,5 mln.

Indien en zodra de IGZ de overtuiging heeft gecommuniceerd dat de continuïteit van dienstverlening bij faillissement van AZ NOG gegarandeerd is, is deze keuze met deze overwegingen verdedigbaar.

Consequenties

De volgende beslissingen met hun (financiële) gevolgen in hoofdlijnen zijn denkbaar:

- a. Geen beslissing of een negatieve beslissing: Het steunbedrag bedraagt (vooralsnog) € 0. De Vereniging B4 en de individuele B3-stichtingen moeten met de vakbonden snel tot zeer snel tot overeenstemming komen over een CAR/B4 met zeer beperkte eigen middelen voor compensatie van het verdwijnen van de FLO-Overgangsregeling.

Indien vaststelling van een CAR/B4 echter uitblijft èn het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in de loop van 2007 geen (voor de B3-stichtingen) positieve uitspraak doet èn AZ NOG door de voorzieningenrechter in het ongelijk wordt gesteld èn AZ NOG geen gebruik maakt of gebruik kan maken van de mogelijkheid om in de loop van 2007 subsidies via de saneringsregeling ambulancevervoer te verwerven moet AZ NOG faillissement aanvragen. Indien het vangnet voor bestaande FLO'ers in dit faillissement wordt toegepast worden de netto kosten daarvan geraamd op € 1 tot 1,5 mln.

Indien ondanks dit faillissement vaststelling van een CAR/B4 voor de resterende drie B3-stichtingen uitblijft èn het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in de loop van 2007 geen positieve uitspraak doet moet Ambulance Oost faillissement aanvragen. Indien het vangnet voor bestaande FLO'ers ook in dit faillissement wordt toegepast worden de netto kosten daarvan geraamd op wederom € 1 tot 1,5 mln.

Indien ondanks deze faillissementen vaststelling van een CAR/B4 voor de resterende twee B3-stichtingen uitblijft èn het College van Beroep voor het Bedrijfsleven geen positieve uitspraak doet èn de Zeeuwse gemeenten besluiten niet alsnog een oplossing te creëren moet RAVZ faillissement aanvragen. Indien het vangnet voor bestaande FLO'ers ook in dit faillissement wordt toegepast worden de netto kosten daarvan geraamd op wederom € 1 tot 1,5 mln.

Indien ondanks deze faillissementen vaststelling van een CAR/B4 voor de RAVU uitblijft èn het College van Beroep voor het Bedrijfsleven geen positieve uitspraak doet èn inmiddels ook geen andere oplossingen voorhanden zijn gekomen moet RAVU faillissement aanvragen. Indien het vangnet voor bestaande FLO'ers ook in dit faillissement wordt toegepast worden de kosten daarvan geraamd op wederom € 1 tot 1,5 mln.

² In week 37 heeft AZ NOG vooruitlopend op de resultaten van deze procedure om een uitspraak van de Voorzieningenrechter gevraagd.

N.B.: Indien sprake is van vier faillissementen èn gekozen wordt voor toepassing van het vangnet voor bestaande FLO'ers bedraagt het bruto steunbedrag circa € 14 mln en na saldering met vrijvallende gelden uit het macrobudget bedraagt het netto steunbedrag circa € 5 mln. Dit bedrag kan worden verlaagd indien cessie wordt verkregen op de respectievelijke faillissementsboedels.

- b. Beslissing tot steun voor toepassing maatwerkregeling (waaronder de Deventer-formule) ten behoeve van een CAR/B4:

Indien de Vereniging B4 en de individuele B3-stichtingen met de vakbonden snel tot zeer snel tot overeenstemming komen over een CAR/B4 bedraagt het steunbedrag (= 35% kosten van de Deventer-formule) (vooralsnog) bijna € 8 mln.

Indien de Vereniging B4 en de individuele B3-stichtingen met de vakbonden niet tijdig genoeg tot overeenstemming komen over een CAR/B4 om een faillissement van AZ NOG te voorkomen resteert een steunbedrag van € 6.2 mln. (= 35% kosten van de Deventer-formule) plus de eventuele 'vangnet'-kosten voor bestaande FLO'ers van circa € 1 tot 1,5 mln minus eventuele opbrengsten vanuit de cessie.

Indien de Vereniging B4 en de individuele B3-stichtingen met de vakbonden snel tot zeer snel tot overeenstemming komen over een CAR/B4 èn AZ NOG maakt gebruik c.q. kan gebruik maken van de mogelijkheid om nog in de loop van 2007 subsidies via de saneringsregeling ambulancevervoer te verwerven bedraagt het steunbedrag circa € 6.2 mln.³ (= 35% kosten van de Deventer-formule) plus de kosten van de sanering van AZ NOG die ten laste van de Algemene Kas zullen worden gebracht.

- c. Beslissing tot steun voor toepassing maatwerkregeling (waaronder de Deventer-formule) ten behoeve van een overgang naar de CAO Ambulancezorg:

Indien de Vereniging B4 en de individuele B3-stichtingen met de vakbonden snel tot zeer snel tot overeenstemming komen over een overgang naar de CAO Ambulancezorg bedraagt het steunbedrag (= 35% kosten van de Deventer-formule plus 35% van de additionele kosten, waaronder ABP/PGGM-boetes) (tezamen vooralsnog) ruim € 11,9 mln.

Indien de Vereniging B4 en de individuele B3-stichtingen met de vakbonden niet tijdig genoeg tot overeenstemming komen over een overgang naar de CAO Ambulancezorg om een faillissement van AZ NOG te voorkomen resteert een steunbedrag (= 35% kosten van de Deventer-formule voor de overige drie instellingen plus 35% van de additionele kosten, waaronder ABP/PGGM-boetes, voor de overige drie instellingen) van ruim € 9,45 mln plus de eventuele 'vangnet'-kosten voor bestaande FLO'ers van circa € 1 tot 1,5 mln. minus eventuele opbrengsten vanuit de cessie.

Indien de Vereniging B4 en de individuele B3-stichtingen met de vakbonden snel tot zeer snel tot overeenstemming komen over een CAR/B4 èn AZ NOG maakt gebruik c.q. kan gebruik maken van de mogelijkheid om nog in de loop van 2007 subsidies via de saneringsregeling ambulancevervoer te verwerven bedraagt het steunbedrag (= 35% kosten van de Deventer-formule voor de overige drie instellingen plus 35% van de additionele kosten, waaronder ABP/PGGM-boetes, voor alle vier instellingen) (vooralsnog) bijna € 9,99 mln.³ plus de kosten van de sanering die ten laste van de Algemene Kas zullen worden gebracht.

Aanbevelingen

De Ondernemingsraden van de vier instellingen hebben laten doorschemeren dat scenario A hun voorkeur heeft boven de scenario's B en D (in deze volgorde). Zij hebben daarvoor contact opgenomen met hun vakbondsbestuurders die zich tersluiks bereid hebben verklaard voor scenario A aan de onderhandelingstafel te verschijnen. Aansluitend hebben de B3-instellingen zich op ons advies tot de bonden

³ In deze varianten is géén rekening gehouden met bedragen die mogelijk ter beschikking komen bij verkoop van AZ NOG.

gewend met het verzoek om in overleg te gaan over een aangepaste FLO-overgangsregeling tegen de achtergrond van onze voorlopige bevindingen. Daarop hebben de bonden schriftelijk geantwoord dat zij eerst het standpunt van de minister over deze rapportage van CSZ willen kennen alvorens zij bereid zijn om een algemeen gesprek over de problematiek aan te gaan. Onderhandelen over aanpassing van het overgangsrecht FLO achten zij nu nog te prematuur. Mondeling hebben zij aan ons aangegeven zich bewust te zijn van de urgentie van met name de situatie rond AZ NOG.

De keuze voor een aangepaste FLO-Overgangsregeling binnen de CAR-UWO door het overeenkomen van een CAR/B4 (scenario A) staat haaks op de strategische voornemens van de directeuren/ bestuurders die zich de laatste anderhalf jaar sterk hebben gemaakt voor een overgang naar de CAO Ambulancezorg (scenario B). Dit geeft aanleiding om voor de transitieperiode een vorm van toezicht- of bestuursversterking te overwegen.

De vereniging B4 heeft geïnformeerd naar onze bereidheid hen bij te staan bij onder meer het onderhandelingstraject met de bonden over een eigen aangepaste versie van de CAR middels een Sociaal Plan respectievelijk voor een overgang naar de CAO Ambulancezorg.

De vier directeuren zijn in de gelegenheid gesteld de concept-versie van deze rapportage op feitelijke onjuistheden te controleren. Ook hebben zij aan kunnen geven welke bedrijfsgevoelige informatie wel en niet mocht worden opgenomen. Desgevraagd hebben de B3-instellingen gezamenlijk aangegeven dat zij ‘staan achter de inhoud van een eindrapportage die insteekt op een haalbare oplossing met voldoende mogelijkheden voor alle betrokken partijen om te komen tot een acceptabele uitkomst’. Meer concreet stellen zij:

“(Wij) . onderkennen dat de variant CAO Ambulancezorg in sector 35 exploitatietechnisch de beste uitkomst geeft. Wij (= B4) onderkennen tevens dat momenteel de juiste omvang van de ABP/PGGM-boetes nog niet kan worden vastgesteld en dat de gewenste overgang van sector 28 naar sector 35 nog niet is gerealiseerd. Tegen die achtergrond en gelet op de groeiende faillissementsdreiging bij AZNOG (en op niet al te lange termijn bij de andere B3-stichtingen) is het te verkiezen om nu in te zetten op het realiseren van de CAR/B4-variant. Maar gelet op de beperkte duurzaamheid van deze variant, het risicovolle trendvolgerschap van de overige CAR-artikelen en het niet voldoen aan het criterium van de minister dat geen sprake zou moeten zijn van een groei van het aantal CAO’s, pleiten we nadrukkelijk voor een niet vrijblijvende vervolgfase. Een vervolgfase waarin gekomen wordt tot terugdringing van het aantal CAO’s (in de kleine sector ambulancezorg) en een duurzame oplossing voor het WW-risico van de B3-stichtingen. Een oplossingsroute op deze wijze vormgegeven houdt voor de B3-stichtingen dan ook in dat zij rekenen op een nu vast te leggen commitment van VWS en anderen bij beide fasen, hetgeen zich vertaalt in een maatwerkregeling voor de B3-stichtingen die openstaat voor de duur van de twee fasen”.

Op grond van onze bevindingen (in combinatie met deze reactie) is ons advies een intentioneel commitment voor de overgang naar de CAO Ambulancezorg pas aan te gaan zodra en onder de voorwaarde dat werkgevers en werknemers een faillissementen voorkomende CAR/B4 zijn overeengekomen. Wij zien momenteel geen aanleiding voor enig af te geven commitment voor enige vergoeding ten aanzien van de vermeende WW-risico’s.

I DE OPDRACHT AAN HET COLLEGE SANERING ZORGINSTELLINGEN

I.1 Aanleiding en probleemstelling

Bij brief van 15 juni 2007 (MC-U-2778459) heeft de Minister van VWS het College Sanering Zorginstellingen verzocht een analyse te maken van de precieze aard en omvang van de problematiek bij een viertal ambulancestichtingen die naar eigen zeggen in ernstige financiële problemen verkeren. Naast het verzoek om een analyse is het verzoek gedaan mogelijke oplossingsrichtingen te schetsen.

De betreffende instellingen zijn:

- Stichting Ambulance Oost (RAV Twente)
- Stichting AmbulanceZorg NO Gelderland
- Stichting RAVU (Utrecht)
- Stichting RAV Zeeland

Het gaat om zogenoemde B3-stichtingen, privaatrechtelijke instellingen die aangesloten zijn bij het ABP, het bruto-netto traject van ambtenaren toepassen en voor hun rechtspositieregelingen die van de plaatselijke overheid volgen. Deze stichtingen beschikken, zo hebben zij het ministerie van VWS gemeld, over onvoldoende financiële middelen om aan de verplichtingen te voldoen die voortvloeien uit de overgangsregeling ter vervanging van Functioneel Leeftijdontslag (FLO) zoals die nu in het kader van de ultimo 2005 afgesloten CAR UWV moet worden gehanteerd. De liquiditeits- en solvabiliteitspositie zijn hierdoor zodanig veranderd, dat naar eigen zeggen van de instellingen een faillissement dreigt. De situatie is dringend geworden mede in het licht van een recente uitspraak van de NZa betreffende een beroepsprocedure die B3-stichtingen hebben gevoerd.

I.2 Richting, eisen en randvoorwaarden van de opdracht

De gevraagde analyse moet zich niet richten op de overgangsregeling of het FLO-vraagstuk als zodanig, maar op de daaruit voortvloeiende eventuele solvabiliteits- en liquiditeitsproblemen. Zij dient in ieder geval de volgende elementen te bevatten.

Ten eerste het precies in kaart brengen van de aard en omvang van de problematiek. Daarbij dient ook te worden betrokken de startpositie van de instellingen en de eventueel gemaakte afspraken met gemeenten c.q. de gemeenschappelijke regelingen van waaruit deze stichtingen zijn voortgekomen op het moment dat deze verzelfstandigd werden.

Ten tweede het in kaart brengen welke opties er zijn om de genoemde instellingen een structureel gezonde doorstart te laten maken. Aandacht is te besteden aan alle eventuele knelpunten op het gebied van financiën, management, efficiency (waaronder de bedrijfsvoering), RAV-vorming etc. die een dergelijk gezond perspectief in de weg zouden kunnen staan. Onderdeel van de opties voor de toekomst is in ieder geval het zodanig positioneren van de werkgeversrol dat deze een volwaardige positie heeft in het arbeidsvoorwaardenoverleg, zonder dat dit overigens leidt tot de introductie van een extra CAO op het gebied van de ambulancezorg. De mogelijke kostengevolgen van een en ander zouden deel uit moeten maken van de analyse.

Bij een eventuele oplossing dienen ook het Eigen Vermogen en aanwezige (al dan niet 'stille') reserves van de stichtingen betrokken te worden. Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn een package deal waarin genoemde elementen zijn vervat. Eventueel aanvullende financiering door de overheid zou, indien in uiterste noodzaak nodig, gebaseerd kunnen zijn op een bestaande (sanerings-)regeling of andere regeling.

Het verzoek is de rapportage zo spoedig mogelijk docht uiterlijk eind augustus presenteren.

1.3 Uitvoering van de opdracht

Het College Sanering heeft de uitvoering van de opdracht in handen gegeven van de heren G.J.P. van Otterloo en ir J.J.M. Geenen, beide gemachtigde/deskundige van het College. Met de werkzaamheden is 18 juni een aanvang gemaakt.

Deze rapportage bevat onze bevindingen. Het eerste deel, bestaande uit de hoofdstukken 2 tot en met 3, bevat de resultaten van de naspeuringen naar het wezen, de aard en de omvang van het door de vier instellingen gesignaleerde probleem. Deel twee, omvattende de hoofdstukken 4 tot en met 6, geeft de in de onderzoeksperiode opgebouwde indrukken van een mogelijke oplossingsruimte en mogelijke oplossingsrichtingen.

In de bijlagen is een lijst opgenomen van de gesprekspartners in de afgelopen weken.

2 ONTSTAAN VAN HET PROBLEEM

Er is geen sprake van een ééndimensionale oorzaak van de problemen bij de B3-ambulancediensten. Vrijwel parallel in de tijd verlopen de totstandkoming van een overgangsregime voor de FLO-problematiek, een andere bekostigingssystematiek van de FLO-uitkeringen, wijzigingen in fiscale wet- en regelgeving, en een discussie in de Raad voor de Jaarverslaglegging over de noodzaak van het treffen van een voorziening voor toekomstige personeelsbeloningen.

In dit hoofdstuk wordt eerst de gewraakte Overgangsregeling FLO zelf behandeld en daarna de wijze waarop die in de Jaarrekening van de instellingen moet worden verantwoord. Daarna komen in hoofdlijnen de consequenties ervan voor de financiële positie van de vier instellingen en hoe daar door de bestuurders mee om te gaan aan bod.

2.1 De historie

De vier B3-ambulancevoorzieningen waar de kwestie om draait zijn deels voortgekomen uit de gemeenten en in de jaren '90 op afstand geplaatst. De B3-stichtingen zijn aangesloten bij het ABP en voor wat betreft hun rechtspositie volgend aan de gemeentelijke CAO, de CAR/UWO. Een overstap naar een particuliere CAO was bij verzelfstandiging of fusies met kleinere particuliere ambulancediensten indertijd onbespreekbaar voor het personeel vanwege de grote verschillen in zowel primaire als secundaire arbeidsvoorwaarden. Dit heeft ertoe geleid dat de vier B3-stichtingen hun publieke arbeidsvoorwaarden volgens de CAR/UWO hielden. Zij het dat de vier B3-stichtingen weliswaar op vrijwillige basis trendvolgers zijn maar geen (mede-)zeggenschap hebben in de aard en samenstelling van deze arbeidsvoorwaarden⁴. Wat betreft de exploitatie van de diensten waren deze arbeidsvoorwaarden indertijd geen probleem omdat in de tarieven de (extra) lasten volledig werden vergoed.

Begin 2000 is het met behulp van de zogenoemde 'Van Rijn-gelden' toch tot een harmonisatie van vrijwel alle onderdelen van de verschillende CAO's in de ambulancezorg gekomen en er werd een akkoord met de betrokken partijen bereikt. Harmonisatie op de punten FLO en ouderenbeleid is echter toen niet verwezenlijkt.

De FLO-problematiek, zeker voor wat heet de 'bezwarende functies', is daarna voortdurend blijven spelen. In overeenstemming met Rijksbeleid om mensen langer aan het werk te houden is uiteindelijk eind 2005 in de CAO Gemeenten (CAR/UWO) ook de FLO afgeschaft maar niet nadat een Overgangsregeling is getroffen. Pogingen zijn ondernomen om op een goedkopere wijze de FLO te vervangen. In de aanloop naar het afschaffen van de FLO is er een rapport geproduceerd door het Coronel Instituut en het AMC ondermeer om aan te tonen dat er geen specifieke leeftijdsgrens voor de bezwarende functies valt aan te geven. Dat heeft in de onderhandelingen niet mogen baten.

Dat deze Overgangsregeling er uiteindelijk toch is gekomen is in hoge mate bepaald door stakingsacties van de brandweer (en in mindere mate ambulancevervoer) en scheuren in het werkgeversstandpunt onder druk van opportunistisch optreden van de VNG-achterban.

De B3-instellingen speelden geen rol bij het uiteindelijke onderhandelingsresultaat. Formeel hebben zij ook geen positie tegenover de VNG die het CAO-akkoord afsluit. Daarbij moet men zich realiseren dat de brandweer qua aantal personeelsleden veel meer gewicht in de schaal legt dan het gedeelte van het ambulancepersoneel dat in gemeentelijke dienst is. In de ambulancesector zijn de omzetverhoudingen als volgt: (inter-)gemeentelijk 40%, particulier 40% en B3 de overige 20%.

⁴ Het 'volgen' van de arbeidsvoorwaardenregelingen van derden is een keuze van de werkgever/ bestuurder in overeenstemming met de vakbonden. De praktijk laat zien dat een groot aantal uitwerkingsregels of detailleringen veelal rechtstreeks met de OR wordt vastgesteld (zie ook paragraaf 4.4).

