

22 december 2021

Rapport

Raadsenquête Empatec

Gemeenteraad

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	4
1.2 Doel van het onderzoek	4
1.3 Onderzoeksvragen en onderzoeksperiode	4
1.4 Onderzoeksverantwoording	5
1.5 Leeswijzer	8
2. Algemeen: Empatec NV en GR Werkvoorzieningschap Fryslân-West	9
2.1 De Naamloze Vennootschap (NV) Empatec	9
2.2 De gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap Fryslân-West	9
2.3 Sturingsrelaties tussen de gemeente, de GR en Empatec	10
2.4 Financiële stromen gemeenten, GR en NV	14
3. Feitenrelaas gebeurtenissen	16
3.1 2002: Ontstaan GR Fryslân-West en vastleggen kaders en afspraken	16
3.2 2014–2015: Voorbereiding op en intrede van de Participatiewet	17
3.3 2016: Ontstaan financieel tekort	20
3.4 2017: Nieuwe toekomstvisie Empatec, zorgen accountant en RvC ten aanzien van financiën	22
3.5 2018: Strategische visie, onderzoek alternatieve scenario's, financieel tekort groeit	26
3.6 2019: Financiële ontvlechting, nieuwe toekomstscenario's, hogere structurele bijdrage	33
3.7 2020: Diverse onderzoeksrapporten, vertraging P&C-documenten, extra bijdrage	42
3.8 2021: Financiële verdeling GR-NV, vaststelling koers Empatec, nieuwe businesscase	47
4. Financiële ontwikkeling	51
5. Vaststellingen governance en risicomanagement	54
6. Vaststellingen Financiën	71
7. Vaststellingen betrokkenheid, informatie aan en rol van de raad	75
8. Conclusies en aanbevelingen	85
8.1 Conclusies	85
8.2 Aanbevelingen	86
Literatuurlijst	89

Voorwoord

Wat een bedrijf, wat een historie, wat een mensen; maar wat is de toekomst?

Voor u ligt ons rapport van de raadsenquête naar Empatec, gemaakt aan de hand van heel veel documenten, veel interviews en uiteindelijk de openbare hoorzittingen. Het is een reis geweest die begon met grote steun in de raad van Súdwest-Fryslân voor een motie die opriep om een raadsenquête te starten. Een raadsvoorstel daarvoor werd ook gesteund door de meerderheid van de raad en in maart 2021 ging de enquête dan ook van start. Er is een openbare aanbesteding georganiseerd om een onderzoeksbureau te selecteren dat de enquêtecommissie ging ondersteunen, het werd de combinatie TwynstraGudde/Strated Consulting. Als raadsleden hadden wij zelf geen ervaring met het uitvoeren van een raadsenquête, ook niet vreemd gezien het feit dat dit pas de tweede raadsenquête in Fryslân is en de eerste in het bestaan van onze gemeente.

Tijdens de openbare aanbesteding heeft de commissie van de tijd gebruik gemaakt om gesprekken te voeren met veel actoren in dit dossier, ook hebben we ons ingelezen in alle op dat moment beschikbare documenten. We hebben ons als commissie ook laten voorlichten door dr. Ilse de Haan, gepromoveerd op 'De functionele waarde van het lokale enquêterecht - Een onderzoek naar de bijdrage van dit instrument aan de controlerende rol van de gemeenteraad', dit heeft ons veel inzichten verschaft voor ons eigen onderzoek.

Met de toevoeging van onderzoekstandem TwynstraGudde/Strated Consulting aan de commissie krijgt het onderzoek de benodigde versnelling, de meegebrachte ervaring hebben we hard nodig gehad. Als commissie hebben we de nodige moeite moeten stoppen in het verkrijgen van informatie, medewerking was toch doorlopend een punt van zorg. Elke vraag, richting Empatec, werd meestal beantwoord met een wedervraag: Waarom is die informatie nodig? Van onze eigen gemeente kunnen we zeggen dat de medewerking vlot en zonder waaromvraag werd geleverd, nadat de urgentie helder op het netvlies lag. Op het moment van de openbare hoorzittingen wordt voor de buitenwereld ook zichtbaar waar wij in de maanden ervoor aan gewerkt hebben. Daarna breekt de rapportagefase aan, feiten checken, conclusies trekken en voor de raad van Súdwest-Fryslân het meest van belang: de aanbevelingen.

Langs deze weg wil ik onze ondersteuners Lai van Beek, Leonieke van Dordrecht, Roel Lauwerier en Edwin de Boer bedanken voor hun grote bijdrage aan deze Enquête en in het bijzonder de toegevoegde waarde voor ons bij de openbare hoorzittingen. Daarnaast mogen we onze griffie zeker niet vergeten voor hun uitstekende medewerking, met name Scholte Hobma als secretaris van onze commissie. Als laatste wil ik, als voorzitter, mijn commissieleden Angeline Kerver, Lianne van der Wal, Gert Schoustra en Klaas Jan Semplonius dank zeggen voor hun buitengewone inzet, tijd en doorzettingsvermogen. We zullen deze periode niet snel vergeten!

Pieter K. de Vries
voorzitter enquêtecommissie Empatec

1.

Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Naar aanleiding van een fout in de financiële verantwoording en een verwacht negatief resultaat over 2019 zijn er twee onderzoeken ingesteld: een onderzoek door de Raad van Commissarissen van de NV Empatec over de financiën en de financiële control bij de NV Empatec (rapport Intobest) en een onafhankelijk onderzoek, ingesteld door de GR Werkvoorzieningschap Fryslân-West naar de te verwachten verliezen 2019 van de NV Empatec en de GR Werkvoorzieningschap Fryslân-West (rapport KokxDeVoogd). De inhoud van beide rapporten geven de raad uiteindelijk onvoldoende inzicht in hetgeen er heeft plaatsgevonden.

Op 17 december 2020 neemt de gemeenteraad een motie aan om een raadsonderzoek in te stellen inzake Empatec en de GR Werkvoorzieningschap Fryslân-West. Ondanks documenten, onderzoeksrapporten en de informatieavonden voor de gemeenteraad blijven veel vragen onbeantwoord. Een raadsenquête biedt de mogelijkheid om ook actoren (bestuurders en ambtenaren) onder ede te horen, die eerder niet of beperkt zijn gehoord.

Vervolgens stemt de gemeenteraad op 8 maart 2021 in met het instellen van een raadsonderzoek, zoals bedoeld in artikel 155a van de Gemeentewet. Het onderzoek richt zich op Empatec, inclusief de relatie tussen Empatec en de gemeente Súdwest-Fryslân.

1.2 Doel van het onderzoek

Met het onderzoek wil de commissie inzicht verkrijgen in hoe de huidige (financiële) situatie heeft kunnen ontstaan en daaruit lessen trekken voor de toekomst.

1.3 Samenstelling commissie en onderzoeksvragen.

Samenstelling commissie en ondersteuning, inclusief rolverdeling

De commissie bestaat uit de volgende leden:

- Mevr. A. Kerver
- Dhr. G.C.A. Schouwstra
- Dhr. K.J. Semplonius
- Dhr. P.K. de Vries (voorzitter)
- Mevr. L. van der Wal (vicevoorzitter)

Secretaris van de commissie is dhr. S. Hobma.

In mei 2021 is de combinatie TwynstraGudde/Strated Consulting na een aanbestedingstraject gecontracteerd om de commissie op onderdelen te ondersteunen. Uitgangspunt van deze enquêtecommissie Empatec was dat zij zelf de hoofdmoot van het onderzoek uitvoerde en de regierol in handen had. Dit in tegenstelling tot wat soms gebruikelijk is bij diverse andere onderzoeken ex 155a gemeentewet.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Onderzoeksvraag	Hoofdstuk beantwoording
1. Welke kaders zijn er (door de raad vastgesteld) met betrekking tot de financiën van de GR en Empatec?	2. Algemeen, 3. Feitenrelaas en 4. Financiële ontwikkeling
2. Hoe zijn deze formele kaders uitgewerkt door de GR en Empatec?	2. Algemeen, 3. Feitenrelaas en 4. Financiële ontwikkeling
3. Hoe zijn de kaders en de uitwerking daarvan uitgevoerd?	5. Governance en risicomanagement
4. Hoe zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden belegd binnen de gemeente Súdwest-Fryslân, de GR Werkvoorzieningschap Fryslân-West en Empatec NV alsmede in de samenwerking tussen deze partijen?	2. Algemeen en 3. Feitenrelaas
5. Welke (werk)afspraken zijn over de uitvoering van deze governance alsmede over de informatievoorziening over deze uitvoering gemaakt?	3. Feitenrelaas
6. Hoe zijn de governance en de werkafspraken uitgevoerd?	5. Governance en risicomanagement
7. Welke afspraken zijn gemaakt over het risicomanagement bij de sturing op en de uitvoering door Empatec?	3. Feitenrelaas
8. Hoe is het risicomanagement uitgevoerd?	5. Governance en risicomanagement
9. Is de raad zodanig tijdig, juist en volledig geïnformeerd, dat de raad zijn kaderstellende controlerende rol kon vervullen?	7. Betrokkenheid, Informatie aan en rol van de raad
10. Op welke wijze heeft de raad daadwerkelijk invulling gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?	7. Betrokkenheid, informatie aan en rol van de raad
11. Welke lessen zijn te trekken ten aanzien van de financiën, de governance, het risicomanagement en de positie van de raad?	9. Aanbevelingen

Hoe is de besluitvorming verlopen met betrekking tot de NV Empatec en de GR Werkvoorzieningschap Fryslân-West en de gemeente SWF?