2.2 De Overgangsregeling in de CAR/UWO

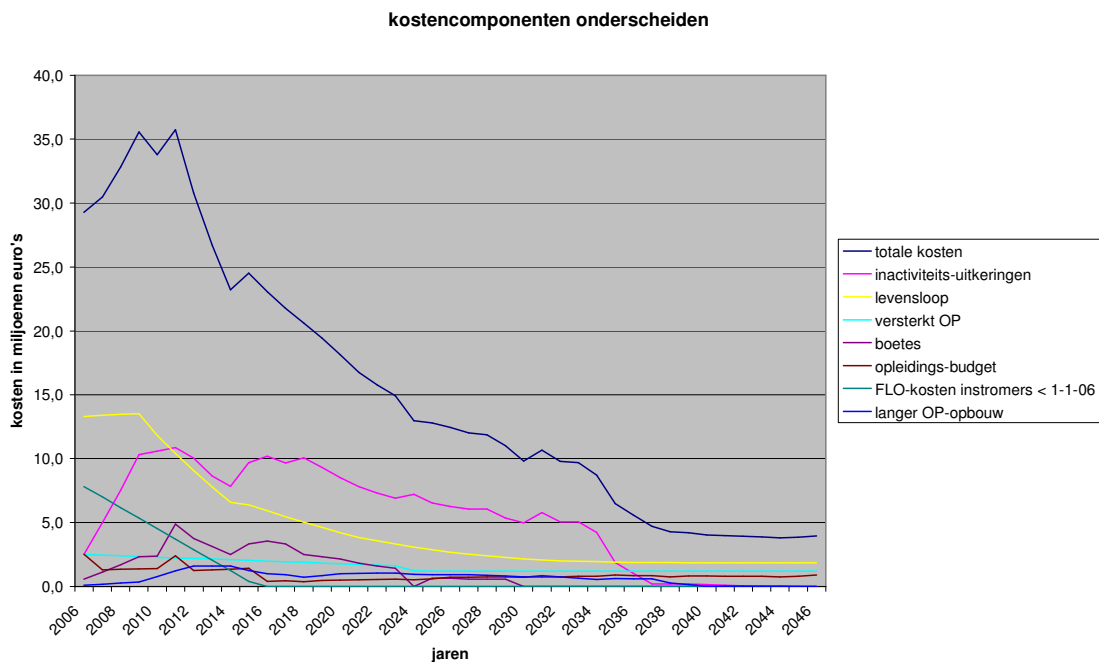
Voorheen werden de FLO-rechten van medewerkers uit een omslagstelsel bekostigd maar met ingang van 2006 worden zij op grond van gewijzigde wet- en regelgeving vergoed uit voor hen afgesloten verzekeringen. De FLO-Overgangsregeling is een levensloopregeling geworden die een uitkering oplevert voor 57- tot 62- jarigen en die van toepassing is op personeel dat ultimo 2005 is dienst was.

Op vervroegd uit het arbeidsproces treden zijn fiscale sancties van toepassing. Bij het afspreken van de Overgangsregeling moet dit gegeven bekend zijn geweest bij de onderhandelingspartners. Men heeft ons niet duidelijk gemaakt dat het een zwaarwegende rol in de onderhandelingen heeft gespeeld, het was waarschijnlijk de consequentie van een omstrede akkoord. Voor de niet bij de onderhandelingen betrokken B3-stichtingen was het uiteindelijk in betrekkelijk korte tijd bereikte akkoord een gegeven.

In het NZa-tarief wordt materieel nog slechts ruimte geboden voor vergoeding van bestaande FLO-lasten die rekening houdt met afbouw van de traditioneel hogere FLO-lasten bij gemeentelijke instellingen. Vervolgens is er voor alle instellingen een gelijke ruimte om dit soort kosten op te vangen. Tegen het ontbreken van een adequate vergoeding voor de gemaakte lasten in het kader van CAR/UWO is bezwaar bij de NZa aangetekend door de gemeentelijke ambulancediensten en de vier B3-stichtingen. Dat bezwaar is 4 juni j.l. door de NZa afgewezen.

In deze procedure hebben partijen cijfermatig aangegeven waar de zaak wat hen betreft om draait. Onderstaande grafiek (verstrekkt door VNG/Deloitte) laat zien wat de opbouw van de kosten voor gemeenten en B3-stichtingen gezamenlijk in geld en tijd zouden zijn als gevolg van de FLO-afspraken gemaakt in het kader van de CAR/UWO.

Figuur 1



In deze afspraken is enerzijds de mogelijkheid opgenomen van de afschaffing van de regeling “FLO met 55 jaar” en het vestigen van een nieuwe regeling in overeenstemming met de CAO Ambulancezorg en anderzijds is deze regeling vervangen door een nieuwe regeling met een Overgangsregeling die voor verschillende groepen verschillende rechten geeft afhankelijk van leeftijd en (bezwarende) functie.

De te onderscheiden kostencomponenten van de Overgangsregeling zijn:

- a. de inactiviteituitkeringen
- b. de stortingen voor de levensloopregelingen
- c. de kosten van het versterkte ouderdomspensioen
- d. de fiscale boetes voor uitkeringen aan hen die op peildatum 31-12-2004 nog geen 55 jaar of ouder waren
- e. een opleidingsbudget in het kader van aanbidding van andere (minder bezwarende) functies bij het bereiken van de 55-jarige leeftijd
- f. een langere opbouwperiode van het ouderdomspensioen.

De opbouw van de totale kostenlijn uit de verschillende onderdelen geeft inzicht in de onderlinge verhoudingen. De hoofdlijn van de totale kosten afgezet tegen de te verwachten tegemoetkomingen in het tarief (zoals dat tot nu toe is vastgesteld door de NZa) laat zien dat op een termijn van rond de dertig jaar de inkomsten de uitgaven pas zullen overtreffen. Uiteraard is die voorspelling afhankelijk van de variabelen die in het model zijn 'gestopt'. Met enige voorzichtigheid valt echter wel te voorspellen dat de eerstkomende twintig jaar het breakeven point met de budgettaire inkomsten niet bereikt zal worden.

2.3 De consequenties voor de balanspositie van B3-instellingen

De omslag van omslagstelsel naar verzekeringsstelsel voor de FLO leidde nog weer tot andere verrassingen voor de vier B3-stichtingen. De financiële gevolgen van de overgangsregeling zoals hiervoor beschreven zijn pas in het voorjaar van 2006 volledig duidelijk geworden. Tegelijkertijd ontstond het inzicht dat een nieuwe richtlijn voor de jaarverslaglegging van kracht was geworden die ook grote gevolgen had voor de balanspositie van de B3-instellingen.

Althans indien en voor zover zij willen voldoen aan de Richtlijn Jaarverslaggeving WTZi, want formeel zijn zij dat niet verplicht. Maar uit een oogpunt van mogelijke bestuurdersaansprakelijkheid en uit een oogpunt van good governance feitelijk wel. Anders gezegd: bij niet volgen van de richtlijn zijn (zeker in de huidige hachelijke situatie) de aansprakelijkheidsrisico's voor bestuurders en toezichthouders zo groot dat van een vrije afweging en keuze vrijwel geen sprake is⁵.

Deze richtlijn (RJ 271) van de Raad voor de Jaarverslaglegging (RJ) verplicht de onderneming in de jaarrekening een voorziening te treffen voor te voorziene personeelsbeloningen in de toekomst. Deze regel is voor het eerst voluit van toepassing op de jaarrekening 2006 en beperkt zich in veel gevallen tot een voorziening voor de kosten van te verwachten jubilea van het (huidige) personeelsbestand. De richtlijn is te vergelijken met de eerder ingevoerde richtlijn aangaande een te nemen voorziening voor nog op te nemen vakantiedagen. De richtlijn is nog jong en aan herinterpretaties onderhevig, in de tweede helft van 2007 verwacht de Raad nog nadere aanscherpingen door te kunnen voeren.

Gemeenten en Intergemeentelijke Regelingen zijn bij verslaglegging niet gehouden aan de Wet op de Jaarrekening maar zijn gebonden aan de regels van het Comptabiliteitsstelsel. Net zomin zijn zij gehouden aan de Richtlijn Jaarverslaggeving WTZi. Zij zijn dus niet onderworpen aan RJ 271 en hoeven een dergelijke voorziening niet te treffen.

De achtergrond van RJ 271 is dat bij overname van de onderneming ook toekomstige verplichtingen van de onderneming helder uit de balans moeten blijken. Gemeenten zijn geen ondernemingen die op vergelijkbare wijze overgenomen kunnen of zullen worden. Dat betekent dat gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden 'slechts' geconfronteerd worden met jaarlijkse lasten. Dat geeft ook direct het verschil in urgentie aan tussen B3-instellingen en de andere (inter-)gemeentelijke diensten die arbeidsvoorwaarden conform de CAR/UWO hebben.

⁵ Door ons ingewonnen informatie over dit onderwerp leert dat het aansprakelijkheidsrisico zich verplaatst zodra en indien de betrokken bestuurders en toezichthouders gedwongen zouden worden de betreffende richtlijn niet te volgen. Niet omdat er voldoende jurisprudentie is waaruit dit zou moeten blijken maar juist omdat er géén jurisprudentie voorhanden is.

Op grond van de RJ 271 zijn de B3-instellingen verplicht de te voorziene personeelsbeloningen in een voorziening te reserveren. Het gevolg is dat een dergelijke voorziening deze B3-instellingen qua vermogenspositie diep in het rood drukt. De omvang van de bedragen per instelling blijkt zodanig dat nog geen enkele controlerend accountant een goedkeurende verklaring heeft (kunnen) afgegeven voor de jaarrekening 2006, omdat de continuïteit van de betrokken instellingen niet meer gegarandeerd kan worden. Door NZa is voor de duur van het door het College Sanering uitgevoerde onderzoek uitstel verleend van de verplichting tot het inleveren van de jaarrekening 2006.

Om te onderzoeken hoe serieus deze kwestie is en welke mogelijke ontsnappingsroutes er zouden zijn hebben wij een gesprek gehad met twee accountants die zitting hebben in de RJ-werkgroep Gezondheidszorg waarin ook VWS vertegenwoordigd is. Dit gesprek over richtlijn RJ 271 was verhelderend (zie ook paragraaf 2.4).

Op de vraag aan beide heren of de bestuurders van de vier B3-stichtingen op de hoogte konden of hadden moeten zijn van de effecten van de combinatie 'FLO-Overgangsregeling plus RJ 271' op hun balans voorafgaande aan of op het moment dat de Overgangsregeling (zonder hun bemoeienis en inspraak) tot stand kwam hebben wij een volmondig '*neen, zelf hebben wij de effecten in hun volle omvang pas begin 2006 doorzien*' als antwoord gekregen.

Van calculerend beleid van de kant van de B3-instellingen lijkt dus geen sprake. De wetenschap over de ontwikkelingen in de accountancyregelgeving was in de zorg pas rond de jaarwisseling 2005/2006 wel enigszins verspreid maar concentreerde zich toen nog op zaken als de eerdergenoemde jubileumuitkeringen. De gevolgen van de afgesloten CAR/UWO zijn ook bij de accountants vervolgens pas in het tweede kwartaal 2006 echt duidelijk geworden.

2.4 De omvang van de schade

In het geval van de vier B3-instellingen kan men niet anders concluderen dan dat zij nu op grond van RJ 271 een voorziening moeten treffen voor de kosten van de FLO en de FLO-Overgangsregeling. Hoe groot precies de voorziening zou moeten zijn is een vraag die daarbij nog beantwoord moet worden. De omvangrijke bedragen (optellend tot meer dan een half miljard euro, zijnde de bedragen van de totale kosten uit de Deloitte-rapportage die in de NZa-procedure door gemeentelijke ambulancediensten en B3-stichtingen zijn opgevoerd) blijken namelijk niet automatisch één op één vertaald te kunnen en mogen worden in een in de jaarrekening op te nemen voorziening.

De eerste reden voor het maken van een nader onderscheid van bedragen die in de voorziening thuishoren is dat het begrootte bedrag is samengesteld uit een aantal verschillende elementen die elk hun eigen logica kennen (zie de grafiek kostencomponenten in paragraaf 2.1). Zo worden in de berekeningen ook de begeleidingskosten naar ander werk c.q. opleidingskosten voor 55-plussers opgenomen tot en met 2046 terwijl die formeel niet als personeelsbeloningen maar als onderdeel van een normaal 'ouderenbeleid' te beschouwen zijn.

De tweede reden is dat er door Deloitte geen rekening gehouden is met een statistische kansberekening op vertrek, arbeidsongeschiktheid of overlijden, etc.

De derde reden is dat de berekening door Deloitte is uitgevoerd op basis van een aantal gestandaardiseerde aannames. Zo is iedereen bijvoorbeeld op 30 jarige leeftijd in dienst getreden. Wordt deze kosten-berekening per instelling op de aanwezige medewerkerpopulatie uitgevoerd leidt dit voor de B3-instellingen tot andere (= voornamelijk lagere) bedragen.

De vierde reden is dat de kosten nog gesaldeerd moeten worden met de te verwachten inkomsten uit de op dat moment geldende tarieven.

De vijfde reden is de keuze van de horizon. In het gesprek met de heren Den Hartog en Michels is aangegeven dat het breakeven point met het jaarbudget daarvoor in aanmerking zou komen in plaats van het arbitraire jaar 2046. Complicatie is dat dit in combinatie met de vierde reden per saldo weer tot een grotere omvang van de voorziening kan leiden.

In het kader van dit onderzoek hebben wij aangeraden om (mede afhankelijk van de te kiezen oplossingsrichting) met de betrokken accountants van de B3-instellingen om de tafel te gaan zitten om een heldere uniforme lijn af te spreken. Dan kan ook de mate van succes van de verschillende oplossingsrichtingen worden vastgesteld. Wat de uitkomst ook mag zijn, op grond van de in het geding zijnde bedragen kan niet verwacht worden dat de instellingen een zelfs afgeslankte voorziening zonder problemen kunnen dragen. De enige mogelijkheid zou zijn om de gehele voorziening niet op te nemen. De contacten met de RJ-werkgroep Gezondheidszorg en enkele betrokken accountants geven echter geen aanleiding tot optimisme over een dergelijke oplossing (zie eerder paragraaf 2.3).

Blijft de vraag hoe een eventuele aanpak van het probleem in de jaarrekening 2006 of 2007 op een goede wijze kan worden opgenomen. Het zou kunnen zijn dat voor de accountants een nieuwe afspraak over een overgang naar een andere CAO (ongeacht het tijdstip van overeenstemming) al de grootte van de voorziening bepaalt in plaats van een reservering conform de FLO-Overgangsregeling CAR/UWO. In dat geval zal dan waarschijnlijk het resterende niet door (subsidie-)inkomsten gedekte deel als voorziening opgenomen moeten worden (zie ook paragraaf 4.3 Balanssteun en hoofdstuk 5 Maatwerkregeling). Bij alle gepresenteerde oplossingsrichtingen moeten er gesprekken met de accountants plaatsvinden over de wijze waarop reserveringen in de jaarrekening moeten worden verwerkt. Met hopelijk als resultaten dat de balans van elk der vier stichtingen er wezenlijk anders uitziet en dat de reacties van de controlerende accountants bij het afgeven van de goedkeurende verklaringen een meer positieve kan zijn.

2.5 De beroepsprocedure van de publieke ambulancediensten en B3-stichtingen.

De gemeentelijke ambulancediensten en de B3-stichtingen hebben na de afwijzing van hun bezwaar op de uitsluiting van de in de CAO Gemeenten (CAR/UWO) opgenomen FLO-Overgangsregeling en het ouderenbeleid in de tarieven van de NZa beroep aangetekend bij de Centrale Raad van Beroep, College van Beroep voor het Bedrijfsleven⁶.

De B3-stichtingen hebben aangekondigd zich terug te trekken uit deze beroepsprocedure indien en zodra de uitkomsten van dit CSZ-onderzoek leidt tot besluitvorming die tegemoet komt aan het verzoek in hun brief van 30 juni 2006. Dit verzoek luidde: 'Wij vragen u zeer dringend om het de B3-stichtingen mogelijk te maken over te gaan naar de particuliere CAO door een (financiële) regeling te treffen waarop een beroep kan worden gedaan voor dekking van de overgangskosten met toepassing van een andere afbouw van de FLO dan afgesproken in de gemeente-CAO'.

Met het oog op het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring is de vraag opportuun of dit een wijs voornemen is indien het verzoek in deze formulering wordt gehonoreerd terwijl de uitkomst van de beroepsprocedure nog niet duidelijk is. Op de vraag of de vier ambulancevoorzieningen er niet wijs aan hadden gedaan eerder en op eigen kracht de overgang naar de CAO Ambulancezorg te maken komen we terug in hoofdstuk 3.

2.6 De noodzaak om faillissement aan te vragen.

Solvabiliteit, liquiditeit, en verplichtingen van elk der vier stichtingen zijn momenteel van dien aard dat waarschijnlijk van surseance van betaling geen sprake kan zijn en dus onmiddellijk faillissement aangevraagd moet worden (indien de huidige omstandigheden uiteindelijk niet wijzigen, zie echter ook hoofdstuk 4 en volgende). Het moment bepalen waarop de bestuurders van de vier stichtingen en hun toezichthouders dit moeten doen is voor hen uit een oogpunt van bestuurdersaansprakelijkheid een lastige: het mag niet te vroeg maar het mag ook niet te laat. Zolang dit CSZ-onderzoek geen besluiten heeft opgeleverd en de aangespannen beroepsprocedure geen uitkomsten kent (dus nog zicht bestaat op mogelijk positieve uitkomsten) is een gang naar de rechter-commissaris prématuur.

⁶ In week 37 heeft AZ NOG vooruitlopend op de resultaten van deze procedure om een uitspraak van de Voorzieningen-rechter gevraagd.

Men kan het ook omdraaien: de bestuurders van de vier instellingen zijn in de huidige positie uit hoofde van mogelijke bestuurdersaansprakelijkheid verplicht zowel alle medewerking aan het CSZ-onderzoek te verlenen als samen met de gemeentelijke ambulancediensten de beroepsprocedure tegen de NZa-beslissing aan te spannen. De consequentie is dat zowel de duur en het verloop van dit onderzoekstraject als de daarop volgende besluiten en acties consequent en eenduidig met de instellingen gecommuniceerd moeten worden om niet voortijdig voor ongewenste of onbedoelde verrassingen te worden geplaatst.

2.7 Liquiditeitsprognoses en betalingsonmacht

Mede in het kader van het onderzoeken van het faillissementsrisico hebben de vier stichtingen op gelijksoortige en -waardige opgave gedaan van hun liquiditeitsprognoses. In deze prognoses is één van de onderliggende veronderstellingen dat de huisbankier(s) niet tussentijds de kredietfaciliteit neerwaarts bijstellen of geheel opschorten.

De bestuurder en de Raad van Toezicht van Ambulancezorg Noord en Oost Gelderland (AZ NOG) hebben het besluit vastgesteld dat indien voor 31 december 2007 geen oplossing is gerealiseerd, faillissement van de stichting aangevraagd wordt. Men is daarover nu al in overleg getreden met de veiligheidsregio en het provinciebestuur.

Zowel AZ NOG als RAVZ hebben plannen voor aanpassing of omzetting van hun kredietarrangementen voor (*gedane*) investeringen en (*toekomstige*) exploitatie. Zo zijn in de liquiditeitsprognose van RAVZ voor 2007-2008 geen investeringen opgenomen in de verwachting dat daar nog te verwerven leningen tegenover zullen staan. Beide bestuurders hebben wij aangeraden vooreerst het advies van een insolventiejurist in te winnen.

	<i>kredietlimiet (in €)</i>	<i>eerste overschrijding in / betalingsonmacht per</i>
Ambulance Oost	5.000.000	mei 2008
AZ NOG	3.652.000	december 2007
RAVU	4.000.000	juni 2010
RAVZ	1.850.000	februari 2009 (<i>waarschijnlijk eerder</i>)

2.8 Beëindiging eigenrisicodragerschap WW

Eén van de consequenties van het beëindigen van de B3-status bij overgang naar de CAO Ambulancezorg is het verlies van het eigenrisicodragerschap voor de WW. De stichtingen zullen zich in dat geval moeten verzekeren en premies moeten afdragen. Tot dusver werden de daarvoor in het tarief opgenomen gelden aangewend in de exploitatie of zij vielen geheel of ten dele in het exploitatieresultaat waarna opname in de RAK volgde.

Navraag bij de RJ-Werkgroep Jaarverslaglegging Gezondheidszorg en bij één van de controlerend accountants heeft geleerd dat slechts voor concrete WW-gevallen een aparte voorziening genomen mocht of mag worden. Aan het jaarlijks toevoegen aan de RAK zijn echter op geen enkele wijze belemmeringen gesteld. Welk deel van de RAK de afgelopen jaren feitelijk terug te voeren is op de betreffende tariefscomponent is bij geen van de stichtingen duidelijk. Een door de vier B3-stichtingen bepleitte compensatie voor het 'verlies' van deze inkomstenbron achten wij niet aan de orde omdat de kosten reeds in het tarief zijn voorzien.

Continuering van het eigenrisicodragerschap op grond van de B3-status is op de huidige impliciete wijze echter niet houdbaar. Ook al worden werknemers van B3-stichtingen door het ABP beschouwd als 'overheids'-werknemers, daarmee zijn B3-stichtingen nog geen overheidsinstellingen. Verhaal van betaalde WW-uitkeringen op een overheid is niet gegarandeerd. Dus dient ook bij het eventueel continueren van de B3-status, het vraagstuk van het treffen van oplossingen voor WW-*risico's* expliciet

onder ogen te worden gezien. Voor ogen kan daarbij gehouden worden dat men tenminste een ingehouden pseudo-premie WW kan toevoegen aan de RAK om een reserve op te bouwen. De door de B3-stichtingen doorgerekende variant waarin sprake is van verzekeren via de fiscus komt voor de vier B3 instellingen tezamen jaarlijks neer op € 1.88 mln. extra exploitatielasten terwijl in het geval van het inhouden van het werknemersdeel en dat bedrag jaarlijks toevoegen aan de RAK een last van € 0.48 mln. met zich meebrengt.

3 Het verleden en heden van de vier B3-ambulancediensten

In dit hoofdstuk is de voorgeschiedenis van de B3-instellingen het onderwerp. Uit de onderzoeken is duidelijk geworden dat ieder der vier instellingen een volstrekt unieke en buitengewoon ingewikkelde ontstaansgeschiedenis met vele voorgaande rechtspersonen kent. Zelfs zodanig ingewikkeld dat wij die in het kader van dit voortgangsverslag zo veel als mogelijk buiten beschouwing laten. Reden dat wij enkel bij die onderdelen waar ons dat relevant lijkt aandacht schenken aan de historie.

We hebben ons bovendien geconcentreerd op de vraag of er terecht sprake is/was van een B3-status van elk van de vier instellingen. Tegelijkertijd is onderzocht welke garantiestellingen en zekerheden in het verleden en heden zijn afgegeven door de betrokken gemeenten (of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) of derden aan ABP en bankinstellingen.

3.1 De ontwikkeling van Eigen Vermogen en RAK in de periode 2001-2006

- a. *Ambulance Oost*: In de betreffende periode is het Eigen Vermogen van ambulancevoorziening en meldkamer (CPA) samen gegroeid van € 414.000 in 2001 tot ruim € 1.747.000 in 2006. In deze periode zijn alle jaren met een positief resultaat afgesloten. Er zijn voorzieningen getroffen voor de FPU ten behoeve van medewerkers in niet-bezwarende functie (de voormalige FPU is ingeruild voor het vervroegd ouderdomspensioen, een onderdeel van de FLO-Overgangsregeling).
- b. *AZ NOG*: De RAK van de belangrijkste rechtsvoorganger bedroeg € 259.286 in 2001 en ontwikkelde zich tot € 457.614 in 2006. De bandbreedte lag tussen € 233.352 en € 722.385. In de conceptjaarrekening van 2006 wordt een toevoeging aan de RAK voorzien. Daarbij moet vastgesteld worden dat dit de gezamenlijke RAK is voor ambulancedienst en meldkamer. In de periode 2001-2006 zijn er uiteindelijk twee jaren met verlies en vier met winst afgesloten. Er is rekening gehouden met het treffen van voorzieningen die op de FLO-problematiek betrekking hebben.
- c. *RAVU*: Het geconsolideerde⁷ Eigen Vermogen bedroeg € 1.577.438 in 2001 en € 2.945.569 ultimo 2006. In 2002 is een bedrag van circa € 350.000 onttrokken aan de RAK, in 2004 was het Eigen Vermogen gelijk met de RAK. In de balans ultimo 2005 is tegen contante waarde en een rekenrente van 3% een voorziening van ca. 1,5 mln. gevormd voor de netto verplichting van de mensen die eind 2004 in de FLO zitten.
- d. *RAVZ*: Ultimo 2001 had het Eigen Vermogen inclusief RAK, het negatieve exploitatiesaldo van de ambulancepost Tholen, en twee bestemmingsreserves een omvang van € 324.515. Eind 2006 was het Eigen Vermogen groot € 408.208.

3.2 De Accountantsverklaringen en -toelichtingen en Managementletters 2001- 2006

- a. *Ambulance Oost*: De accountantsverklaringen, toelichtingen en interim-controles geven geen aanleiding tot het maken van specifieke opmerkingen over de exploitatie. Uiteraard worden er wel opmerkingen gemaakt over de FLO/FPU-problematiek en de noodzaak tot het vinden van een oplossing. Andere grote bedreigingen worden niet gesignaleerd. Managementletters zijn niet door de controlerend accountant opgesteld.
- b. *AZ NOG*: De accountantsverklaringen en de managementletters vanaf 2004 (en die over 2002 en 2003 van de rechtsvoorganger RAS) signaleren mogelijke verbeteringen in de administratieve organisatie. Ten aanzien van de exploitatie wordt in het kader van het ingezette overnametraject vastgesteld dat een op zich kostendekkende exploitatie goed mogelijk is, op voorwaarde dat er een oplossing bestaat voor de FLO-overgangsproblematiek.

⁷ De geconsolideerde jaarrekening van de stichting RAVU bevat de enkelvoudige jaarrekeningen van stichting RAVU, RAVU Zuid-oost BV, en RAVU Training en Advies BV.

- c. *RAVU*: Uit de Managementletters 2001 t/m 2005 blijkt dat RAVU al in een verhoudingsgewijs vroeg stadium voorzieningen heeft genomen voor aankomende FLO-stelselwijzigingen. Bij de overname van een particuliere ambulancedienst bijvoorbeeld is onmiddellijk een substantieel bedrag in deze voorziening opgenomen. De belangrijkste zorg van de accountant lijkt door de jaren heen de solvabiliteit die schommelt rond de 12-13%. Kanttekeningen ten aanzien van onvolkomenheden in de administratie blijken veelal binnen twee jaar verwerkt te zijn.
- d. *RAVZ*: Buiten de voor ons gebruikelijke opmerkingen over verbetermogelijkheden in de gevoerde administraties laten noch de accountantsverklaringen noch de managementletters (behorende bij de tussentijdse interne controles) opmerkelijke kanttekeningen zien. In de FLO-overgangsproblematiek ziet de accountant aanleiding om in zijn concept-managementletter van 2006 de aantekening te plaatsen dat voor de op te nemen FLO-voorziening wellicht alternatieven denkbaar zijn omdat de instelling formeel niet aan de vereisten van de WTZi hoeft te voldoen. De betrokken accountant heeft ons desgevraagd laten weten bijvoorbeeld te denken aan vermelding als een ‘niet uit de balans blijkende verplichting’.

3.3 De financiële positie van de afzonderlijke instellingen ultimo 2006

Uit de concept jaarrekeningen 2006 zijn voor ieder van de vier instellingen het eigen vermogen, het onderdeel RAK en de verhouding tot de relevante omzet gedestilleerd en in tabel 1 weergegeven. De in het kader van richtlijn RJ 271 met betrekking tot de FLO-Overgangsregeling benodigde voorzieningen zijn in deze tabel NIET opgenomen. In het resultaat over 2006 is bovendien NIET of vrijwel geen sprake van stortingen voor de levensloopregelingen. Dat kan omdat de CAR/UWO opmerkelijk genoeg niet dwingend voorziet in periodieke premiestortingen. Een instelling (of gemeente) kan dus weliswaar betaling uitstellen maar daar staat tegenover dat zij dan tegelijkertijd en gaandeweg geconfronteerd met oplopende fiscale boeteclausules. Uitstel van premiebetaling leidt daardoor uiteindelijk naar een hoger bruto premiebedrag en daarmee naar een hogere verplichting. Zodra echter eenmaal een storting bij een verzekeraar is gedaan moet de stortingencyclus op de betreffende polis gecontinueerd worden. Beide betalingsstrategieën (en deelvarianten daarop) hebben wij aangetroffen.

Tabel 1.

	Omzet 2006		Eigen Vermogen ultimo 2006	waarin RAK ultimo 2006	
	AHV	CPA	totaal	AHV	CPA
Ambulance Oost	12.278.742	1.518.637	1.747.379	1.001.813	
AZ NOG	11.493.000	1.727.000	457.614	94.074	341.274
RAVU	24.658.352		2.945.569	2.735.255	
RAVZ	7.420.215		408.248	408.214	

3.4 De FLO-overgangsregeling per instelling

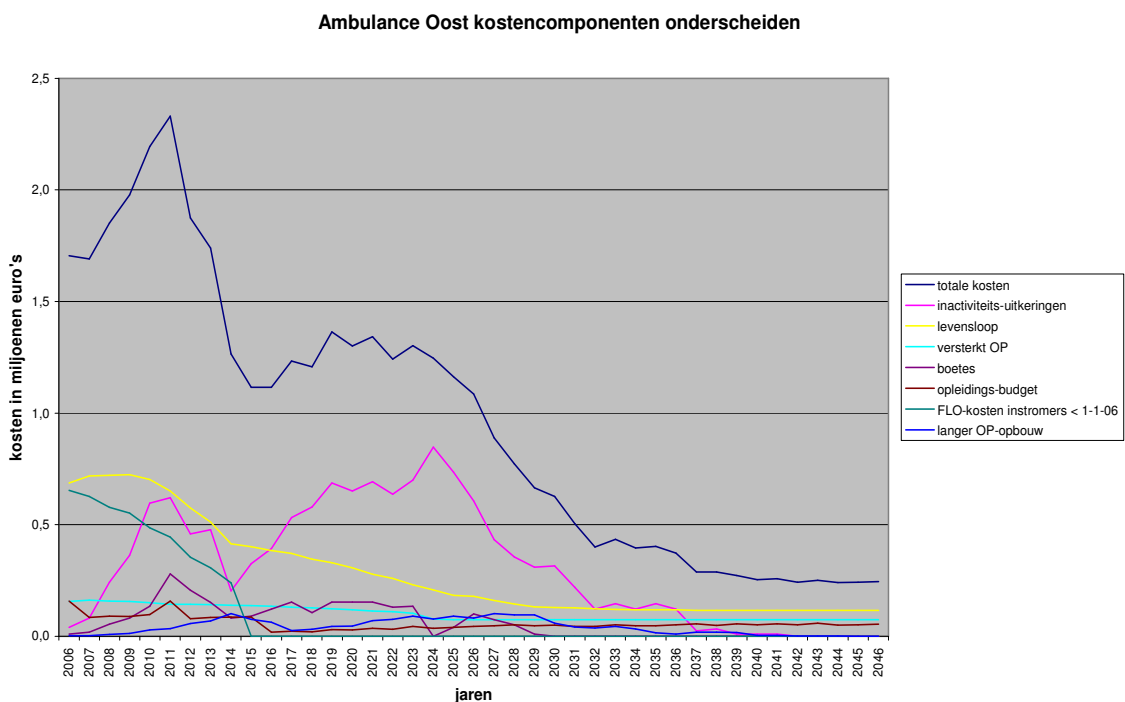
De gevolgen van de FLO-Overgangsregeling voor de vier instellingen afzonderlijk en gezamenlijk zijn in tabel 2 in beeld gebracht. Dit overeenkomstig de indeling zoals die in de overallgrafiek van VNG/Deloitte in paragraaf 2.1 is gebruikt. De cijfers van RAVU zijn onder voorbehoud afgegeven. Wat uit de tabel blijkt is dat het totaalbedrag van de B3-instellingen gezamenlijk aanmerkelijk lager ligt dan op grond van de verhoudingen in omzet verwacht mocht worden. Van het totaalbedrag groot € 535 mln. dat in de procedure met de NZa voor gemeenten en B3-instellingen samen is opgevoerd blijkt het deel voor de vier B3-stichtingen € 132,58 mln. te bedragen in plaats van ongeveer € 180 mln. die men op grond van het aandeel in de landelijk verdeling mocht verwachten.

Tabel 2.

	Oost	AZNOG	RAVU ⁸	RAVZ	subtotaal	
inactiviteitsuitkeringen	10,39	10,40	16,83	6,61	44,23	33,4%
levensloop	9,41	8,95	14,36	5,77	38,49	29,0%
versterkt OP	3,37	3,17	5,44	1,98	13,96	10,5%
(fiscale) boetes	2,01	2,29	3,22	1,58	9,10	6,9%
opleidingsbudget	1,91	1,85	3,05	1,19	8,00	6,0%
FLO-kosten instr. voor 1-1-06	3,43	4,28	4,88	0,70	13,29	10,0%
langere OP-opbouw	1,35	1,29	2,07	0,80	5,51	4,2%
TOTAAL	31,87	32,23	49,84	18,63	132,58	100,0%

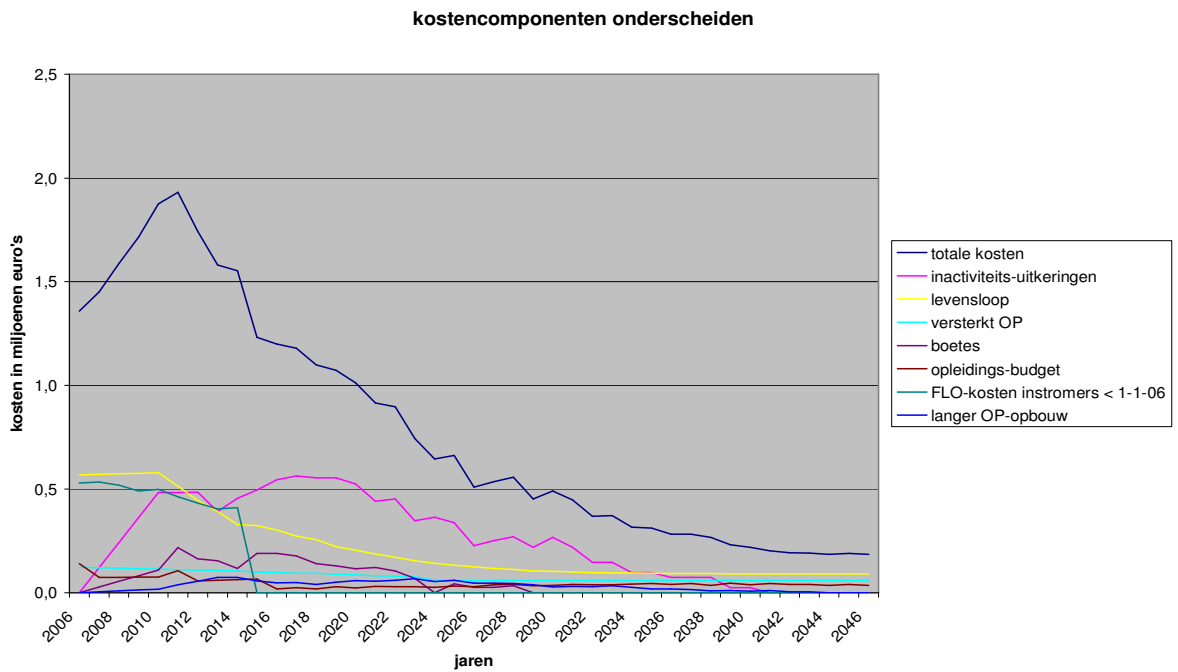
In de onderstaande figuren 3a t/m 3d is de opbouw van de totale kosten uit tabel 2 per instelling verwerkt. Aan de hand van de door Deloitte gemaakte overzichten is de omvang in tijd en geld van de FLO-Overgangsregeling per instelling op dezelfde wijze inzichtelijk gemaakt als in paragraaf 2.2 figuur 1. Deze grafieken tonen tevens de verschillen tussen de B3-instellingen aan. Deze verschillen zijn voornamelijk toe te schrijven aan verschillen in opbouw qua leeftijd en verschillen in individuele loopbanen.

Figuur 3a. Ambulance Oost

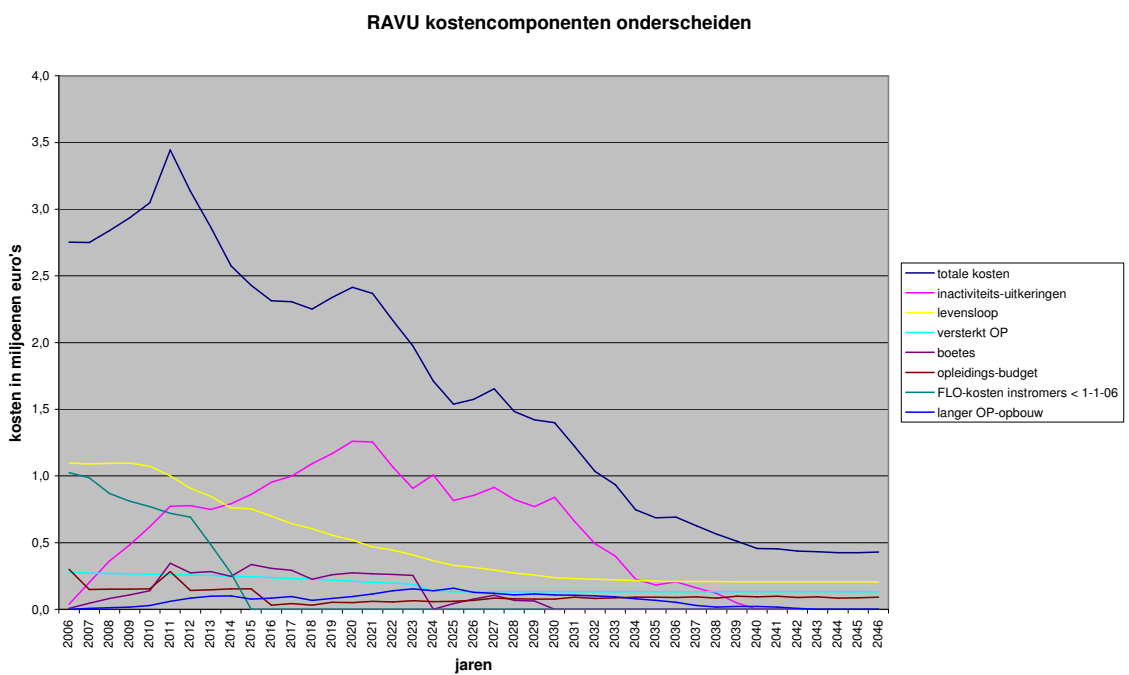


⁸ Opgave RAVU is onder voorbehoud gedaan.