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

De onderzoeksperiode loopt van 1 januari 2015, wanneer de Participatiewet haar intrede doet, tot en met december 2020. Indien essentieel voor de beantwoording van onderzoeksvragen en/of aanbevelingen wordt op onderdelen verder teruggeblikt c.q. vooruitgekeken.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Oriënterende gesprekken commissie in voorstadium

Al voorafgaand aan de contractering van een ondersteunend bureau heeft de commissie met een aantal partijen oriënterende gesprekken gevoerd. Op 25 februari 2021 is gesproken met drie leden van de Rekenkamer Súdwest-Fryslân over het rapport over Empatec dat door hen voor de gemeente Waadhoeke was uitgebracht.¹ Op 22 april 2021 is gesproken met dhr. R. Balkenende (directeur-bestuurder) en dhr. A. van der Knaap (groepscontroller) van de Inclusief Groep in Nunspeet, waarbij zij uitleg hebben gegeven over hun sociale werkbedrijf. Op diezelfde dag is overleg geweest met mevr. I. de Haan, promovendus van de RUG over haar promotieonderzoek naar het lokale enquêterecht en de do's en don'ts bij een lokaal onderzoek. Op 29 april 2021 is gesproken met dhr. R. Houthoofd (alg. directeur),

¹ Analyse raadsvoorstel Keuzedocument uitvoering Participatiewet Fryslân-West, Rekenkamer gemeente De Waadhoeke, 2021.

dhr. A. Ballast (HR-manager) en dhr. P. Adema (voorzitter RvC) van Larcom BV in Ommen waarbij zij uitleg hebben gegeven over hun sociale werkbedrijf. Op 20 mei 2021 is gesproken met de voormalige onderzoekscommissie van de gemeente Smallingerland die de enquête naar De Lawei heeft uitgevoerd, teneinde ervaringen uit te wisselen.

Dossieronderzoek

Half mei 2021 start een dossieronderzoek waarvoor informatie is aangeleverd door het college, NV Empatec en de griffie. Ook heeft de commissie een selectie van vertrouwelijke documenten kunnen inzien op het kantoor van Empatec. Op basis van de documenten krijgt de onderzoekscommissie een eerste beeld van de ontwikkelingen rondom Empatec en de GR en zijn personen geselecteerd voor het houden van verkennende en besloten interviews.

Besloten voorgesprekken

Op 27 mei 2021 zijn voorgesprekken gehouden met de interim-directeur van Empatec en de secretaris van de GR om de start van het onderzoek te markeren. Op 24 juni 2021 heeft een voorgesprek plaatsgevonden met de voorzitter en vicevoorzitter van de Raad van Commissarissen van Empatec. Ter voorbereiding op de besloten verhoren en om een goed beeld te krijgen van voorgaande onderzoeken en de context vinden in de periode juni-juli 2021 vijf verkennende voorgesprekken plaats met de betrokken onderzoekers van de eerder geschreven rapporten die de commissie heeft ontvangen. Deze gesprekken vinden plaats met de onderzoekers van het Intobest-rapport, het KokxDeVoogd-rapport, het 213a-onderzoek, het Iroko-onderzoek en ten slotte met mevr. van Gent als voorzitter van de 'Commissie van Gent'.

Besloten interviews

Er vinden diverse besloten interviews plaats voor een verdere analyse van de bestudeerde informatie en het verkrijgen van nieuwe informatie. De interviews zijn afgenomen door de onderzoekers, doorgaans in aanwezigheid van twee leden van de onderzoekscommissie.

Voor de besloten interviews zijn - naast ambtenaren en bestuurders die in de onderzoeksperiode nauw betrokken waren bij de GR Werkvoorzieningschap Fryslân-West en Empatec - ook betrokkenen van Empatec zelf uitgenodigd. In het kader van hoor en wederhoor zijn de gespreksverslagen van de interviews teruggelegd bij de geïnterviewde personen. Zij zijn in de gelegenheid gesteld om eventuele onjuistheden en/of onvolledigheden aan te kaarten. De (eventueel gecorrigeerde) gespreksverslagen zijn vervolgens opgenomen in het onderzoeksdossier.

Openbare verhoren

Op basis van de verzamelde informatie uit het dossieronderzoek en de besloten interviews is een selectie gemaakt voor de openbare verhoren. Uiteindelijk vinden in de periode van 11 tot 15 oktober 2021 twaalf openbare verhoren plaats met (oud-)ambtenaren, (gewezen) bestuurders en (voormalig) betrokkenen van de GR en Empatec.

Tijdens de openbare verhoren zijn door voormalig portefeuillehouder Sociaal Domein mevr. Van Gent uitlatingen gedaan over het handelen van een ambtenaar. Deze informatie was bij de commissie tot aan het moment van het verhoor niet bekend en tegenstrijdig met wat de commissie op basis van haar tot dan toe uitgevoerde analyses had vastgesteld. Na het openbaar verhoor van mevr. Van Gent heeft de commissie nogmaals een feitenonderzoek gedaan. Voor de weergave van de oud-bestuurder werd door de commissie geen onderbouwing gevonden.