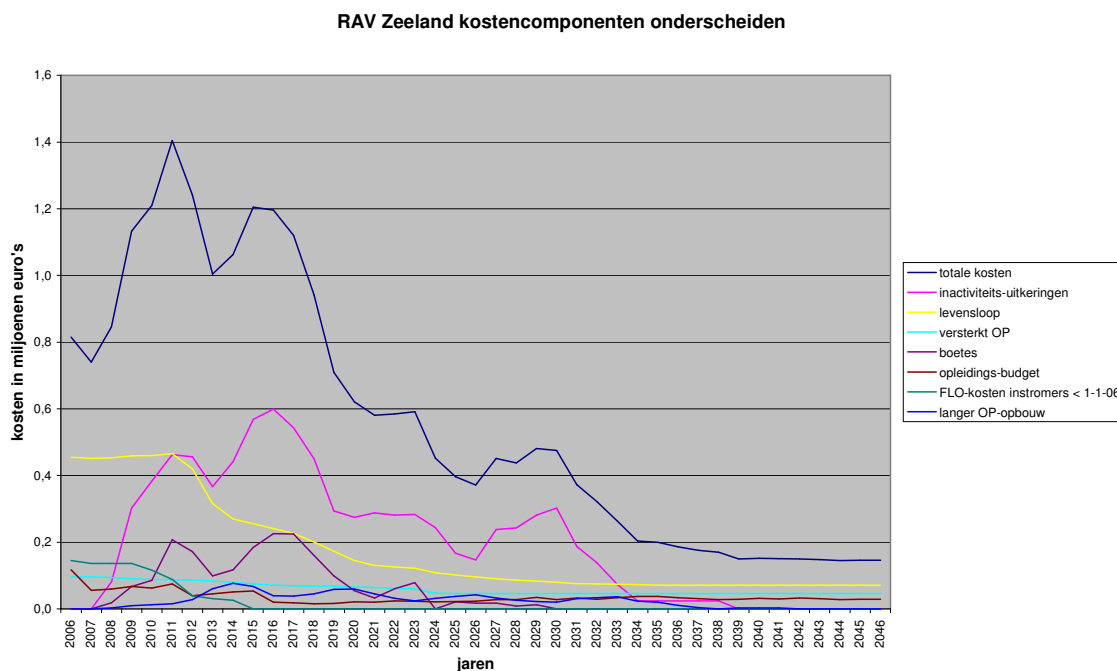
Figuur 3b: AZ Noord en Oost Gelderland



Figuur 3c: RAVU



Figuur 3d: RAVZ



3.5 B3-status en garantstellingen door derden.

De zogenoemde B3-stichtingen kunnen zijn toegelaten op grond van een ‘oude regeling’ en een ‘nieuwe regeling’. De demarcatie in de toepassing van beide regelingen ligt bij de ingangsdatum van een wijziging in de tekst van Artikel 2, lid 4 van de Wet privatisering ABP (WPA) in casu oktober 2001. De situatie bij de vier ambulancevoorzieningen is de volgende.

- a. *Ambulance Oost*: Heeft een B3-erkenning sinds 1996 onder de oude regeling. De eisen die onder het oude regime gesteld werden en worden gaan verder dan voor die instellingen die sinds eind 2001 een B3 erkenning kunnen krijgen. De huidige statuten dateren van 27 december 2002. Zij kennen enkele clausules waarin het recht tot voordracht voor de benoeming van twee leden van de Raad van Toezicht door de publiekrechtelijke rechtspersoon Regio Twente aan voorwaarden is gebonden. Inmiddels zijn de voorwaarden niet meer toepassing waarmee dit recht is vervallen. Daarmee is nog slechts sprake van één vertegenwoordiger op voordracht van de gemeenten in de vijfhoofdige Raad van Toezicht. Naar onze waarneming voldoet de instelling op grond van de statuten niet meer aan de oude B3-toelatingsvoorwaarden. Dat zou betekenen dat deze dienst ten onrechte nog de B3-status heeft. De betreffende stichting heeft al eerder naar aanleiding van het vervallen van gemeentelijke garantstellingen een diepgaande briefwisseling gevoerd met het ABP. Het ABP houdt vooralsnog vast aan de B3-status maar heeft zich op ons verzoek bereid verklaard deze tegen het licht te houden. Daartoe heeft men zich ook gewend tot het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De uitkomst van deze toetsing is zodanig opmerkelijk dat wij de tekst integraal hebben overgenomen uit door ABP met ons gevoerde correspondentie⁹.

⁹ Dankzij de voor zichzelf sprekende doch ons inziens evenzeer discutabele strekking zien wij in de context van deze rapportage af van inhoudelijk commentaar.

“In het geval van een B3-stichting is het beleid totnogtoe geweest dat aan de voorwaarde van de financiële verhouding tot de overheid voorwaarde werd voldaan als de uitgaven van de instelling - voor zover niet gedekt door inkomsten uit de opbrengst van goederen en diensten, rente, etcetera - jaarlijks in overwegende mate worden gefinancierd door het (de) subsidiërende publiekrechtelijk(e) licha(a)m(en), dan wel dat de financiële verhouding met dat (die) licha(a)m(en) op overeenkomstige wijze is aangegaan, dan wel de instelling van financiële verantwoording moet afleggen aan de overheid. De financiële verhouding tot de overheid als voorwaarde komt er in het geval van een stichting op neer dat zodra er (mogelijk zelfs op verdere op afstand) sprake is van een financiële verhouding tot de overheid al is voldaan aan de voorwaarde. In het geval van ambulancevoorziening is dat het geval gezien de Wet ambulancezorg, dan wel de Zorgverzekeringswet. De premiegefinancierde opzet vloeit voort uit een publiekrechtelijke regeling (gemeenschappelijke regeling)”.

- b. *AZ NOG*: Heeft als fusieorganisatie in januari 2004 onder de nieuwe regels de B3-status verkregen. Daarbij werd voldaan aan de eis dat (het grootste deel van) het personeel al de ambtenarenstatus had en men de CAR/UWO naleefde. Gemeentelijke garanties zijn onder de nieuwe regeling niet essentieel voor de B3-status. Bankgaranties zijn in de oprichtingsperiode van de RAS (de voorganger van AZ NOG) mede afgegeven door een aantal ziekenhuizen en bij de oprichting van AZ NOG per 1 januari 2004 ingetrokken.
- c. *RAVU*: Beschikt over een B3-aanwijzing die onder het regime van de oude regeling is ingegaan op 1 januari 2000 bij de oprichting van de stichting. Voordien was de rechtspersoon een zogenoemde gemeenschappelijke regeling. De laatste statutenwijziging dateert van 29 januari 2004 en daaruit blijkt geen financiële verhouding met één of meer overheidslichamen of garantstellingen voor aan ABP af te dragen pensioenpremies. Drie (van de zeven) leden van de Raad van Toezicht worden door de Raad benoemd op voordracht van de Gemeenschappelijke regeling Geneeskundige hulpverlening bij Ongevallen en Centrale Post Ambulancevervoer in de provincie Utrecht. Onduidelijk is of deze statutenwijziging bij ABP bekend is en zo ja, of dit aanleiding voor ABP is geweest de aanwijzing her te beoordelen. De stichting beschikt echter over correspondentie met besluiten van de gemeentebesturen en -raden van de gemeenten Utrecht en Amersfoort waarin zij zich garant stellen voor aan ABP verschuldigde afdrachten. De betreffende gemeentebesturen is in het kader van dit onderzoek door de bestuurder gevraagd documenten aan te leveren waaruit zou moeten blijken dat deze garanties niet meer gelden. Dat bleek hen niet te lukken. Aannemelijk is daarom dat deze garantstellingen nog toepasselijk zijn. De stichting volgt sinds de oprichting de arbeidsvoorwaarden van de Gemeente Utrecht.
- d. *RAVZ*: Heeft de beschikking over een B3-aanwijzing die onder de oude regeling met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2001 is afgegeven aan rechtsvoorganger Stichting Ambulancedienst Boven de Westerschelde. Deze stichting is na een statuten- en naamswijziging per 21 juli 2005 (Stichting RAVZ, gevestigd te Middelburg, kantoorhoudend te Goes) als verkrijgende partij 31 oktober 2005 gefuseerd met de 10 november 2003 opgerichte ‘lege’ (en verdwijnende partij) Stichting RAVZ, gevestigd te Terneuzen, kantoorhoudend te Middelburg. Alhoewel conceptstatuten voor het fusieproduct (als een bijlage A2) zijn gevoegd bij de acte van fusie blijkt nergens uit wanneer deze nieuwe statuten zijn gepasseerd. Navraag bij ABP heeft geleerd dat zij niet alleen niet beschikken over deze nieuwe statuten maar ook niet over de akte van fusie. ABP blijkt zich te richten op de statuten van de 10 november 2003 opgerichte en inmiddels ‘verdwenen’ Stichting RAVZ, gevestigd te Terneuzen, kantoorhoudend te Middelburg. Los daarvan laten de (concept-)statuten van alle betreffende rechtspersonen geen onduidelijkheid over hun geldmiddelen: financieringsmiddelen beschikbaar gesteld door overheidsorganen en/of verzekeraars, subsidies, etc., alle andere verkrijgingen en baten. In alle (concept-)statuten is ook de samenstelling van de Raad van Toezicht gelijk-

luidend: de Raad van Toezicht van RAVZ bestaat uit tenminste zeven en ten hoogste negen natuurlijke personen. Zeven leden van de Raad van Toezicht worden benoemd als volgt:

- a. één lid wordt benoemd door de colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Middelburg, Vlissingen en Veere tezamen;
- b. één lid wordt benoemd door de colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Goes, Borsele, Reimerswaal, Kapelle en Noord-Beveland tezamen;
- c. één lid wordt benoemd door de colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Schouwen-Duiveland en Tholen tezamen;
- d. één lid wordt benoemd door Stichting ZorgSaam Zeeuws-Vlaanderen¹⁰, gevestigd te Terneuzen;
- e. één lid wordt benoemd door de bestuurscommissie van de gemeenschappelijke regeling Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), gevestigd te Middelburg;
- f. één lid wordt benoemd door de raad van toezicht op bindende voordracht van de cliëntenraad;
- g. één lid wordt benoemd door de raad van toezicht op bindende voordracht van de ondernemingsraad;

De overige leden worden benoemd door de Raad van Toezicht op persoonlijke titel.

In alle (concept-)statuten van RAVZ en haar rechtsvoorgangers is bovendien vastgelegd dat de pensioenvoorziening van de medewerkers is ondergebracht bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds. Daarnaast is op de medewerkers van de stichting de gemeentelijke rechtspositieregeling CAR-UWO van de gemeente Goes voor zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing en de gemeente Goes stelt zich jegens het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds garant voor de eventuele tekortkomingen van de stichting jegens dat fonds.

¹⁰ De (ambulancedienst van de) Stichting ZorgSaam Zeeuws-Vlaanderen is in het werkgebied van de GHOR en CPA Zeeland vergunninghouder voor Zeeuws Vlaanderen. Deze vergunning wordt uitgebraat middels een Service Level Agreement met de Stichting RAVZ die budgethouder voor het werkgebied is.

4 De bewegingsvrijheid van de vier B3-ambulancezorgstichtingen

De overgang van de vier B3-ambulancezorgstichtingen naar de CAO Ambulancezorg lijkt een voor de hand liggende weg om uit de wurggreep van de FLO-problematiek te geraken. Of terugkeer naar de bij de oprichting betrokken gemeenten. Toch is dat (nog) niet gebeurd. Bij nadere beschouwing van de situatie blijken de zaken aanmerkelijk gecompliceerder te zijn dan verwacht, zelfs zodanig dat een dergelijke overgang helemaal niet zo vanzelfsprekend is. Hij blijkt op eigen kracht zelfs onmogelijk. Uit de kring van werknemers van de stichtingen zelf komt echter een voorstel dat wel perspectieven op oplossingen biedt. (zie beschouwing over CAR/UWO in paragraaf 4.4)

4.1 Terugkeer naar gemeente(n)

De vier B3-ambulancediensten hebben uit een oogpunt van gezamenlijke belangenbehartiging de Vereniging B4 opgericht. Deze vereniging heeft namens de vier leden het beleid uitgezet dat moet leiden tot een overgang naar de CAO Ambulancezorg.

- a. *Ambulance Oost*: Heeft zich sinds de oprichting in 1996 van haar eerste private rechtsvoorganger voorgenomen om uiterlijk in 2006 volledig onafhankelijk van gemeenten, etc. te opereren. Dat beleid is succesvol uitgevoerd c.q. afgerond: Ambulance Oost kent een kostendekkende exploitatie en een groeiende RAK. De formele en financiële banden zijn in de loop van 2002-2006 verregaand doorgesneden overeenkomstig de herstructureringsafspraken uit 1998-2000. Daarmee is de weg terug naar de (oprichtende) gemeenten feitelijk afgesneden. De gemeenten hebben overigens in het kader van het tienjarige traject en de herstructureringsafspraken 1998-2000 geld geïnvesteerd in het financieel gezondmaken van de ambulancezorgstichting. Er zijn geen brieven bekend waarin de betrokken gemeenten expliciet aanbieden om de financiële of personele verantwoordelijkheid op zich te nemen.
- b. *AZ NOG*: Bij de oprichting in 1998 van rechtsvoorganger Stichting RAS door de stichting Samenwerkende ziekenhuizen Stedendriehoek (SSZS) is vastgelegd dat in het kader van deze privatisering “de RSD (regio Stedendriehoek) en de hierin deelnemende gemeenten bestuurlijke noch financiële verantwoordelijkheid willen dragen voor de exploitatie van de AHV.” Voor een periode van twee jaar is vervolgens een overgangsregeling van financiële steun door gemeenten vastgelegd. Bij de overgang van de ambulancedienst ‘Achterhoek’ is door gemeenten wel een werkgarantie afgegeven die echter in dit kader geen toegevoegde waarde heeft. Naar aanleiding van de huidige FLO-problematiek is het bestuur van de Veiligheidsregio nog verzocht of de ambulancesstichting kan terugkeren, temeer omdat de Veiligheidsregio eerder graag het bestuur van de CPA wilde terugnemen. Maar het bestuur van de Veiligheidsregio heeft op dit verzoek afwijzend gereageerd. Niet voor niets dus is de AZ NOG al meer dan een jaar “in de etalage gezet”. In Gelderland is een provinciebrede fusie (al dan niet met een rol voor de Veiligheidsregio) niet gelukt. Begin dit jaar nog heeft de Veiligheidsregio desgevraagd laten weten dat zij met belangstelling de ontwikkelingen volgen maar in de exploitatie voor zichzelf geen bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid ziet weggelegd. Alleen als de FLO-problematiek zou zijn opgelost wil men verder de zaken bezien.
- c. *RAVU*: Het enige wat deze instelling nog bindt met de oprichtende gemeenten is de voordrachtmogelijkheid van de GHOR bij de benoeming van drie leden van de Raad van Toezicht en de door hen aan de RAVU uitbestede exploitatie van de regionale CPA. Voor de terugkeer naar (een of meer) gemeente(n) lijkt iedere aanleiding en grondslag te ontbreken. Desgevraagd heeft de voorzitter van de Veiligheidsregio Utrecht, tevens burgemeester van de Gemeente Utrecht, de bestuurder van de instelling onlangs laten weten dat de Veiligheidsregio noch de Utrechtse gemeenten zich op enigerlei wijze, ook niet moreel, verantwoordelijk weten of voelen voor het huidige financiële wel en wee van deze ambulancedienst (zie echter ook eerder in paragraaf 3.1.c).

- d. *RAVZ*: De binding van deze ambulancedienst met gemeenten is ten opzichte van de collega's het grootst en meest verregaand. Het beleid van de Vereniging B4 ten aanzien van de overgang naar de CAO Ambulancezorg wordt ook niet door de Raad van Toezicht van deze instelling onderschreven (zie ook 7.3). Alhoewel niet vanzelfsprekend is het gelet de Zeeuwse bestuurscultuur niet onmogelijk dat men op het moment-suprême van een faillissement toch kiest voor een oplossing waarin de gemeenten een belangrijke rol spelen.

De gemeenten blijken met een mogelijke uitzondering voor *RAVZ* bij faillissement niet voor terugkomst in de gemeentelijke organisatie open te staan. Ook de instellingen zelf hebben tot dusver niet gekozen voor een dergelijk alternatief. Gezien het geringe succes dat men daarvan verwachtte heeft men ook niet voor deze strategische optie gekozen zodra confrontatie met de FLO-problematiek een feit was: de gemeenten zitten niet te wachten om de FLO-problematiek die zij al hebben met hun brandweer nog eens te vergroten met terugkerend ambulancepersoneel.

Blijft vaststaan dat de gemeenten weliswaar een (ook naar onze opvatting) morele maar geen formele verantwoordelijkheid dragen door hun aanvaarding van de FLO-Overgangsregeling in de CAR/UWO.

4.2 Een overgang naar de CAO Ambulancezorg

In hoofdstuk 2 is geschetst hoe op macroniveau de FLO-problematiek en het ouderenbeleid gedurende vele jaren hete hangijzers zijn gebleven. Een oplossing op eigen kracht vinden door de vier B3-ambulancevoorzieningen lag in een dergelijk klimaat niet direct voor de hand. Maar belangrijker nog is dat een aanleiding ontbrak zolang in de tarieven de kosten waren verdisconteerd. Bij gebrek aan een aanleiding en gelet op de mogelijke precedentwerking was een akkoord met de vakorganisaties over een Sociaal Plan waarin een overgang naar de CAO Ambulancezorg (of voorgangers daarvan) toen (en ook nu achteraf bezien) ondenkbaar. En zelfs al had men het idee opgevat een dergelijk Sociaal Plan al dan niet eenzijdig tot stand te brengen dan nog zou de bekostiging ervan de beschikbare middelen verre te boven zijn gegaan. Het probleem van de bekostiging van dit Sociaal Plan is niet wezenlijk anders geworden met de huidige FLO-Overgangsregeling. Reden voor de brief van 30 juni 2006 van de vier instellingen aan de Minister van VWS.

Inmiddels is een voorbeeld bekend waarin bij de overname van een onderdeel van een ambulancestichting de ontvangende werkgever eenzijdig (dus zonder vakbonden¹¹) een Sociaal Plan heeft voorgesteld waarmee het overkomende voorheen CAR/UWO-personeel akkoord is gegaan. Dit plan wat arbeidsvoorwaarden volgens de CAO Ambulancezorg en een FLO-afkoopregeling bevat is deels met externe subsidiemiddelen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bekostigd. Dit is gebeurd in Deventer bij de transactie tussen (de B3-stichting) AZ NOG en de (particuliere vervoerder) RAV IJssel-Vecht in het kader van congruentie tussen veiligheidsregio's. Wij hebben dit voorbeeld de Deventer-formule gedoopt en komen er in hoofdstuk 5 op terug.

4.3 Een overgang van ABP naar PGGM

De overstap van een onderneming van de CAR/UWO naar de CAO Ambulancezorg brengt bijkomende kosten met zich mee. De overgang van een grote groep werknemers van de ene pensioenverzekeraar naar de andere gaat namelijk gepaard met claims vanuit de betrokken pensioenverzekeraars voor uitredings- respectievelijk intredingssommen¹². Men kan het ook een boete noemen.

4.3.1 De pensioenverzekeraar

De huidige pensioenverzekeraar ABP van de vier B3-ambulancezorgvoorzieningen redeneert in dit verband als volgt:

¹¹ Het concept van het betreffende Sociaal Plan is tot stand gekomen in overleg tussen de ontvangende werkgever en de vakbonden.

¹² In het geval van de vergelijkbare overgang van 15 personeelsleden van AZ NOG naar RAV IJssel-Vecht was de groep (blijkbaar) te klein. Daar is toen geen boete betaald aan ABP, ABP heeft ook geen verzet gepleegd.

“In Artikel 4, lid 6, van de statuten van de Stichting Pensioenfonds ABP is bepaald dat een bij het fonds aangesloten lichaam bij de beëindiging van zijn aansluiting, anders dan overeenkomstig artikel 23 van de Wet privatisering ABP (WPA), een vergoeding aan het fonds verschuldigd is wegens verzekeringstechnisch nadeel en overige door het vertrek van het lichaam voor het fonds veroorzaakte lasten. Het bepaalde in artikel 4, lid 6, is van overeenkomstige toepassing indien de deelneming in het fonds van een gedeelte van de werknemers in dienst van een aangesloten lichaam groepsgewijs wordt beëindigd”.

ABP huldigt bovendien de opvatting dat in het geval van de vier B3-ambulancestichtingen artikel 23 WPA niet van toepassing is. Dit artikel 23 WPA ziet op de mogelijkheid van intrekking van de verplichte deelneming van een sector binnen de overheid. De verklaring voor het ABP-standpunt is even eenvoudig als simpel: de ambulancesector wordt in de WPA niet als (eigenstandige) sector genoemd. Van de zijde van de juridisch adviseurs¹³ van de vereniging B4 wordt daar (kort samengevat) tegen in gebracht dat de Wet BPF sinds 2001 van toepassing is op wijzigingen en intrekkingen van verplichtstellingen ten aanzien van de Stichting Pensioenfonds ABP. Artikel 11 lid 3 Wet BPF en de op grond van de Wet BPF geldende uitvoerings- en beleidsregels maken het echter ook voor delen van een bedrijfstak mogelijk (op grond van bijvoorbeeld een eigen arbeidsvoorwaardenregeling) tot overgang naar een ander bedrijfspensioenfonds te komen, zonder betaling van een uittredingssom. Met andere woorden: bij het volgen van de Wet BPF er is wel degelijk een mogelijkheid dat de B3-ambulancestichtingen een gelijksoortige behandeling als een gehele sector zouden kunnen krijgen.

4.3.2 Het VUT-fonds

Ten aanzien van de aansluiting bij het door ABP geadmireerde VUT-fonds hanteert ABP de volgende redenering:

“Beëindiging van de aansluiting bij de Stichting fonds vrijwillig vervroegd uittreden overheids-personeel (kortweg: het VUT-fonds) betekent dat de ministeriële regeling d.d. 15 januari 2007/Nr. 2006-0000423148/DGMOS/AOS/A&A ingevolge de Wet kaderregeling vut overheids-personeel van toepassing wordt. Ingevolge deze ministeriële regeling is de aangesloten instelling aan het VUT-fonds een vergoeding verschuldigd voor de dekking van de financiële lasten die vanaf de uittreding ontstaan wegens beëindiging van de gebondenheid aan een vut-overeenkomst van personen die behoren of behoorden tot het personeel van die instelling. Krachtens de ministeriële regeling wordt de vergoeding door het bestuur van het VUT-fonds vastgesteld op het saldo van de contante waarde van de door het VUT-fonds gemiste premie-inkomsten verminderd met de contante waarde van de vervallen verplichtingen van het VUT-fonds.”

De berekeningen van het ABP ingeval van uittreding door de vier stichtingen gaan uit van relatief hoge bedragen die aan premie-inkomsten gemist worden en relatief lage gemiste uitgaven. De achtergrond van deze onbalans wordt volgens ABP veroorzaakt door twee omstandigheden:

- Het betreft in de eerste plaats het verzekeringstechnisch nadeel als gevolg van de omstandigheid dat de groep uittredende deelnemers gemiddeld jonger is dan het gemiddelde bestand van deelnemers in de ABP-regeling¹⁴.
- Ten tweede gaat het om het verzekeringstechnisch nadeel dat wordt veroorzaakt door de omstandigheid dat de uittredende deelnemers niet meer bijdragen in de financiering van de collectieve inkoop van extra voorwaardelijke aanspraken op pensioen ten laste van ABP over vóór 1 januari 2006 verstreken diensttijd.

De ‘boete’-berekeningen van het ABP geven per saldo het beeld in tabel 3 (*in miljoenen euro's*).

¹³ Dirkzwager Advocaten & notarissen

¹⁴ Desgevraagd liet ABP ons weten dat ook in het geval de gemiddelde leeftijd hoger zou zijn geweest een verzekeringstechnisch nadeel ontstaat en dus een uittredingsbedrag betaald moet worden.

Tabel 3:

in € mln	Nettoboete ouderdomspensioen	Nettoboete VUT-fonds	Totale nettoboete per dienst
Ambulance Oost	1,3	1,7	3,0
AZ NOG	0,5	1,3	1,8
RAVU	2,1	2,9	5,0
RAVZ	0,1	1,0	1,1
totaal	4,0	6,9	10,9

In tabel 3 is sprake van netto bedragen. Dat wil zeggen dat er in enkele gevallen ook teruggaven in verwerkt zijn die terug te voeren zijn op de overgangsregeling FPU voor mensen geboren na 31 december 1949¹⁵. Dat er mogelijk wel enige extra kosten aan verbonden zullen zijn voor afkoop van rechten voor mensen zonder bezwarende functie zal nader onderwerp voor de onderhandelingen over de uiteindelijke hoogte van de bijdrage moeten zijn.

4.3.3 Standpunt van het ABP en de B3-status

De opstelling van het ABP blijkt bij navraag niet uniek. Bij het ABP is zij gebaseerd op artikel 23 van de Wet Privatisering ABP. De door vier instellingen aangeleverde gegevens zijn met behulp van (op grond van artikel 4 lid 6 van de statuten) door het ABP-bestuur vastgestelde rekenregels vertaald in bedragen. Het desbetreffende artikel van het besluit ter uitvoering van art.4 lid 6 van de statuten luidt:

Art. 3. Vergoeding wegens verzekeringstechnisch nadeel: De vergoeding wegens verzekerings-technisch nadeel is verschuldigd, indien de doorsneepremie van ABP voor de uittreding lager is dan na de uittreding. Het bedrag van de vergoeding wordt in dat geval vastgesteld op het verschil tussen het ABP-doorsneepremiepercentage vóór de uittreding en het doorsneepremiepercentage van de uittredende collectiviteit, gerekend over de som van de premiegrondslagen van de uittredende collectiviteit en contant gemaakt voor een periode van 10 jaar op basis van een rekenrente van 4%.

Omdat het ABP-bestuur deze regels in 1997 heeft opgesteld is nog niet gezegd dat de berekeningsmethode zelf of de uitkomsten ervan een voldoende wettelijke basis hebben. De momenteel door ABP opgevoerde bedragen hebben in onze ogen (en die van onze adviseurs) in hoge mate een uiterst eenzijdig en arbitrair karakter en dienen dus onderwerp te worden van onderhandeling. Hierop door ons aangesproken kiest het ABP vooralsnog de positie dat ook in het geval van het onjuist beoordelen, verstrekken c.q. handhaven van de B3-status deze rekenregels worden toegepast.

Over de hoogte van de geclaimde bedragen valt in het objectieve zin nog het volgende op te merken. Het ABP hanteert een periode van 10 jaar waarover het verzekeringstechnisch nadeel wordt berekend. De Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds spreekt over een periode van 5,5 jaar. Voor het pensioenpremiegedeelte zou dat tot een besparing van 2 mln. kunnen leiden. Hantering van een zelfde periode van 5,5 jaar bij de VUT-premie voorziet mogelijk in een vergelijkbare korting. In de bijbehorende regelgeving BPF wordt wel de mogelijkheid geopend om meer te vragen, maar dat heeft betrekking op een afwijking van gemiddeld meer dan 5 jaren. Uit de cijfers blijkt dat de veronderstelling is dat het in dit geval bij het ABP slechts gaat om een afwijking van 2,3 jaar.¹⁶ (Daarnaast is het de vraag of bij de berekening van de gemiddelde leeftijd bij de ambulancediensten ook de niet-actieven van 55 jaar en ouder wel zijn meegenomen. Zij zitten niet in het bestand van werknemers maar de instellingen betalen wel voor hen wel de pensioenpremies).

¹⁵ De vier B3-stichtingen claimen die teruggave momenteel volledig als kosten voor hun personeel in bezwaarde en onbezwaarde functies gezamenlijk en hanteren om die reden de bruto-bedragen. Dat is een stellingname die wij niet ondersteunen (zie verder paragraaf 5.1: De Deventer-formule).

¹⁶ Deze cijfers zijn afkomstig van het ABP en verkregen via Pro-ambt, fr adviseurs die de B3-ambulancestichtingen begeleiden op het vraagstuk van uittreding uit het ABP.

Waar ABP een uittredingsvergoeding claimt houdt verzekeraar PGGM zich het recht voor een intredingsbedrag te vragen indien bijvoorbeeld de samenstelling van het bestand nieuwe verzekerden daar aanleiding toe zou geven. Vergelijking van de te betalen premies en het bedrag voor ‘salaris minus franchise’ laat een verschil in premielast zien van 25,9% (ABP) versus 23,1% (PGGM). Dit verschil biedt weliswaar op termijn ruimte voor financiering van een overgangsbedrag maar lost het acute financieringsprobleem niet op.

Buiten de mogelijkheid om een gehele sector over te hevelen kennen de ABP-statuten en -rekenregels geen onderscheid in vertrekredenen. Voor de vier B3-stichtingen bestaat in de redenering van het ABP altijd nog de mogelijkheid om zich onder voorwaarden vrijwillig aan te sluiten; er is dan wat ABP betreft geen sprake van uittreding. Hoe begrijpelijk het ook is dat een pensioenverzekeraar zijn belangen beschermt bij eigen nalatigheden maar ons inziens kan dit niet anders dan tot méér onderhandelingsruimte leiden. Dat ABP naar eigen zeggen in het verleden door de rechter in vergelijkbare gevallen in het gelijk zou zijn gesteld overtuigt ons namelijk nog niet dat de in het geding zijnde ABP-bedragen ook bij onterechte toelating (volledig) stand (zouden) houden.

Al met hebben wij de conclusie getrokken dat de vier B3-stichtingen in kwestie niet in staat waren (noch momenteel in staat zijn) in één enkele transactie de vergoedingen/boetes van ABP te bekostigen. Zeker niet in combinatie met de kosten van een Sociaal Plan (zie paragraaf 4.2) en de mogelijke intredingsvergoedingen voor PGGM.

4.4 Het ‘volgen’ van een CAO

4.4.1 De CAR/UWO

De CAR-UWO is de CAO voor gemeenteamtbanen. Deze komt tot stand in het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA). Partijen in het LOGA zijn de VNG (College voor Arbeidszaken, CvA) en de vakbonden ABVAKABO FNV, CNV Publieke Zaak en CMHF. De arbeidsvoorwaardenonderhandelingen in het LOGA monden uit in twee overeenkomsten:

- a. de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR): binnen de CAR worden alleen afspraken gemaakt over de belangrijkste elementen van de arbeidsvoorwaarden. De CAR kan dus gezien worden als een raamovereenkomst. Alle gemeenten zijn aan deze afspraken gehouden, behalve de vier grote steden. Voor deze vier zijn alleen de CAR-afspraken over de primaire loonontwikkeling, de arbeidsduur en de bovenwettelijke sociale zekerheid bindend. Over de onderwerpen waarover in de CAR afspraken worden gemaakt, mag niet op lokaal niveau worden onderhandeld. Ook niet als het om onderwerpen gaat waarover in enig jaar binnen het LOGA geen afspraken zijn gemaakt. In de CAR zijn onder andere de volgende arbeidsvoorwaarden vastgelegd:
 - aanstelling en arbeidsovereenkomst
 - salarisontwikkelingen
 - arbeidsduur en werktijden
 - seniorenmaatregelen
 - vakantie, vakantietoelage en verlof
 - aanspraken bij ziekte
 - ontslag
 - uitkering functioneel leeftijdsontslag
 - wachtgeld
 - uitkeringsregeling ontslagsuppletie.
- b. de Uitwerkingsovereenkomst (UWO): de UWO is op onderdelen een nadere uitwerking van de CAR. Daarnaast wordt in de UWO een aantal secundaire arbeidsvoorwaarden geregeld. De UWO regelt dus bijna de volledige rechtspositie. Voor gemeenten die bij de UWO zijn aangesloten, resteert er niet veel om lokaal over te onderhandelen. Gemeenten zijn volledig vrij om zich bij de UWO aan te sluiten. Hebben ze zich daartoe echter verplicht, dan is de

UWO ook bindend. Of een gemeente zich wel of niet verplicht de UWO te volgen, is een vraag die de vakbonden en B&W samen moeten beantwoorden. Gemeenten verschillen dus in de vrijheid die ze hebben om op lokaal niveau afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden. Het volgen van de CAR is voor alle gemeenten (uitgezonderd de vier grote steden) verplicht. Bij gemeenten die de UWO volgen, is die vrijheid ingeperkt. Zij hoeven over minder onderwerpen lokaal overleg te voeren met de vakbonden. Bij de gemeenten die de UWO niet volgen, moeten de vakbonden en B&W overeenstemming bereiken over een nadere uitwerking van onderdelen van de CAR en over de secundaire arbeidsvoorwaarden¹⁷.

Men kan zich als meest vergaande variant van de CAR/B4 voorstellen dat de vier B3 stichtingen een met de vier grote steden vergelijkbare positie gaan innemen ten aanzien van de verplichte onderdelen van de CAR. Dat zal naar de toekomst toe de invloed van de instellingen op het resultaat van de CAO-onderhandelingen binnen zekere grenzen maximaliseren en kunnen voorkomen dat zich soortgelijke problemen voordoen als nu met de FLO-Overgangsregeling. In dat geval hoeft men niet voor nieuwe problemen te vrezen. In de minst verregaande variant is er sprake van een Sociaal Plan. De binding met de CAR/UWO blijft dan groter met alle risico's vandien. In alle gevallen is een algemeen-verbindend-verklaring door de minister van SZW noodzakelijk.

4.4.2 De rol van werkgever en werknemers

De vier B3-ambulancevoorzieningen 'volgen' de CAR/UWO is feitelijk een niet correcte constatering. Elk van de diensten volgt thans de CAR of CAR/UWO van een specifieke gemeente. Ambulance Oost volgt de CAR/UWO van de regio Twente, AZ NOG die van de gemeente Deventer, RAVU die van de gemeente Utrecht (één van de vier grote steden), en RAVZ (statutair vastgelegd) die van de gemeente Goes. De beslissing om een dergelijke keuze te maken is er een die is voorbehouden aan de bestuurder die daartoe in overleg zal treden met de vakbonden. Werkgever en werknemers kunnen ook beslissen op welke specifieke onderwerpen zij (willen) afwijken van de CAO die zij volgen.

Tot eind 2005 was er voor de bestuurders van de vier instellingen weinig aanleiding om op principiële punten van de gevolgde CAR/UWO met de vakbonden in discussie te gaan (zie eerder paragraaf 4.2). Met ingang van de FLO-Overgangsregeling is die aanleiding er wel, het staat hen namelijk vrij om overeenstemming te bereiken over het afwijken van deze regeling. Dat kan op onderdelen, dat kan door hem volledig te negeren.

Wij hebben (nog) niet kunnen achterhalen of partijen elkaar sinds eind 2005 op het onderzoeken van deze mogelijkheid hebben gezocht. De vier werkgevers, verenigd in de Vereniging B4, hebben de strategische keuze gemaakt om over te stappen naar de CAO Ambulancezorg. Dat heeft consequenties zoals daar zijn een Sociaal Plan en de mogelijke boetebedingen van ABP en PGGM waarvan inmiddels is gebleken dat geen van de instellingen die elk op zich niet (en zeker niet in samenhang) kan bekostigen. De suggestie uit werknemerskring (van de betrokken diensten) te zoeken naar een 'eigen' oplossing voor de FLO-Overgangsregeling binnen de gevolgde CAR/UWO met handhaving van de verzekering bij ABP verlaagt deze bekostigingsdrempels aanzienlijk. Met een faillissement als alternatief waarschijnlijk zéér aanzienlijk. Omdat ieder voordeel zijn nadeel heeft lijkt uitzicht op een directe overgang naar de CAO Ambulancezorg daarmee vermoedelijk voor de eerstkomende jaren uit het blikveld. Deze termijn kan echter naar alle waarschijnlijkheid aanmerkelijk worden bekort indien de overgang van ABP naar PGGM gefaciliteerd wordt.

4.4.3 Gevoeligheden bij de onderhandelingspartners

Bij de werkgevers/bestuurders en hun werknemers/medewerkers hebben wij aandachtvragende verschillen in de beleving aangetroffen als het gaat om behoud van de CAR/UWO of een overgang naar de CAO Ambulancezorg. Waar de werkgevers de CAR/UWO ervaren als een arbeidsvoorwaarden-

¹⁷ Voor een deel van de tekst van deze toelichting is gebruik gemaakt van www.kunstconnectie.nl/werkgeverszaken.

regeling die slecht tot zeer slecht bruikbaar¹⁸ is voor ambulancezorg in tegenstelling tot de CAO Ambulancezorg ontlenden hun werknemers (althans een herkenbaar deel daarvan) ‘status’ aan het vallen onder de CAR/UWO terwijl van oudsher met afgrijzen gekeken wordt naar de wereld waarin de CAO Ambulancezorg van toepassing is.

De door de werkgevers bepleite overgang naar de CAO Ambulancezorg impliceert dus voor de werknemers niet alleen het mogelijke verlies van een (riante) FLO-regeling plus een achteruitgang in het netto-inkomen maar ook verlies van (vermeende) status. De door werknemers aangedragen ‘eigen oplossing’ voor de FLO-Overgangsregeling binnen de CAR/UWO (zie eerder paragraaf 4.4.2) voorkomt tenminste dat statusverlies en de achteruitgang in het netto-inkomen.

De aan overgang naar de CAO Ambulancezorg inherente overgang van pensioenverzekeraar ABP naar PGGM betekent niet alleen een andere pensioenregeling maar ook dat het werknemerspremiedeel van 30% verhoogd wordt naar 50% en dus rechtstreeks van invloed is op het netto salaris.

Voor de vakbonden AbvaKabo FNV en CNV Publieke Zaak is momenteel naast leden- en inkomstenverlies prestigeverlies¹⁹ een consequentie van een overgang van de vier B3-stichtingen naar de CAO Ambulancezorg. Het vinden van oplossing binnen de CAR voor de FLO-Overgangsregeling voor deze ‘volgers’ van de CAR/UWO kan dit verlies voorkomen²⁰. Of en hoe lang de betreffende vakbonden bereid zijn voor het kleine aantal leden periodiek onderhandelingen te voeren met de Vereniging B4 over een CAR/B4 kunnen wij niet beoordelen. Wij sluiten echter niet uit dat na enige tijd een overgang naar de CAO Ambulancezorg ook bij hen de voorkeur krijgt.

Met deze impressionistische beelden voor ogen is het te begrijpen dat onderhandelingen waarin de inzet is op korte termijn een faillissement te voorkomen meer kans van slagen hebben als die zich richten op aanpassing van de FLO-Overgangsregeling onder behoud van het volgerschap van de CAR/UWO dan een door werkgevers ten doel gestelde overgang naar de CAO Ambulancezorg. Hoezeer dit laatste ook vanuit de optiek van de werkgevers voor de langere termijn mogelijk valt te rechtvaardigen.

4.5 Organisatorische oplossingen

Als het komt tot oplossingen voor de vier stichtingen (anders dan een faillissement) moeten die bij voorkeur uitzicht bieden op behoud, of nog liever verbetering, van kwalitatief hoogwaardige ambulancezorg. Oplossingen moeten daarom ook nadrukkelijk getoetst worden op hun bijdrage aan noodzakelijke verhoging van de kwaliteit. De vier instellingen hebben naast de oprichting van de Vereniging B4 ook ieder voor zich of in combinatie plannen ontwikkeld die daar een bijdrage aan kunnen leveren.

4.5.1 Fusie tussen Ambulance Oost, RAV IJssel-Vecht, AZ NOG, en RAV NOG

Op initiatief van (de particuliere) RAV IJssel-Vecht en (de B3-instelling) Ambulance Oost is er een fusievoornemen gepresenteerd waarin naast de twee genoemde instellingen ook (de B3-instelling) AZ NOG en RAV NOG (de particuliere vervoerder Zoet) betrokken zijn. Een nieuwe organisatie met een ‘nieuwe’ Raad van Bestuur en nieuwe Raad van Toezicht wordt beoogd. De arbeidsvoorwaarden zijn die van de CAO Ambulancezorg. Met een nieuwe bovenregionale organisatie denken partijen de drie regio’s beter te kunnen bedienen en geheel ‘WAZ-gereed’ te zijn.

Wat betreft de eigen bijdrage van de kandidaat-fusiepartners in het fusietraject is het de bedoeling snel spijkers met koppen te slaan. Het uiteindelijk succesvol kunnen zijn van dit traject is in de ogen van de

¹⁸ Binnen de vier stichtingen heeft deze onvolkomenheid in de huidige situatie al geleid tot een groot aantal (zonder bemoeienis van de vakbonden) aangepaste onderdelen van de CAR/UWO en de toevoeging van deelregelingen naast de CAR/UWO. Iedere aanpassing van de gevolgde CAR/UWO zelf kan met zich meebrengen dat intern veel tijd en energie gestoken moet worden in nieuwe uitwerkingen,

¹⁹ Het absolute aantal vakbondsleden is weliswaar niet groot maar het gaat bij de vier B3-stichtingen wel om 20% van de Nederlandse ambulancezorg.