Niet iedereen wenste mee te werken; totaaloverzicht benaderde personen en al dan niet verleende medewerking

Een aantal personen, die krachtens de Gemeentewet niet verplicht waren om mee te werken, heeft dat ook niet gedaan. Zij hebben de uitnodiging voor een interview afgewezen en bleken soms ook niet bereid schriftelijke vragen te beantwoorden. Deze personen zijn vervolgens niet meer uitgenodigd voor een openbaar verhoor, omdat zij in eerste aanleg niet wensten mee te werken. Andere personen bleken wel bereid een besloten interview te geven, maar wilden niet verschijnen in een openbaar verhoor.

Hieronder volgt een overzicht van alle personen die benaderd zijn door de commissie. Groen betekent gehoor gegeven aan verzoek, rood betekent verzoek afgewezen. Blanco betekent dat diegene niet (meer) gevraagd is voor een openbaar verhoor.

	Besloten interview	Openbaar verhoor	Functie t.t.v. onderzoeksperiode
EMPATEC			
Dhr. B. Ploum			Operationeel manager
Dhr. R. Dijkstra			Directeur Finance & Control, secretaris GR
Dhr. G.J. Douma			Voorzitter RvC
Dhr. H. de Wit	Met reden: ziek	Met reden: ziek	Algemeen directeur
Dhr. H. van der Zwaag			Algemeen directeur
Dhr. H. Bouma			Vicevoorzitter RvC
Dhr. E. van der Sluis			Voorzitter RvC
Mevr. M. de Groot-Fondse			Bestuurssecretaris GR, NV en RvC
Dhr. M. Endedijk			Directeur Finance & Control
Dhr. R. Minnema			Business controller
Dhr. R. Pijlman			Concern- en financial controller a.i.
SÚDWEST-FRYSLÂN			
Mevr. B. Zwager			Teammanager Sociaal Domein
Dhr. J. de Moel		Met reden: ziek	Beleidsadviseur Sociaal Domein
Mevr. J. Yedema			Adviseur Financiën
Dhr. B. Gossen			Teammanager Sociaal Domein
Dhr. M. Schlüter			Adviseur Financiën
Mevr. J. Cijntje			Beleidsadviseur Sociaal Domein
Dhr. B. Leibbrand			Adviseur Sociaal Domein
Dhr. S.S. Kuipers			Teammanager Financiën
Dhr. R. Admiraal			Concerncontroller
Dhr. P. Zondervan			Gemeentesecretaris I directeur
Dhr. M. Offinga			Wethouder Financiën
Dhr. S. Tolsma			Wethouder Sociaal Domein
Mevr. S. van Gent			Wethouder Sociaal Domein
Mevr. G. Wielinga			Wethouder Sociaal Domein
Dhr. E. Faber			Wethouder Bedrijfsvoering
Mevr. J. de Vries			Burgemeester
OVERIGE			
Mevr. B. Tol			Voorzitter AB & DB GR Fryslân-West

Onderzoeksrapport

Na het afronden van de openbare verhoren heeft de onderzoekscommissie gewerkt aan het opstellen van het eindrapport met conclusies en aanbevelingen. Een conceptversie van het rapport (exclusief conclusies en aanbevelingen) is voor een feitencheck aan het college voorgelegd. Het overgrote deel van opmerkingen vanuit deze feitencheck is overgenomen.

COVID-19

Ondanks de beperkingen als gevolg van COVID-19 gaat het onderzoek door en vergadert de onderzoekscommissie wekelijks digitaal. De interviews vinden fysiek plaats, waarbij alle veiligheidsvoorschriften rondom COVID-19 gewaarborgd zijn. Uiteindelijk is het onderzoeksrapport conform planning, zonder vertraging opgeleverd.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een algemene introductie over Empatec en de governance. Hoofdstuk 3 is het feitenrelaas waarin alle relevante gebeurtenissen in de onderzoeksperiode worden uiteengezet. Hoofdstuk 4 schetst de financiële ontwikkeling. Hoofdstuk 5, hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7 bevatten de vaststellingen op basis van de geschetste feiten in het feitenrelaas met betrekking tot respectievelijk de governance/risicomanagement, financiën en de rol van de raad. Hoofdstuk 8 beschrijft de conclusies en hoofdstuk 9 bevat de aanbevelingen van de enquêtecommissie.

Algemeen: Empatec NV en GR Werkvoorzieningschap Fryslân-West

In dit hoofdstuk wordt toegelicht wat de Naamloze Vennootschap Empatec (hierna: Empatec) en de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Fryslân-West (hierna: GR F-W) zijn en hoe deze zich tot elkaar en tot de gemeente Súdwest-Fryslân verhouden.

2.1 De Naamloze Vennootschap (NV) Empatec

Empatec is van oorsprong een Organisatie voor Sociale Werkvoorzieningschap en is in 2002 ontstaan na een fusie van diverse sociale werkbedrijven. Empatec is een sociaal werkbedrijf dat zich inzet om werk te bieden aan medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt.² Direct na de fusie had Empatec ruim 1.450 medewerkers, anno 2021 zijn er nog circa 1.100 medewerkers.

Er vallen diverse vakbedrijven onder Empatec, waaronder een (tomaten)kas, een schoonmaakbedrijf, een meubelbedrijf, een hoveniersbedrijf, een metaalbedrijf, een verpakkingsbedrijf, publieke werken, natuurbeheer, en detachering en coaching.³ De vakbedrijven van Empatec zijn, behalve productiebedrijven, voor een deel van de medewerkers de eerste stap naar regulier werk. Het zijn leerbedrijven waar medewerkers kennismaken met de wensen en de eisen van het bedrijfsleven.

Empatec hanteert tegenwoordig het merk Pastiel voor re-integratieactiviteiten, en Wurkjouwer als plek voor mensen met een uitkering waar zij hun mogelijkheden kunnen ontdekken en werkervaring kunnen opdoen.⁴ Wurkjouwer is een voorschakelvoorziening met als doel: beschikken over voldoende basisvaardigheden om door te stromen naar betaald werk, vrijwilligerswerk of een vervolgtraject.

Empatec is een Naamloze Vennootschap en kent een Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA), een RvC en een directie. De GR F-W is 100% aandeelhouder. De raad van commissarissen (RvC) houdt toezicht op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken.

2.2 De gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap Fryslân-West

In 2002 kiezen de gemeenten Het Bildt, Boarnsterhim, Bolsward, Franekeradeel, Gaasterlân-Sleat, Harlingen, Lemsterland, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menaldumadeel, Nijefurd, Skarsterlân, Sneek, Terschelling, Vlieland, Wûnseradiel en Wymbritseradiel voor het instellen van een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoering van hun taken op het gebied van gesubsidieerde arbeid. Daarvoor wordt het openbare lichaam Werkvoorzieningschap Fryslân-West in het leven geroepen. Deze heeft tot doel: "Het op een bedrijfsmatig verantwoorde wijze doen uitvoeren van taken van en voor de deelnemende

² Website Empatec www.empatec.nl, laatst geraadpleegd op 27 september 2021

³ Website Empatec www.empatec.nl/, laatst geraadpleegd op 27 september 2021

⁴ KokxDeVoogd, 'Governance Empatec', 12 mei 2020

5 Gemeenschappelijk Regeling Werkvoorzieningschap Fryslân-West, d.d. 1 januari 2011.

gemeenten op het terrein van de gesubsidieerde arbeid en het adviseren van de gemeenten op het terrein van de gesubsidieerde arbeid.”⁵ De taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Fryslân-West (hierna: de GR F-W).

In de loop der tijd is de samenstelling van de deelnemende gemeenten aan de GR F-W meerdere malen gewijzigd. Op het moment van schrijven nemen de gemeenten Súdwest-Fryslân, De Fryske Marren, Waadhoeke en Harlingen deel aan deze GR.

De gemeenten zijn vertegenwoordigd in het algemeen bestuur (AB) en het dagelijks bestuur (DB). Het AB is het hoogste orgaan en bestaat uit een lid en een plaatsvervangend lid uit de colleges van burgemeester en wethouders van elke deelnemende gemeente. Op grond van artikel 11 van de GR F-W bestaat het DB uit ten minste drie leden. Het DB mag daarnaast geen meerderheid in het AB hebben.

6 Werknemer: de in dienst genomen personen, behorende tot de personenkring WSW'er alsmede degenen die worden geplaatst in het kader van het Begeleid werken als bedoeld in de WSW'er. In dit rapport, WSW'er.

De stemverhoudingen in het AB van de GR F-W variëren met het aantal werknemers⁶ in voltijdeenheden naar de stand van het lopende kalenderjaar, dat de gemeenten leveren. Hoe meer werknemers gemeenten leveren, hoe meer stemmen een gemeente krijgt binnen het bestuur. In 2016 is in de statuten een nieuwe verdeelsleutel afgesproken.

- Gemeenten die minder dan 100 werknemers leveren, hebben één stem
- Gemeente die 100 of meer werknemers leveren, maar minder dan 200, hebben twee stemmen
- Gemeenten die 200-400 werknemers leveren, hebben drie stemmen
- Gemeenten die 400 of meer werknemers leveren, hebben vier stemmen⁷

7 Gemeenschappelijk Regeling Werkvoorzieningschap Fryslân-West, d.d. 1 juli 2016.

Het AB stelt in de eerste vergadering in het kalenderjaar de aantallen werknemers vast.

De GR F-W is 100% aandeelhouder van de NV Empatec. De GR F-W ontvangt de subsidies van de aangesloten gemeenten voor onder andere de uitvoering van de WSW'er en Beschut Werken. De GR F-W gebruikt de gemeentelijke bijdragen in eerste instantie voor de salarissen van de werknemers. Naast de Rijkssubsidies geven de gemeenten een extra bijdrage per WSW'er aan de GR F-W. Deze bijdrage is aan het begin van de onderzoeksperiode € 500 en wordt gedurende de onderzoeksperiode verhoogd naar uiteindelijk € 3.000. De rekening van GR F-W wordt beheerd door Empatec.