²⁰ FNV en CNV zijn bovendien naar alle waarschijnlijkheid goed op de hoogte van recente jurisprudentie bij een faillissementsoorzaak.

initiatiefnemers afhankelijk van het kunnen oplossen van de problematiek van de FLO-Overgangsregeling. De eerste plannen voor een fusie tussen Ambulance Oost en RAV IJssel-Vecht dateren van 2006 maar zijn in de ijskast gezet vanwege de problematiek van de FLO-overgangsregeling. Ook AZ NOG was al anderhalf jaar op zoek naar een partij die de instelling zou willen overnemen. Ook daarvoor is het niet opgelost zijn van deze problematiek een barrière geweest. Niemand wilde een ambulancedienst met zo'n financiële last overnemen. Lopende het onderzoek van het College Sanering zijn partijen weer rond de tafel gaan zitten en hebben zij een principeovereenstemming bereikt over een fusie met toepassing van de Deventer-formule. De wijze van inpassing van RAV NOG ('Zoet') is daarbij nog het minst ver ontwikkeld²¹. Wij schatten de kansen op succes voor deze potentiële fusieorganisatie met een enkele kanttekening als 'goed' in. Het alternatief van een faillissement zal daarentegen de vorming van één RAV-organisatie binnen de regio Noordoost Gelderland eerder vertragen dan bespoedigen.

4.5.2 Verkoop en/of sanering van AZ NOG

Naast het voorgaande fusiealternatief zijn Connexion en RAVU in beeld als potentiële koper voor AZ NOG. Beide gegadigden gaan uit van een oplossing van de FLO-problematiek alvorens tot verdere stappen te komen.

Connexion heeft in de eerste week van september een indicatief bod op tafel gelegd waarin dit bedrijf bereid is om maximaal 9 ton bij te dragen aan de financiële problematiek. Welk bedrag gestort zal worden in de RAK van de nieuwe organisatie. Voor de rest van de problematiek kijkt men naar andere partijen zoals 'de minister' voor een bijdrage die varieert van maximaal € 12.3 mln. (in de huidige situatie), bij een overstap²² naar de CAO Ambulancezorg van € 4,6 mln., en in het geval van een CAR/B4 uitkomst € 4 mln. tot € 2.1 mln. euro. Toepassing van de maatwerkregeling volgens de Deventer-formule zou leiden tot bedragen die variëren van ruim € 1.96 (CAO Ambulancezorg) tot € 1.79 mln. (CAR/B4). AZ NOG moet zelf een keuze maken uit de verschillende proposities waarin zowel zorginhoudelijke als financiële elementen een rol spelen. Onze conclusie is dat Connexion vooralsnog geen concurrerend bod heeft uitgebracht. Connexion streeft er ook naar om het gehele (gemengde) bedrijf Zoet over te nemen, waarna een RAV gevormd kan worden.

Zoals in paragraaf 4.6 wordt aangegeven kan AZ NOG ook het saneringstraject volgen indien onder meer de vergunning in het kader van de RAV-vorming wordt ingeleverd: zonder RAV-vorming vervalt echter een voorwaarde voor sanering. Er is nog geen zekerheid te verschaffen over de financiële uitkomsten van dit proces. Pas nadat een liquidatiebegroting is opgesteld en een besluit door het College Sanering is genomen is hierover meer zekerheid te verkrijgen. Niet uit te sluiten valt dat sanering voor AZ NOG per saldo meer gaat opleveren dan een bijdrage via de maatwerkregeling volgens de Deventer-formule.

4.5.3 RAVU

De RAV is gerealiseerd en daarmee zijn de mogelijkheden qua bestaande sanering niet meer aan de orde. Ambulancevervoerder RAVU staat alom in de branche dermate goed aangeschreven dat alleen al het feit dat zij in dit probleem verzeild is geraakt met verbazing (en naar goed nederlands gebuik, deels meewarigheid) wordt gezien. De organisatie zien wij bij uitstek als de partij die in staat wordt geacht zich, zij het momenteel niet zonder financiële steun, snel en adequaat te herstellen. Die kans achten wij, gezien de onvermijdelijke terugslag, vele malen kleiner bij een doorstart vanuit faillissement.

²¹ De Veiligheidsregio Noord Oost Gelderland heeft geanticipeerd op deze plannen door ons te laten weten dat zij een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de meldkamer heeft en dat een fusie van de ambulancediensten niet kan inhouden dat de meldkamers automatisch worden samengevoegd.

²² Connexion heeft voor zich zelf als groot bedrijf onder meer een andere opzet en inschatting over het aanbieden van alternatief werk voor een bezwarende functie.

4.5.4 Ontwikkelingen bij RAVZ

Met als belangrijke aanleiding de aanpak van arbeidsrechtelijke problematiek zoals de FLO, heeft de Raad van Toezicht van de RAVZ medio mei van dit jaar een organisatieadviesbureau opdracht gegeven een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de ernst en breedte van de crisis bij de RAVZ en de weerslag daarvan op de organisatie²³.

Inmiddels heeft de Raad van Toezicht de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport omgezet in besluitvorming. Daarin wordt noch de Raad van Bestuur, noch de Ondernemingsraad, noch de Raad van Toezicht gespaard: de boodschap is niet meer of minder dat alle zittende actoren plaats moeten maken voor nieuwe. Dit drastische vervangingsproces is momenteel gaande. Het per 1 augustus nieuw samengestelde bestuur heeft op hoofdlijnen tot taak gekregen tenminste de volgende punten binnen een termijn van een half jaar te realiseren: normaliseren van de werkverhoudingen binnen de organisatie, positionering van de RAVZ binnen de 'witte kolom' (hetgeen betekent intensivering van de samenwerking met de ziekenhuizen, spoedeisende medische hulpverlening, huisartsen en HAP's), het zo spoedig mogelijk sluiten van een contract met de meldkamer-ambulancezorg in de vorm van een Service Level Agreement (SLA), de dossiers van levensloop en FLO problematiek tot een goed einde brengen, en het verder op orde brengen van de bedrijfsvoering.

De prioritaire keuze voor positionering in de 'witte kolom' (waar fusie met de andere vergunninghouder in het RAV-werkgebied i.c. de Stichting ZorgSaam als alternatief voorlag) lijkt een opmerkelijke maar komt ons in dit stadium om meerdere redenen als een begrijpelijke voor. Al met al is een beoordeling van de huidige en potentiële weerbaarheid van de RAVZ momenteel lastig. Desondanks is het evident dat zonder uitzicht op een oplossing van de FLO-problematiek een positieve exploitatie (met gezonde interne verhoudingen) door overgang naar de CAO Ambulancevervoer (of mogelijk de CAO Ziekenhuizen) voor de RAVZ ondenkbaar is. Blijft het spoedige uitzicht op een oplossing uit realiseert de Raad van Toezicht van de RAVZ zich dat een faillissement met alle consequenties van dien onvermijdelijk is. Gelet de sterke verwevenheid van deze Raad van Toezicht met de gemeentebesturen (boven de Westerschelde) is het aannemelijk dat deze laatsten dan in het geweer komen.

4.6 Bijdragen saneringsregelingen aan oplossingen

In het kader van de RAV-vorming konden ambulancediensten zich aanmelden voor sanering van het negatieve Eigen Vermogen dat overbleef na inlevering van de vergunning(en). Daarnaast konden de zg. kosten na datum sluiting vergoed worden voor zover dit niet al was gebeurd in het kader van de genormaliseerde sluitingsbalans. In de laatste categorie vallen vooral de kosten van FLO-regeling voor die medewerkers die op 'datum inleveren van de vergunning' (datum sluiting) al gebruik maakten van de FLO-regeling. In het kader van dit onderzoek is het volgende vastgesteld:

- a. *Ambulance Oost*: Heeft geen aanvraag voor het gebruik van de saneringsregeling ingediend omdat er geen sprake was van een negatief Eigen Vermogen ultimo 2000 resp. ultimo 2002. Er was weliswaar sprake van een verliesgevende exploitatie maar er waren in 1996 afspraken met de betreffende gemeenten gemaakt voor een periode van 10 jaar. Daarnaast werden de gemeenten aangeslagen voor financiële bijdragen aan de herstructurering van de ambulancezorgstichting. De kleine ambulancedienst Diepemaat in Haaksbergen heeft zich wel (met succes) aangemeld voor het saneringstraject. Deze casus is nog (net) niet afgesloten. Diepemaat is opgegaan in Ambulance Oost. Daarmee is formeel sprake van een het werkgebied van de RAV dekkende ambulancevoorziening.

²³ Om misverstanden te voorkomen is het van belang te weten dat het niet de ambulancedienst RAVZ is die door de Inspectie voor de Gezondheidszorg onder 'verscherpt' toezicht is geplaatst maar de GHOR Zeeland.

- b. AZ Noord en Oost Gelderland: In de RAV-regio Noord en Oost Gelderland is nog sprake van het zetten van de laatste stap naar een RAV. In dat kader zou het mogelijk zijn dat de huidige AZ NOG de vergunning(en) inlevert ten gunste van een nieuwe RAV-organisatie voor de RAV dan wel in het breder verband van de fusie met RAV IJssel-Vecht en RAV Oost. In het kader van dit saneringstraject kunnen dan zowel alle lopende FLO uitgaven vanaf datum x ten laste van de sanering worden gebracht als andere lasten die niet meer door de nieuwe organisatie gedragen zullen/kunnen worden zijn vervolgens onderdeel van de sanering van de bestaande organisatie. De exploitatie van de nieuwe RAV wordt dan niet meer belast met deze uitgaven waarmee automatisch ruimte ontstaat voor het dragen van bijvoorbeeld de lasten van de Deventerformule (= afkoopsommen van de rechten plus de lasten van 'het eerbiedigen van bestaande rechten van diegenen die 50 jaar of ouder zijn'; zie 5.1). Onderdeel sinds juli 2004 van de AZ NOG is ambulancedienst van de regio Achterhoek. Daar loopt een saneringstraject dat echter wegens gebrek aan accurate gegevens nog niet gevorderd is. Deze lopende sanering van AZ De Achterhoek levert de AZ NOG in elk geval een verlichting in de exploitatie doordat alle 'oude' kosten bij AZ De Achterhoek blijven.
- De exacte ruimte die beide saneringstrajecten bieden is nu nog niet vast te stellen. De AZ NOG heeft zich gemeld met een algemene aanvraag die nog ruimte biedt voor toepassing van bestaande saneringsmaatregelen op de huidige dienst. Aan die aanvraag is bij gebrek aan ondersteunende gegevens indertijd nog geen gevolg gegeven. Indien men besluit tot een fusie met de RAV NOG (van de particulier ondernemer de heer Zoet die Noordwest Veluwe bedient) kan men in het kader van de RAV-vorming met succes een beroep doen op de saneringsregeling. Datzelfde geldt indien men aansluitend met Ambulance Oost en RAV IJssel-Vecht fuseert tot een organisatie die het werkgebied van de drie RAV'en bedient.
- c. RAVU: Voor zover aanmelding bij het College sanering heeft plaatsgevonden betrof het een tweetal overgenomen particuliere diensten (Gebroeders de Vries Veenendaal BV en een gedeelte van de AD Ronde Venen) en de overgenomen ambulancedienst van het Hofpoort Ziekenhuis te Woerden. Deze casus bieden geen aanknopingspunten voor maatregelen of oplossingen in de huidige situatie. Het werkgebied van de RAVU bestrijkt dat van de RAV Utrecht volledig zodat sanering omwille van RAV-vorming niet meer aan de orde kan zijn.
- d. RAVZ: Mogelijke bijdragen op grond van de huidige saneringsregelingen zijn formeel niet meer aanwezig. Alle aangemelde casus zijn afgesloten na subsidieverstrekking of -weigerings, zodat kosten niet meer daarop kunnen worden weggeboekt. Nog daargelaten het tijdstip waarop deze kosten zijn gemaakt. Omdat vorming van de RAV nog niet geheel gecompliceerd is zou theoretisch inlevering van vergunningen een aangrijpingspunt kunnen zijn. Het rechtmatig voldoen aan de overige toelatingsvereisten, met name het hebben van een negatieve vermogenspositie ultimo 2001 en tijdige aanmelding, is echter niet meer aan de orde. Via de omweg van de door RAVZ bemensde CPA is zijn nog wel mogelijkheden aanwezig om via de sanering van FLO'ers van de meldkamer enige verlichting in lasten te brengen. De Stichting RAVZ treedt op als budgethouder voor het gehele RAV-gebied maar bedient als vergunninghouder slechts het RAV-gebied boven de Westerschelde. De ambulancedienst van de Stichting ZorgSaam te Terneuzen is de vergunninghouder voor Zeeuws Vlaanderen. De Stichting RAVZ heeft als budgethouder een Service Level Agreement afgesloten met de Stichting ZorgSaam.

4.7 Balanssteun (NZa-beleidsregel CI-982/CA-174)

Waar de bestaande saneringsregelingen geen mogelijkheden meer bieden is er de mogelijkheid om op basis van de beleidsregel Steunverlening aan instellingen met financiële problemen dit nog wel te doen. Om voor deze vorm van steunverlening in aanmerking te komen moet men aan een aantal voorwaarden voldoen die in dit geval wel toepasbaar zouden zijn. Bij de vier B3-instellingen bestaat grote kans dat

bij elke willekeurige oplossing een voorziening moet worden gevormd met een zodanige omvang dat aan deze specifieke voorwaarden wordt voldaan.

Eisen ten aanzien van een saneringsplan, vertrouwen in Raad van Bestuur en Raad van Toezicht, een substantiële eigen bijdrage in het wegwerken van het negatief eigen vermogen in combinatie met een sluitende begroting vereisen uiteraard nog precieze toetsing door de NZa.

Een eerste kennisname van de stand van zaken en de lopende ontwikkelingen leert dat daarin voldoende aanknopingspunten zijn om het traject niet op voorhand af te wijzen. Daartegenover staat dat balanssteun primair en bij uitstek een instrument is voor individuele gevallen waarin mismanagement, te beperkte omvang van de instelling, of onvoorziene omstandigheden om oplossingen vragen. Problemen met een 'te dure' CAO's kunnen beter niet middels balanssteun worden opgelost omdat binnen de kortste keren de idee kan gaan bestaan dat via balanssteun een 'achterdeur' in de ova wordt geschapen die alsnog tot vergoeding van enig CAO-probleem kan leiden. Inzetten van balanssteun in deze casus kan daarmee onbedoeld de betekenis krijgen van een precedent in de oplossing van een vermeend arbeidsconflict.

Wordt toch voor balanssteun als onderdeel van het oplossingsinstrumentarium gekozen zal vervolgens de NZa formeel de procedure per instelling moeten doorlopen. Bij een afwijzing door NZa rest nog slechts (indien gewenst) de mogelijkheid van een ministeriele aanwijzing aan NZa tot het verlenen van balanssteun.

4.8 Het faillissementsscenario

De effecten van de huidige FLO-overgangsregeling voor balans en liquiditeit zijn van een dergelijke orde dat een (aan faillissement voorafgaande) surseance van betaling vrijwel zeker niet eens aan de orde komt. Er zijn signalen dat in dat geval omringende ambulancediensten zullen inspringen om continuïteit van zorg te garanderen maar garanties zijn er momenteel op dit punt niet te geven. Crisis-teams zijn (nog) niet ingericht en draaiboeken nog in de maak. Aan een scenario ontwikkelen met een strikt gescheiden tweesporenbeleid voor een gelijklopende continue normale exploitatie enerzijds en faillissementsvoorbereiding anderzijds is nog niemand (voor zover ons bekend) toegekomen. AZ NOG is het verst met de voorbereiding van het ontwikkelen van deze scenario's: de bestuurder en Raad van Toezicht hebben vastgesteld dat indien uitzicht op een oplossing vóór 1 januari 2008 ontbreekt faillissement onontkoombaar is en zij hebben met het bestuur van de Veiligheidsregio een mondelinge afspraak dat zij op het moment-suprême zullen voorzien in de acute vraag naar ambulancezorg.

Bij arbeidsonrust resulterend in stakingen kunnen de bestuurders in de positie komen dat zij vervolgens het faillissement moeten aanvragen zolang er geen uitzicht bestaat op het oplossen van het financiële probleem van de huidige FLO-Overgangsregeling.

Lopende het onderzoek hebben wij inmiddels het management van een der instellingen al moeten wijzen op de risico's die aan door hen voorgenomen transacties verbonden waren.

Continuïteit van ambulancezorg is bij alle uitkomsten een bron van zorg. Wij hebben nagegaan wat er gebeurt als de instellingen inderdaad faillissement moeten gaan aanvragen.

4.8.1 Gevolgen voor continuïteit op de langere termijn

Alle betrokken partijen zijn van opvatting dat zich bij faillissement wel andere aanbieders zullen melden om de activiteiten over te nemen. De gretigheid zal echter variëren met de huidige exploitatie van de respectievelijke B3-instellingen.

RAVU en Ambulance Oost zijn gezonde instellingen met een dienstverlening die kwalitatief tot de betere zo niet beste van het land behoort. AZ NOG en RAVZ kennen elk hun specifieke problematiek die tot wat meer terughoudendheid bij kandidaat-kopers kan leiden. Zo is AZ NOG al gedurende meer dan een jaar via een officieel traject op zoek naar een kandidaat die de dienst wil overnemen. Mede als gevolg van de FLO-problematiek is dat nog niet gelukt. RAVZ heeft onder meer vanwege de geografie van de provincie en seizoenswisselende bevolkingsdichtheden grote moeite om de kwaliteit op het

gewenste niveau structureel te kunnen garanderen. Van de vier onderhavige B3-stichtingen is de binding van RAVZ met de gemeenten in het werkgebied het sterkst. Beoogde fusies met de Stichting ZorgSaam en andere partners in de zorgketen worden momenteel geblokkeerd door de FLO-problematiek.

Gezien het traject van vergunning inleveren en weer uitreiken kan overigens aan geen enkele overnemende partij van de activa, personeel, etc. uit een faillissementsboedel gegarandeerd worden dat deze ook de nieuwe vergunninghouder wordt.

4.8.2 Gevolgen voor continuïteit op de korte termijn

Geen van de vier ambulancediensten beschikt al over ‘draaiboeken’ waarin continuïteit van dienstverlening geregeld wordt ingeval van faillissementsaanvraag. Men heeft echter wel in mindere of meerdere mate nagedacht welke oplossingen voorhanden zouden zijn om die continuïteit te verzekeren en vertrouwt daarbij in belangrijke mate op de inbreng van aanliggende ambulancediensten. Dit betekent dat in geval van een faillissement de curator naar verwachting zeer snel zal constateren dat:

- één of meerdere partijen onmiddellijk staan te dringen het ontstane gat in de dienstverlening met eigen middelen over te nemen
- diezelfde partij(en) onmiddellijk zal/zullen starten met de werving en selectie van personeel van de failliete ambulancevoorziening
- voor het verkrijgen van de hoogste opbrengst van de activa, etc. verkoop op de kortst mogelijke termijn gewenst is
- behoud van kwaliteit van de dienstverlening bij verkoop wel een aandachtvragende maar geen doorslaggevende rol kan spelen
- hoogste bieder en beoogd nieuwe vergunninghouder twee verschillende kunnen zijn
- het probleem van de vergunningverwerving/-verstrekking voor het werkgebied bij de koper en de provincie gelaten moet worden

De ervaring van eerdere faillissementen in CSZ-casus leert dat het (met het oog op ‘behoud van continuïteit van dienstverlening’) inbrengen van een CSZ-deskundige ná de komst van een curator meer een symbolische dan een effectieve waarde heeft. Het vooraf inbrengen van CSZ-deskundigen die de voorbereiding van een mogelijk faillissement ter hand nemen (zodat de curator bij binnenkomst onmiddellijk tot afgewogen maar ook gerichte actie kan overgaan) kan wel een effectieve maatregel zijn.