2.3 Sturingsrelaties tussen de gemeente, de GR en Empatec

Gemeenten-GR

Een AB-lid is, volgens artikel 14 GR, verantwoording verschuldigd aan het college van de desbetreffende gemeente. Het college kan het AB-lid ontslaan en de bestuursleden hebben een plicht om informatie te verstrekken.

Op grond van artikel 17 GR Fryslân-West kunnen de raden hun gevoelens uiten over de conceptbegroting van de GR. Het DB stelt jaarlijks voor 15 april een conceptbegroting op voor het volgende kalenderjaar en zendt deze, voorzien van een toelichting, toe aan de raden van de gemeenten. De raden van de gemeenten kunnen het DB binnen de wettelijke termijn van acht weken na de verzenddatum, doch uiterlijk 15 juni, van hun gevoelens omtrent de conceptbegroting doen blijken. Het DB zendt zo spoedig mogelijk na 15 juni doch uiterlijk 1 juli de opmerkingen van de raden en eventueel een nota van wijzigingen aan het AB. Het AB stelt de begroting voor 15 juli vast en zendt terstond afschriften aan de gemeenten.

GR-Empatec

In de Samenwerkingsovereenkomst van 11 april 2002 worden afspraken gemaakt over de sturing van de GR op Empatec, de onderlinge verdeling van taken en bevoegdheden en de vergoedingen en wijze waarop de NV invulling geeft aan haar taak.⁸

⁸ Samenwerkingsovereenkomst WSW'er 2002.

Volgens artikel 2 uit de overeenkomst is het openbaar lichaam (de GR) belast met:

- De beleidsontwikkeling en -vaststelling en de maatschappelijke inbedding van de aan het openbaar lichaam wettelijk opgedragen taken
- Het vaststellen van de omvang van de Wsw-formatie
- Het afleggen van verantwoordelijkheid aan de deelnemende gemeenten en het rijk
- Het eventueel borg staan voor geldlening van de NV
- Het aanwijzen van een met de uitvoering van de wet belast orgaan: een rechtspersoon
- Het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst en de jaarlijks jaarovereenkomst met de aangewezen rechtspersoon.

In artikel 10 van de Samenwerkingsovereenkomst wordt de jaarovereenkomst toegelicht: jaarlijks, vanuit een meerjarig perspectief, en uiterlijk op 1 oktober voor het daaropvolgend jaar dient een overeenkomst gesloten te worden waarin onder andere vastgelegd dient te worden:

- De taakstelling (het aantal SE-plaatsen)
- De taakverdeling
- De omvang en wijze waarop het budget aan de NV ter beschikking wordt gesteld
- Eventuele boetes van rijkswege betreffende de uitvoering van de wet
- Vergoeding van kosten voortvloeiend uit de werkzaamheden zoals bedoeld in artikel 4 lid 4.

Conform de statuten van de NV wordt in de overeenkomst in artikel 4 lid 1 vastgelegd dat Empatec (primair) verantwoordelijk is voor het verschaffen van arbeid onder aangepaste omstandigheden aan werknemers die in dienst zijn bij het openbaar lichaam (de GR). Daarnaast wordt in de overeenkomst in artikel 4 lid 4 vastgesteld dat de GR de NV daarnaast opdracht verleent tot het verrichten van een aantal aanvullende werkzaamheden, waaronder:

- Het faciliteren van het bestuur van het openbaar lichaam
- De financiële administratie, het opstellen van de jaarrekening en het laten controleren van de jaaropgave etc.
- Voorbereiding dan wel uitvoering van alle onder artikel 2 genoemde taken van het openbaar lichaam.

De taken genoemd onder artikel 2, waarnaar verwezen wordt en die hierboven staan omschreven, omvatten onder andere beleidsontwikkeling en -vaststelling en het opstellen van jaarovereenkomsten. Hiermee is in 2002 is dus de bewuste keuze gemaakt om vrijwel alle GR-taken feitelijk onder te brengen in NV Empatec. De keuze heeft tot gevolg dat de mogelijkheden tot sturing vanuit de GR F-W zich beperken tot de bestuurlijke besluitvorming. In de GR F-W zelf wordt geen beleid ontwikkeld.

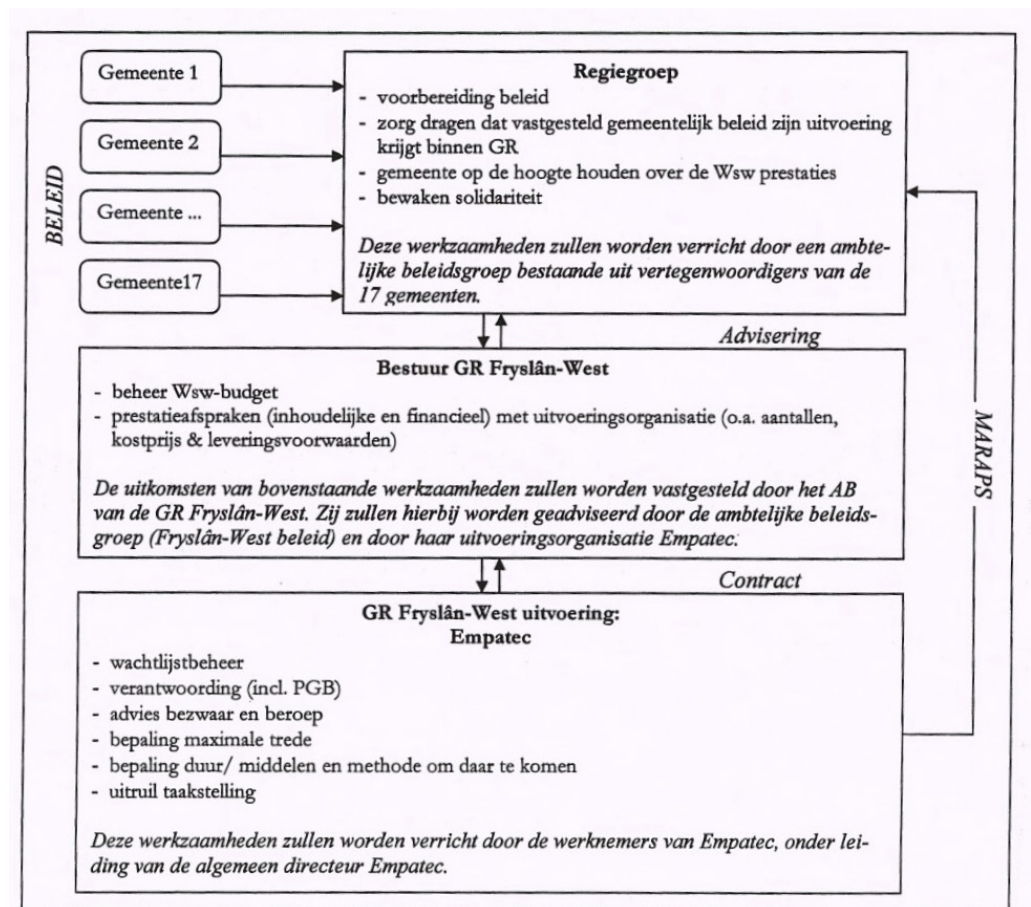
Regiegroep

Vanuit een aangekondigde modernisering van de WSW'er besluiten de gemeenten eind 2007 tot aanpassing van hun organisatie door een intergemeentelijke regiegroep in te stellen en die te plaatsen tussen de gemeenten en de GR F-W. De aansturing van deze regiegroep werd bij de GR gelegd. De Regiegroep krijgt onder andere als taak beleid voor te bereiden, het gemeentelijke beleid naar de GR te geleiden en de prestaties te bewaken. Ze vormt de verbindende schakel tussen de gemeente en de GR. Deze keuze wordt vastgelegd in een beleidsnotitie.⁹

⁹ Beleidsnotitie modernisering WSW'er, intergemeentelijke werkgroep, oktober 2007

10 o.a. Raadsvergadering Gemeente Leeuwarderadeel, 31 januari 2008, agendapunt 11

In januari 2008¹⁰ wordt de beleidsnotitie formeel door de gemeenteraden vastgesteld en tegelijk de statuten van de GR F-W gewijzigd. In de vastgestelde beleidsnotitie is een werkverdeling gemaakt. De intergemeentelijke beleidsregiegroep draagt zorg voor advisering aan de GR, beleidskeuzes, opstellen prestatie-indicatoren, de te maken prestatieafspraken met Empatec en het budgetbeheer. De regiegroep stuurt op de prestaties via het verantwoordingskader, bestaand uit jaarstukken en management-rapportages, en koppelt terug naar de gemeenten. Deze stukken worden opgesteld door Empatec, als uitvoeringsorganisatie namens de GR. Onderstaand stroomschema was de kern van de beleidsnotitie die door de Raad is bekrachtigd. Met deze beschrijving van het primaire proces is een nadere invulling gegeven aan de afspraken uit de Samenwerkingsovereenkomst van 2002.



AvA

Daarnaast stuurt de GR F-W op Empatec in haar rol van (100%) aandeelhouder van het maatschappelijk kapitaal van de NV (in 2006 vastgesteld op twintig miljoen euro)¹¹. De rol van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) is om sturing te bieden op de vermogensstructuur van Empatec.