4.8.3 De huidige FLO’ers

Vanwege de wijze waarop in het verleden de financiering van de FLO werd geregeld behoren de huidige FLO’ers tot de meest gedupeerde groep. Voor het uitkeren van de FLO-vergoeding is in het verleden nooit gespaard, zijn geen voorzieningen getroffen noch pensioenverzekeringen afgesloten. Alle kosten van de FLO-uitkeringen drukten en drukken op de exploitatie van de ambulancedienst. Het ABP fungeert sinds jaar en dag slechts als doorgeefluik: het verstrekt een uitkering die (direct) gedeclareerd wordt bij de betreffende ambulancedienst.

Het ABP zal in een faillissement bij gebrek aan mogelijkheden om de declaratie te incasseren geen FLO-uitkering meer (kunnen) verschaffen. De curator zal immers de declaratie niet kunnen honoreren. Die gemeenten die garant stonden hebben die garantie afgegeven voor de pensioenpremies en niet voor de FLO-uitkeringen. Van een overnemende partij valt niet te verwachten dat zij deze verplichting overneemt. Kortom zonder bijzondere maatregelen ter ondersteuning is deze groep voormalig medewerkers aangewezen op de bijstand terwijl tegelijkertijd pensioenopbouw tijdens FLO wordt stopgezet. Na deze bijstandsperiode krijgen zij daardoor een veel lager dan verwacht pensioen. Dat lijkt ons geen acceptabele uitkomst. Reparatie van dit probleem voor de vier instellingen gezamenlijk komt volgens onze berekeningen en inschattingen neer op een bedrag van ruim € 14 mln. Het uitkeren vraagt om een constructie (speciale rechtsvorm, aparte financiering middels bijvoorbeeld cessieneming, etc.) buiten de

nieuwe ambulancedienst en buiten het normale tarief²⁴. De NZa heeft desgevraagd aangegeven dat voor € 9 mln. middelen in de in het makrokader voor exploitatie van de totale ambulancezorg zullen kunnen vrijvallen, welk bedrag na verlaging van het makrobudget in mindering kan worden gebracht op de eerder genoemde € 14 mln.

4.8.4 Het huidige personeel

Indien er sprake is van een faillissement zullen in het algemeen zowel de boetes als de besparingen bij het ABP vervallen (zie ook paragraaf 4.3) De ‘oude’ medewerkers die bij de nieuwe ambulancedienst weer in dienst worden genomen zullen dan op individuele basis waardeoverdracht (kunnen) aanvragen. Daarbij zullen echter direct de nieuwe rechtsvoorwaarden (inclusief nieuw op te bouwen pensioenrechten) van kracht zijn. Van enig behoud van oude rechten (bijvoorbeeld op versterkt pensioen of FPU) is uiteraard geen sprake meer. Men begint dan vanaf nul met de opbouw van bijvoorbeeld een Flex-pensioen.

4.8.5 Aansprakelijkheden

Eén van de taken van curatoren is na te gaan of een faillissement is terug te voeren op verwijtbaar gedrag en handelingen van enige bij het faillissement betrokken partij. Wij zijn geen curatoren maar hebben in ons onderzoek nadrukkelijk nagegaan of en waar buiten de FLO-problematiek sprake zou kunnen zijn van mogelijke verwijtbaarheden in de aanloop naar een eventueel faillissement.

- a. *Bestuurders en Raden van Toezicht*: Zoals al aangegeven in hoofdstuk 3 wijzen de jaarrekeningen en managementletters van de vier instellingen over de periode 2001-2006 niet op gedrag of handelingen van de bestuurders en directies die als directe oorzaak van de huidige problemen aangewezen kunnen worden. Net zo min duidt de ontwikkeling van de verschillende RAK's op slecht bestuur of wanbeheer (Zo heeft bijvoorbeeld de ons in eerste instantie binnen het geruchtencircuit als ‘omstreden’ gepresenteerde fusie van AZNOG met de particuliere ambulancedienst SZL naar blijkt tot een versterking van de RAK in het fusiejaar geleid). Ook in andere onderdelen van het onderzoek zijn wij tot dusver geen onregelmatigheden in bestuur en bedrijfsvoering tegengekomen die (buiten de FLO-overgangsproblematiek) onontkoombaar naar de huidige problematische situatie zouden hebben moeten leiden (Dat bij RAVZ aanleiding voor de Raad van Toezicht bestond in te grijpen in de bestuurssamenstelling had te maken met verschil van inzicht over de koersbepaling bij het oplossen van de FLO-problematiek en over managementstijlen, niet omdat sprake zou zijn van uitgesproken zwak bestuur). Voor zover de plaats en volgorde van besluiten en acties in de kalendertijd binnen instellingen aanleiding gaven tot vragen van onze kant zijn deze vooralsnog op voor ons aanvaardbare wijze door betrokkenen beantwoord en verificaties daarop bij derden hebben geen feiten opgeleverd die bij ons tot een ander oordeel leiden. Dat in een enkel geval de financiële positie niet al te stevig is en dat er nog financiële en kwalitatieve winst te behalen valt staat los van verwijtbaarheden zoals hier bedoeld. Waar in het geval van een faillissement wel vraagtekens geplaatst zullen worden is de strategische keuze voor een overgang naar de CAO Ambulancezorg onder voorbijgaan aan de mogelijkheid om met vakbonden een Sociaal Plan af te sluiten waarin met behoud van het ‘volger’schap van de CAR/UWO wordt afgezien van de FLO-Overgangsregeling (zie eerder paragraaf 4.5).
- b. *Gemeenten en andere oprichters*: Uit door ons opgevraagde gegevens hebben we vastgesteld dat de gemeenten, ziekenhuizen en particulieren die betrokken zijn geweest bij de oprichting van de (voorlopers van de) vier ambulancevoorzieningen op een normale wijze het startkapitaal hebben beschikbaar gesteld of in de aanvangsperiode kapitaalinjecties en exploitatiefinancieringen hebben verzorgd. Wij hebben ons gebogen over de vraag of ten tijde van de oprichting een voorziening voor FLO-verplichtingen ‘meegegeven’ had moeten

²⁴ Nader onderzoek heeft ons geleerd dat een dergelijke constructie snel en deskundig kan worden opgepakt door bestaande uitvoerende partijen.

worden maar hebben niets kunnen achterhalen wat daar op wijst. Net zo min hebben wij uit oprichtingsakten, statutenwijzigingen, akten van fusie of koopovereenkomsten kunnen afleiden dat nu nog verplichtingen van derden (zoals gemeenten) ten aanzien van vermogens- of exploitatiesuppletie bestaan²⁵. In die gevallen dat daar in de beginfase wel sprake van was is de gang naar volledige verzelfstandiging op een volstrekt doorzichtige en begrijpelijke wijze gemaakt. Verbindingen met de huidige FLO-problematiek hebben wij in besluitvorming en procesgang niet kunnen vinden. Hoeveel kans van slagen de instellingen (dan wel in een later stadium de curatoren) zouden hebben indien zij zonder formele titel gemeenten aansprakelijk zouden stellen voor het door de VNG laten afsluiten van de CAR UWO is moeilijk te zeggen. Daar komt bij dat moeilijk voor alle B3-instellingen een één- en duidelijk antwoord op de aansprakelijkheid van gemeenten e.d. te geven is vanwege de verschillen in startpositie en verdere ontwikkeling. Ter toelichting op verschil in ontwikkeling en garantiestelling nog het volgende:

- Bij Ambulance Oost is in 1996 al een traject voor verzelfstandiging ingezet waarvoor gemeenten in de loop van de jaren financiële bijdragen hebben geleverd om een gezonde zelfstandige ambulancevoorziening mogelijk te maken
 - Bij AZ NOG is de rompororganisatie RAS een fusieproduct van ziekenhuizen en gemeenten uit 1998 die per 1 januari 2004 is gefuseerd met een particulier dienst en later dat jaar per 1 juli gefuseerd is met ambulancedienst regio Achterhoek. Dat dit een zwak onderdeel was kan AZ NOG niet verweten worden. De regio Achterhoek is een saneringscasus. Gemeenten spelen hier al lange tijd geen echte rol meer in het geheel. Er wordt slechts in de kring van de burgemeesters van GHOR gezocht naar een lid van RvT zonder dat dit tot formele banden leidt. Ook in de kring van de ziekenhuizen en de huisartsen wordt gezocht naar een lid. Van mogelijke aansprakelijkheid naar deze groepen is derhalve geen sprake
 - Bij RAVU en RAVZ staan gemeenten garant voor afdrachten van pensioenpremies aan het ABP (zie ook paragraaf 2.2).
- c. *Zorgverzekeraars en CTG/NZa*: In gespreksverslagen van de instellingen en hun zorgverzekeraars hebben wij steekproefsgewijs geen onregelmatigheden aangetroffen die aanleiding vormden voor diepgaander onderzoek. De recent door NZa aangebrachte wijzigingen in de tariefopbouw van het ambulancevervoer zijn momenteel onderwerp van bekend veronderstelde juridische procedures.
- d. *De Nederlandse Staat/Ministerie van VWS*: Wij hebben geen onderzoek verricht en ons geen oordeel gevormd over mogelijke verwijtbaarheden of aansprakelijkheden van de Staat in geval van een faillissement van een of meerdere van de betreffende ambulancediensten. Wij verwijzen naar de adviseurs van de Staat om die vragen goed te beantwoorden

Tot dusver hebben wij geen gronden gezien voor het met succes aansprakelijk stellen van de betrokken directeuren/bestuurders, leden van de Raad van Toezicht, of betrokken gemeenten.

4.8.6 Nadere beschouwing

Vanuit de overwegingen onder meer genoemd in 4.8.2 valt bij een faillissement te voorspellen dat mogelijk wel continuïteit van zorg middels het leggen van noodverbanden te verkrijgen is maar dat dit geen garanties voor de iets langere termijn geeft. Immers de curator moet een gegadigde vinden die onder nieuwe omstandigheden (= CAO Ambulancezorg) verantwoordelijkheid wil nemen voor de exploitatie. De provincie moet een nieuwe vergunning verstrekken. Ook al wordt die vergunning afgegeven aan de partij die overeenstemming heeft bereikt met de curator dan nog staat het anderen open op grond van bijvoorbeeld kwaliteitskenmerken van de nieuwe vergunninghouder bezwaar aan te

²⁵ De door gemeenten afgegeven garantstellingen aan ABP ter zake van de afdracht van pensioenpremies door RAVU en RAVZ hebben geen enkele relatie met een mogelijke aanspreekbaarheid of aansprakelijkheid voor de exploitatieresultaten en vermogensopbouw van deze twee ambulancediensten.

tekenen tegen het verstrekken van de vergunning aan de concurrent. De beslissing van GS staat gedurende zes weken open voor beroep of bezwaar en kan daarna pas als definitief worden beschouwd. Voorgenomen fusies of overnames (bijvoorbeeld door Connexxion) zullen dan volgens andere lijnen tot stand moeten komen terwijl nu de fuserende of verkopende instelling nog een eigen vrije handelingsruimte bezit. Er valt op dit moment geen indicatie te geven of en hoe bijvoorbeeld een fusie dan nog kan plaatsvinden, behalve dan de constatering dat een extra bijdrage uit zorgmiddelen van de andere stichtingen niet waarschijnlijk is. Het is mogelijk dat Connexxion in ieder geval op grond van mogelijke financiële armslag bij de curator aan het langste eind trekt.

Qua liquiditeitsproblemen is er een volgorde in de faillissementen te verwachten, maar het is ook mogelijk dat het onthouden van accountantsverklaringen aanleiding vormen voor het aanvragen van een faillissement. Deze volgorde kan anders zijn dan die op grond van de liquiditeitsprognose. In beide gevallen zal AZ NOG echter naar alle waarschijnlijkheid het eerst aan de beurt zijn.

Het is onze inschatting dat dit faillissement pas werkelijkheid wordt indien de werkgevers en werknemers er niet uitkomen uit de onderhandelingen over de aanpassing van de FLO-Overgangsregeling. Mocht dit desondanks toch geschieden dan verwachten wij dat van de zijde van de werknemers een volgend faillissement zeker voorkomen zal worden. Hoewel bij sommige bestuurders en de RvT's de blik wel heel nadrukkelijk op een overgang naar de CAO Ambulancezorg is gericht ook zij zich geen faillissement kunnen veroorloven. Een maatwerkregeling helpt hen daar nadrukkelijk bij. Zonder een dergelijke regeling zullen zij alleen (en met de nodige moeite) de overgang naar de CAR-B4 kunnen financieren. Zonder maatwerkregeling blijft de kans op faillissement bij de andere drie levensgroot bestaan.

In plaats van een maatwerkregeling zal dan in een bijdrage in het opvangen van de FLO-uitkeringen moeten worden. Daarbij kan worden aangetekend dat naarmate de datum van het faillissement verder in de toekomst ligt de vrij te maken middelen uit het makrobudget navenant zullen zijn afgenomen. Immers die financiering heeft betrekking op lasten die voor 2005 zijn ontstaan. De totale kosten ingevolge vier faillissementen zullen dan naar verwachting hoger dan de geprognostiseerde € 5 mln. uitkomen.

Op grond van thans ingewonnen adviezen is er nog geen reden tot optimisme over het mogelijk op derden verhalen van de daarmee gemoeide bedragen.

5 Maatwerkregeling

5.1 De 'Deventer-formule' als instrument

In december 2006 zijn 15 medewerkers van de afdeling Deventer van AZ NOG overgegaan van een CAR/UWO rechtspositie naar de particuliere CAO positie bij RAV IJssel-Vecht. Deze overgang vond plaats in het kader van congruentie van de beide veiligheidsregio's. In het bijbehorende Sociaal Plan is op een bepaalde wijze omgegaan met de rechten van de medewerkers in het kader van de Overgangsregeling FLO. Dit Sociaal Plan is weliswaar uiteindelijk en contre-coeur eenzijdig (dus buiten de vakbonden) door de betreffende 'ontvangende' werkgever voorgelegd maar alle betrokken werknemers hebben het plan en de individuele uitkomsten onverkort aanvaard.

Wij hebben de regeling in dit Sociaal Plan de 'Deventer-formule' gedoopt. De regeling kent in de huidige situatie een aantal voordelen. Zo is hij nog onlangs gebruikt en hij is bekend bij een deel van de betrokken organisaties en hun medewerkers. Toepassing kan veel onderhandelingen en tijdswinst besparen omdat hij ook in de branche en bij de vakbonden bekend is. Afwijkingen of tegensputtingen zijn daarom niet echt waarschijnlijk.

De inhoud is kort samengevat de volgende:

- a. De rechten van medewerkers van 50 jaar en ouder met bezwarende functies worden geëerbiedigd
- b. Voor medewerkers jonger dan 50 jaar in bezwarende functie is er een afkoopformule voor de rechten (= puntenstelsel op basis van leeftijd en lengte van het dienstverband) binnen een gebudgetteerd bedrag. Daarbij wordt een (klein) deel van het individuele afkoopbedrag contant verstrekt en het resterend deel gedurende tien jaar in jaarlijkse termijnen gestort in levensloopregelingen en of pensioenopbouw
- c. De gehele operatie is in de concrete Deventer situatie begroot op en afgewikkeld met een bedrag van ongeveer € 1,15 mln, waarbij € 0,2 mln. gemoeid was met de onverkorte afkoop van de rechten van de 50-plussers, genoemd onder a.

Er zijn goede gronden om de ervaringen met deze overgang van CAR/UWO naar de CAO Ambulancezorg te betrekken bij de wijze van financieren van een vergelijkbare afkoopregeling binnen de CAR of bij overgang naar de CAO Ambulancezorg.

Bij de overgang naar de RAV IJssel-Vecht is € 400.000 beschikbaar gesteld uit het budget van BZK voor congruentie van de veiligheidsregio. De overige € 750.000 - die naar schatting over een periode van in het totaal 10 tot 15 jaar noodzakelijk was voor de verdere financiering van deze afspraken - werd gezocht en gevonden in het regulier beschikbare budget.

Indien de keuze valt op een bijdrage van de overheid bij het oplossen van dit probleem dan lijkt ons een wijze van financiering waarbij 35 % wordt gesubsidieerd en 65% de eerstkomende 10 jaar gevonden moet worden binnen het beschikbare budget een verdedigbare verhouding. Immers er wordt met argusogen door (potentiële, ook buitenlandse) aanbieders in de particuliere sector gekeken of de B3-stichtingen er niet 'goedkoop' of concurrentievervalsend vanaf komen. Bij een verhouding 35/65 wordt ons inziens voluit recht gedaan aan de voorwaarde van het leveren van een majeure eigen bijdrage aan het oplossen van het probleem. Kortom het wordt de betreffende instellingen zeker niet te gemakkelijk gemaakt.

Naast dit is het juist het huidige FLO-probleem wat het de particuliere aanbieders momenteel verhindert om - anders dan uit faillissement - de vier B3-ambulancestichtingen aan zich te binden of over te nemen. Natuurlijk bestaat bij de financiering van het resterende deel door de instelling zelf de mogelijkheid dat de instellingen op morele gronden een beroep gaan doen op stakeholders zoals de betrokken gemeenten om bij te springen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt uiteraard uitdrukkelijk bij de organisaties zelf. Tegen de achtergrond van discussies rond staatssteun is een dergelijke appèl,

gelet de mogelijke juridische consequenties voor de instellingen en de betreffende stakeholders, ongewenst en zelfs af te raden.

5.2 Bezwaarde en onbezwaarde functies

In het geval van de overgang van medewerkers van de afdeling Deventer van de AZ NOG was geen sprake van overkomende medewerkers met onbezwaarde functies. In de kosten van die overgang is geen of slechts beperkt rekening gehouden met afkoopsommen voor deze categorie personeelsleden. Bij de overgang van de vier B3-stichtingen naar een andere CAO, en daarmee een andere pensioenverzekeraar, zullen wel medewerkers met onbezwaarde functies betrokken zijn. Die vrezen in dat geval geheel of gedeeltelijk verlies van hun opgebouwde FPU-bedrag. Daarom claimen de instellingen nu al dat zij de bedragen die zij van ABP retour krijgen bij een overgang van ABP naar bijvoorbeeld PGGM nodig hebben voor deze groep. Van onze kant wordt daar tegenin gebracht dat het retourbedrag betrekking heeft op alle medewerkers en niet alleen op de mensen met onbezwaarde functies. Daarnaast kan afkoop nooit identiek zijn met volledige eerbiediging van alle bestaande rechten. Het betekent dat er vooralsnog een discussiepunt ligt dat nog niet is afgehandeld en wat wij daarom nog verder op zijn consequenties willen onderzoeken.

5.3 De Deventer-formule als 'stand alone'-oplossing

De Deventer-formule 'stand alone' toepassen is een niet realistische optie.

In de eerste plaats is het op zich zelf geen oplossing maar een instrument dat bij verschillende oplossingen de schade beperkt. Het is daarmee een instrument bij balanssteun, maatwerkoplossing of aansluiten bij saneringsregelingen.

In de tweede plaats is het verschil tussen de Deventer-formule zoals door RAV IJssel-Vecht toegepast respectievelijk zoals de berekeningen voor de vier B3-stichtingen zijn gemaakt (zie tabel 4) dat er geen claim van het ABP is opgevoerd noch dat er melding wordt gemaakt van gestegen sociale lasten als financieel belastende factor.

In de derde plaats is het goed om zich te realiseren dat de begrootte bedragen voor afkoop (een initiële storting plus vervolgstortingen in levensloop of ouderdomspensioen) betrekking hebben op een periode van 10 jaar en ingevolge richtlijn RJ 271 zonder enige twijfel na kapitalisatie in een voorziening ondergebracht moeten worden. Met betrekking tot het eerbiedigen van rechten van 50-plussers zal het totaal van de kosten van deze groep plus de lasten van de bestaande FLO'ers gesaldeerd moeten worden met de ruimte die het budget biedt. Het Eigen Vermogen zal sterk negatief beïnvloedt worden door deze voorziening. Daarnaast zal bij een overgang naar de CAO Ambulancezorg een eventuele aanslag van het ABP bij uittrekking ten laste van het Eigen Vermogen moeten worden gebracht (zie ook paragraaf 1.3).

5.4 Financiële gevolgen: een indicatie

De kosten die gemoeid zijn met toepassing van de Deventer-formule, het boetebeding van ABP, en de afdracht van sociale lasten bij overgang naar de CAR/B4 resp. de CAO Ambulancezorg zijn in beeld gebracht voor de vier stichtingen (in miljoenen euro's) met de volgende uitgangspunten:

- De berekeningen zijn gebaseerd op de leeftijd van 50 jr en ouder op 1 januari 2006 en het hebben van een bezwarende functie.
- De indicatieve opgave exitkosten bij uittrekking uit ABP en VUT-fonds is afkomstig uit een brief van de directieraad ABP d.d. 22 juni 2007 (zie ook 2.4). In de tabel zijn de kosten berekend op 80% van de opgave van het ABP.
- De mutatie sociale lasten is voor het merendeel het gevolg van overgang van het eigen-ricodragerschap naar die van premiebetaler. Deze premies zijn echter opgenomen in de huidige tarieven. Feitelijk gaat het om het verlies van een concurrentievoordeel op particuliere ambulancediensten. Bij de CAO Ambulancezorg gaat het om volledige premiebetaling en dus

volledige risico-afdekking. Bij de CAR/B4 wordt volstaan met de dotatie van de WW-premie werknemer (pseudo-premie) aan de RAK. Als in de CAR-B4 op dezelfde wijze als in de CAO Ambulancezorg wordt gekozen voor volledige risico-afdekking door premiebetaling, stijgt de structurele mutatie van sociale lasten van 0,72 mln. naar 1,88 mln. De lastenstijging per jaar komt dan aanzienlijk hoger te liggen dan in de tabel becijferd.

- In het geval van toepassing van de CAO Ambulancezorg is uitgegaan van de huidige sectorindeling voor sociale premies in sector 28 (Taxi- en ambulancevervoer). Bij een overgang naar sector 35 (Gezondheid-, geestelijke, en maatschappelijke belangen) kan een aanzienlijke verlaging in op te brengen premies tot stand worden gebracht. Het effect bedraagt 0,40 mln. per jaar.
- Omdat er nog geen begin is gemaakt met de lopende sanering van de ambulancedienst in de Achterhoek als onderdeel van AZ NOG is het waarschijnlijk dat de ruimte in de FLO-post groter zal zijn dan de nu geprognosticeerde € 0,5 mln.
- Alle bedragen moeten in het verdere proces nog in detail gecontroleerd worden op juistheid en mogelijke dubbeltellingen. Voorlopig zijn zij niet meer dan indicatief.
- Compensatie voor salarisachteruitgang richt zich op een aflopende netto-compensatie
- De post afkoopsommen overigen onder CAR B4 is vanwege het behoud van de "CAR status" op 87,5% van de Deventer-formule bepaald.

	Ambulance Oost		AZ NOG		RAVU		RAVZ		Gezamenlijk	
	CAO	CAR/B4	CAO	CAR/B4	CAO	CAR/B4	CAO	CAR/B4	CAO	CAR/B4
<i>(x 1,0 mln)</i>										
<i>Overgangsregeling</i>										
<i>50+ers</i>	3,62	3,62	2,78	2,78	3,22	3,22	2,32	2,32	11,94	11,94
<i>Afkoopsommen overigen</i>	3,25	2,70	2,83	2,35	4,73	3,92	2,26	1,93	13,07	10,90
<i>Subtotaal Deventer-formule</i>	6.87	6.32	5,61	4,63	7.95	7.14	4.58	4.25	25.01	22.84
<i>PLUS:</i>										
<i>Afkoop ABP/PGGM</i>	2,40		1,44		4,00		0,88		8,72	
<i>Netto-netto compensatie</i>	0,10		0,09		0,15		0,07		0,41	
<i>Totaal kosten operatie</i>	9,37	6,32	7,14	4,63	12,10	7,14	5,53	4,25	34,14	22,84
<i>MINUS:</i>										
<i>Ruimte in NZa-budget</i>	0.59	0.59	0.50	0.50	1.22	1.22	0.90	0.90	3.21	3.21
<i>Totaal tekort in exploitatie</i>	8,78	5,73	6,64	4,13	10,88	5,92	4,63	3,35	30,93	19,63
<i>Tekort gespreid over 25 jaar*</i>	0,36	0,23	0,30	0,19	0,48	0,24	0,20	0,13	1,34	0,79
<i>Structurele mutatie sociale lasten</i>	0,12	(0,20)	0,11	(0,18)	0,14	(0,24)	0,06	(0,10)	0,43	(0,72)
<i>Totale lastenstijging / jaar</i>	0,48***	0,23**	0,41***	0,19**	0,62***	0,24**	0,26***	0,13**	1,77***	0,79**

* In de berekeningen van het tekort over 25 jaar is geen rekening gehouden met de rentekosten die daarmee gepaard gaan (Bijvoorbeeld: Alleen al voor afkoop ABP zou in dit model het eerste jaar bij de lineaire verwerking sprake kunnen zijn van een extra financieringslast voor de vier stichtingen samen van in totaal ongeveer € 0.55 mln).

** Deze bedragen staan voor de druk op de totale financiële exploitatie zonder betaling van WW-premies. In de lastenstijging voor de variant CAR B4 is geen rekening gehouden met deze (tussen haakjes vermelde) kostenpost omdat de premie wordt toegevoegd aan de RAK: het geld verlaat in principe de organisatie niet en beperkt de rentelasten van de totale operatie.

*** In het geval van toepassing van de CAO Ambulancezorg is voor de berekening van de te betalen sociale premies uitgegaan van de huidige indeling in sector 28. Bij een overgang naar sector 35 kan een verlaging in op te brengen premies tot stand worden gebracht die uiteindelijk de jaarlijkse kosten (exclusief financiering) onder het niveau van de oplossing CAR B4 zou kunnen brengen.

De cijfers uit tabel 4 laten zich ook omrekenen tot de bijdrage die elk van de instellingen zelf zal moeten opbrengen. In de tabel is in de laatste rij opgenomen welk beslag het totaal bedrag jaarlijks op de exploitatieruimte zou leggen indien het contant gemaakte bedrag over 25 jaar wordt gespreid.

Volgens opgaven van de betrokken instellingen zouden deze lasten in de exploitatie te dragen zijn bij overgang naar de CAO Ambulancezorg mits wordt uitgegaan van overgang naar sector 35 en een aanzienlijke verlaging kan worden bewerkstelligd van de boetes van ABP/PGGM. Enkele waarschuwingen passen echter voor te groot optimisme over de effecten in de scenario's die met name betrekking hebben op overgang naar de CAO Ambulancezorg.

- In de berekeningen in de tabel is een verlaging met in het totaal bijna € 2.2 mln. toegepast. De volledige korting bij toepassing van de formule in de BPF betekent een verlaging met € 2,0 mln. Er zal daarmee tenminste ook in de uittredingsom voor het VUT-fonds een verlaging moeten plaatsvinden
- Overgang van sector 28 naar sector 35 is geen gemakkelijke operatie. De wijze van financiering en de verbintenis met bijvoorbeeld PGGM spreken in het voordeel van een overgang. Daar staat echter tegenover dat sector 28 nadrukkelijk 'ambulancevervoer' in de naam draagt wat méér dan symbolische waarde alleen heeft. Sinds vorig jaar zijn voorzichtige pogingen ondernomen door de (particuliere) Vereniging Werkgevers Ambulancezorg om de overgang mogelijk te maken. Er is op dit moment nog geen reële inschatting te maken van de kansen op een succesvolle overgang naar sector 35.
- In deze scenario's zal er nog een toets moeten plaatsvinden op de omvang van de voorziening die in de jaarrekening moet worden opgenomen. Zelfs met subsidie van 35% voor toepassing van de Deventer-formule zal bijvoorbeeld in het geval van Ambulance Oost toch nog € 4.565 mln. deze voorziening voor de Deventer-formule en compensatie salarisachteruitgang bedragen. Tegelijkertijd zal ook de afkoop van het ABP ten laste van de vermogenspositie zijn gebracht. Kortom zelfs bij een subsidie in het kader van een maatwerkregeling leidt dit tot een verslechtering van het vermogen met bijna 7,3 mln. tot een negatief eigen vermogen van ruim € 5.5 mln.

Als flankerend beleid bij deze operatie zal het eerder vermelde gezamenlijk overleg van de betrokken accountants noodzakelijk zijn. Terwijl vervolgens met de individuele financiers (van bedrijfskredieten) afspraken gemaakt moeten worden over een goede verwerking van het gekozen scenario in de financiering van de exploitatie. Daarbij moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat de bestaande rentes vanwege de moeilijke positie met enkele punten wordt verhoogd. Tegelijkertijd is het voor betrokken stichtingen van belang dat het huidige systeem van verwerking van de rentekosten gehandhaafd wordt.

Voor AZ NOG geldt dat de huidige vermogenspositie niet riant is met een omvang van € 0.45 mln. Bij deze ambulancedienst kan evenwel worden aangetekend dat bij het volgen van een saneringstraject (zie paragraaf 4.2) de voorziening fors kan worden verlaagd omdat alle kosten van de bestaande FLO's (op datum sluiting) niet nog langer op het budget drukken. De gewone ruimte die NZa biedt in het budget kan dan gebruikt worden voor verlaging van de voorziening met een dito positief resultaat voor het (negatief) Eigen Vermogen. Bij de andere drie instellingen bestaat deze mogelijkheid niet zodat de last bij hen ten volle in een (negatieve) vermogenspositie tot uitdrukking komt.

5.5 Vorm en positionering

Elders in de zorg zijn vanaf begin negentiger jaren van de vorige eeuw alle B3-instellingen overgegaan naar de CAO's in de zorg. Er moet worden vastgesteld dat de B3-ambulancestichtingen (of hun rechtsvoorgangers) de boot gemist hebben. Van de toen beschikbare middelen is hier geen gebruik gemaakt.

Met dit als gegeven ontstaat een derde mogelijkheid voor het oplossen van (een deel van) de problemen. Namelijk het scheppen van een nieuwe regeling specifiek voor de overgang van deze B3-ambulancestichtingen naar de CAO Ambulancezorg. Deze (sanerings-)regeling zou aansluiting kunnen vinden bij de bestaande saneringsregelingen in de ambulancezorg die in het kader van de RAV-vorming worden toegepast. Temeer als de regeling afronding van RAV-vorming dwingend voorschrijft. Door deze regeling uitsluitend toe te schrijven op *'het faciliteren van afkoopregelingen in het kader van de*

overgang naar de CAO Ambulancezorg dan wel speciale uitvoering van de aansluiting bij de CAR door de resterende vier B3-instellingen kan precedentwerking worden beperkt.

In het 'gemeentelijk deel' van de ambulancesector is er slechts één vergelijkbare casus bekend te weten de Gemeentelijk Hulpverleningsdienst Groningen. Deze saneringscasus ondervindt thans grote hinder van de gemeentelijk rechtspositie van de medewerkers. De nieuwe RAV STAG waarvan zij deel (moeten) uitmaken volgt de CAO Ambulancezorg. Als gevolg van deze problemen is de contractuele en financiële overgang in het slop geraakt. De keuze die het gemeentebestuur van Groningen heeft ten aanzien van blijven betalen voor de handhaving van de gemeentelijke rechtspositie wordt dan vergroot met de afkoopmogelijkheden. De gemeente Groningen zou in dat verband het eigen bijdrage gedeelte voor haar rekening kunnen nemen.

Door de plaatsing binnen het saneringsregime wordt zeker gesteld dat de andere (inter-)gemeentelijke ambulancediensten niet hun identieke problemen met de CAR/UWO op deze wijze kunnen oplossen. In de saneringsregeling worden immers standaard ook de bestaande garantiestellingen, de Eigen-Vermogenssituatie en eventuele kostenbeperkende maatregelen betrokken. Nog los van de vraag of de gemeenten (massaal) zich de problemen van overgang naar de CAO Ambulancezorg op de hals willen halen zal te allen tijde ook de gemeentelijke garantiestelling voor de kosten in het geding worden gebracht. Ook in het geval dat er wordt gekozen voor een speciale B3-regeling met aansluiting bij CAR is precedentwerking beperkt. Immers de gemeenten moeten dan (waarschijnlijk) voor al het personeel met een bezwarende functie (dus ook de brandweer) de aansluiting maken.

Deze specifieke regeling voor de B3-instellingen komt bovendien tot stand onder druk van een faillissement van de vier stichtingen. Dat zal bij de gemeenten en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden niet het geval zijn. Door de gelijktijdige koppeling van opheffen van de B3-status aan bestaande saneringstrajecten voor RAV-vorming ontstaat maximale transparantie waar dit het Eigen Vermogen, exploitatie en opbrengsten van de sanering betreft. Balanssteun hoeft in dat kader niet (noodzakelijkerwijs) als instrument te worden toegepast. Dat betekent echter niet dat de NZa niet betrokken zal of moet worden bij het verdere traject: denk bijvoorbeeld aan de beoordeling van de mogelijkheden tot een eigen bijdrage van de instellingen aan een levensvatbare exploitatie.

De hier beschreven financiële steunverlening zal plaatsvinden in een situatie waarin door alle partijen overeengekomen wordt dat men uitsluitend nog een faillissement kan voorkomen door alle betrokkenen een bijdrage te laten leveren. In dit hoofdstuk is getoond welke mogelijke weg bewandeld kan worden en wat de consequenties daarvan zijn.

Het staat naar onze overtuiging de minister dan nog vrij om (in een later stadium) te beslissen over eventuele afspraken met de gemeentelijke ambulancediensten over mogelijke afkoop van deze problematiek. Uit de berekeningen voor de gevolgen van het toepassen van de Deventer-formule in relatie tot een eigen bijdrage leidt dat tot een bedrag dat maximaal tussen de 8 à 9% zal liggen van het bedrag dat geclaimd wordt.

6 Vergelijking precedentwerking

Toepassing van het bestaande of toegespitste instrumentarium op de vier B3-ambulancestichtingen heeft voor wat betreft precedentwerking verschillende uitwerkingen.

1. *Saneringsregelingen*: Gebruik maken van de bestaande saneringsregelingen biedt geen precedentwerking omdat deze regeling formeel en feitelijk gesloten is en nieuwe toetreding niet meer mogelijk is. Toepassing van de regeling zoals bijvoorbeeld voorzien bij AZ NOG geschiedt vervolgens conform de voor deze saneringsvorm vastgestelde beleidsregels.
2. *Balanssteun*: Hier is mogelijk meer sprake van precedentwerking hoewel de NZa zelfstandig afwegingen maakt over toegang tot de regeling. Slecht draaiende gemeentelijke ambulancediensten (maar ook andere organisaties in de zorg) zouden in de toekomst (denk aan een termijn van 2010-2020) vanwege te grote exploitatietekorten als gevolg van het arbeidsvoorwaardenbeleid een beroep kunnen doen op de regeling. Het blijft dan natuurlijk steeds de vraag of dan ook aan een aantal flankerende voorwaarden zal zijn voldaan (denk aan wijzigingen in Raad van Bestuur en Raad van Toezicht, etc.).
3. *Maatwerkregeling*: In de desbetreffende toelichting is al aangegeven dat het specifieke karakter van de saneringsregeling precedentwerking zal verminderen. In aanvulling op die opmerkingen kan nog wel gekeken worden naar de eventuele precedentwerking van de afkoop van rechten. Toepassing van de Deventer-formule in combinatie met een eigen bijdrage van 65% van de instellingen in de afkoopregelingen (zie 4.6) leidt tot bedragen die in ieder geval in omvang onvergelykbaar zijn met de claims van de gemeentelijke ambulancediensten in dit kader.
 - Ten eerste gaat het om een totaal aan kosten dat exclusief ABP en sociale lasten nog slechts ongeveer een kwart bedraagt van de gepresenteerde problematiek in de procedure bij NZa.
 - Ten tweede is dan de “rijksbijdrage” nog weer slechts 35% van dat bedrag. Kortom de precedentwerking zou hoogstens in de orde van 8 tot 9% van de claim kunnen liggen.

Bijlage I Oplossingsrichtingen en hun mogelijke precedentwerking

	OOST	AZNOG	RAVU	RAVZ	
	<i>bijdrage aan oplossing</i>				<i>geen precedentwerking</i>
Beperking 'voorziening' via accountants	geeft enig uitstel	geen	geeft enig uitstel	geen	+
Terugkeer naar gemeenten	niet realistisch	niet realistisch	niet realistisch	?	+/-
Deventer-formule stand alone	te weinig	te weinig	te weinig	te weinig	++
Sanering + Deventer-formule.	n.v.t.	voldoende	n.v.t.	n.v.t.	++
Balanssteun + Deventer-formule	+/-	+/-	+/-	+/-	-/+
Maatwerk regeling + Deventer-formule	++	++	++	++	++
Sanering met beperking 'voorziening' via accountants	n.v.t.	onvoldoende	n.v.t.	n.v.t.	++
Faillissement	+/-	+/-	+/-	+/-	+

Bijlage II Gesprekspartners Onderzoek B3-stichtingen ambulancevervoer

Naast leden van Raden van Toezicht, directieleden, OR-voorzitters/-leden, medewerkers, en (controllerend) accountants van de vier betrokken instellingen en directie en medewerkers van het College Sanering Zorginstellingen is in het kader van dit onderzoek tot dusver gesproken met:

AbvaKabo FNV	P. Wiechmann	sectorbestuurder
AbvaKabo FNV	B.L Groen	regiobestuurder
AmbulanceZorg Nederland	mr. N.J.A. Reumer	directeur
CNV Publieke Zaak	H. Strootman	regiobestuurder
College Sanering Zorginstellingen	mr W.G. van der Putten	gemachtigde
Inspectie voor de Gezondheidszorg	drs N.C. Oudendijk	plaatsvervangend inspecteur-generaal
Min. van Binnenlandse Zaken, directie Arbeidsvoorwaarden Openbare Sector	mw. L. Gerretsen	beleidsmedewerker belast met B3-stichtingen
Nederlandse Zorgautoriteit	drs A.L.M. Barendregt	lid Raad van Bestuur
Nederlandse Zorgautoriteit Stafbureau Raad van Bestuur	mr R den Donk	hoofd
Nederlandse Zorgautoriteit Stafbureau Raad van Bestuur	mw. mr M. Offerman	medewerker
Nederlandse Zorgautoriteit, directie Zorgmarkten Cure	drs J. van Kuik	beleidsmedewerker belast met ambulancediensten
RJ-werkgroep Gezondheidszorg	drs W.R. den Hartog RA	commissielid
RJ-werkgroep Gezondheidszorg	E. Michels RA	commissielid
Stichting ABP, Juridische en Fiscale Zaken Pensioenen	mw mr Chr. A. van Heugten-Nijhof	juridisch medewerker belast met B3-stichtingen
Vereniging Nederlandse Gemeenten, College voor Arbeidszaken	dr M. Drucker	beleidsmedewerker
Vereniging Nederlandse Gemeenten, College voor Arbeidszaken	mw drs mr C.M. Sjerps	secretaris
Vereniging Werkgevers AmbulanceZorg	G. Zoet	bestuurslid
Vereniging Werkgevers Ambulancezorg	P. Huizinga	bestuurslid

Gedurende de onderzoeksperiode is twee maal een vergadering van de Vereniging B4 (waarin bestuurders en stafmedewerkers van de vier B3-stichtingen en hun [juridisch-] adviseurs) bijgewoond.