11 Statuten van NV Empatec. 1 mei 2006.

Op grond van de statuten van Empatec kan door de aandeelhouder worden gestuurd op de ondernemingsstrategie, majeure investeringsbeslissingen, het treasuryplan, de exploitatie- en investeringsbegroting en het bezoldigingsbeleid voor de directie. Tevens is in artikel 29 opgenomen, dat de AvA het recht heeft een registeraccountant te benoemen die de door de directie opgemaakte rekening onderzoekt.¹²

12 Staten NV Empatec. 1 mei 2006.

De algemene vergaderingen worden door de directie van Empatec bijeengeroepen. Daarnaast dienen vergaderingen jaarlijks binnen zes maanden na afloop van het boekjaar gehouden te worden. Andere vergaderingen kunnen zo vaak gehouden worden als de directie of RvC nodig acht. Ook aandeelhouders (die tezamen tenminste eentiende van het geplaatste kapitaal beheren) kunnen verzoek doen voor een algemene vergadering. Momenteel is er maar één aandeelhouder, te weten de GR F-W.

RvC

Volgens de statuten van Empatec wordt het bestuur (gevormd door een directie van één of meerdere directeuren) benoemd door de RvC. Ook kan een RvC een directeur schorsen of ontslaan (nadat de AvA hierover is geïnformeerd). De RvC, en dus niet de aandeelhouder, benoemt de directeur van de NV.

RvC-leden worden volgens artikel 15 lid 3 en 4 van de Statuten op basis van een door de AvA goedgekeurde profielschets op voordracht van de RvC benoemd door de AvA. De AvA kan er dus voor kiezen om een voorgedragen RvC-lid niet te benoemen. Tevens stelt lid 5 van artikel 15 dat zowel de AvA als de ondernemingsraad personen kunnen aanbevelen om commissaris te worden. Daartoe dient de RvC de AvA en ondernemingsraad daartoe tijdig mee te delen wanneer, ten gevolge waarvan en overeenkomstig welk profiel een plaats in zijn midden moeten worden vervuld. De AvA kan overeenkomstig lid 9 een commissie benoemen om tot een voordracht namens de AvA te komen.

Daarnaast stelt lid 6 van artikel 15, dat voor één van de leden van de RvC geldt dat de RvC een door de ondernemingsraad aanbevolen persoon op voordracht plaatst, tenzij de RvC bezwaar maakt tegen de aanbeveling op grond van de verwachting dat hij of zij ongeschikt zal zijn voor de vervulling van deze taak.

Volgens artikel 12 van de statuten van de NV is de directie belast met het besturen van de vennootschap.¹³ Echter is goedkeuring van de RvC verplicht voor verschillende majeure besluiten, zoals grote investeringen en leningen en het vaststellen van het meerjarenbeleidsplan, treasuryplan, exploitatiebegroting en investeringsbegroting. Het ontbreken van de goedkeuring tast de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de directeur(en) niet aan.

¹³ Statuten NV Empatec, 1 mei 2006.

In artikel 15, lid 15 t/m 18 wordt geregeld dat de AvA het vertrouwen in de RvC kan opzeggen. Dit leidt tot onmiddellijke schorsing en ontslag van de gehele RvC. De directie van Empatec moet dan de rechtbank verzoeken om tijdelijk nieuwe commissarissen aan te stellen. Daarna kan de normale procedure voor benoeming van een nieuwe RvC worden gevolgd. Het besluit tot opzeggen van vertrouwen kan niet eerder worden genomen dan nadat de OR minimaal 30 dagen van tevoren in kennis is gesteld van het voorstel en hierover een standpunt heeft ingenomen.

De directie is op haar plaats verantwoordelijk voor het tijdig informeren van de RvC ten behoeve van het uitvoeren van diens taak (omschreven in artikel 16). Minstens één keer per jaar dient het RvC schriftelijk op de hoogte te worden gesteld van de hoofdlijnen van strategisch beleid, de algemene financiële risico's en het beheers- en controlesysteem van de vennootschap. Daarnaast is de RvC bevoegd de boeken en bescheiden van de vennootschap in te zien.

2.4 Financiële stromen gemeenten, GR en NV

De directe kosten die samenhangen met de doelgroepen waar Empatec voor is opgericht, komen ten laste van de GR. In de NV komt de directe omzet die het gevolg is van alle bedrijfsactiviteiten van Empatec, Pastiel en Wurkjouwer, de inkoopkosten van deze omzet en de kosten van kader/staf die wordt ingezet om de doelgroepen te begeleiden alsmede de overige kosten (direct en indirect) die noodzakelijk zijn voor de bedrijfsmatige aansturing om de producten en diensten te vervaardigen en te verkopen van Empatec, Pastiel en Wurkjouwer. De NV betaalt geen vergoeding aan de GR F-W voor de inzet van de doelgroepen. Er worden aan de GR F-W geen kosten in rekening gebracht voor de begeleiding van WSW'ers.

In totaal gaat het om een begroting van circa € 30 miljoen. Circa 85% daarvan komt van de rijkssubsidie, waarvan de verdeling per gemeente er grofweg als volgt uitziet:

Gemeente	Rijksubsidie
Gemeente De Fryske Marren	3.200.451
Gemeente Harlingen	2.115.997
Gemeente Súdwest-Fryslân	14.737.609
Gemeente Terschelling	199.222
Gemeente Waadhoeke	5.589.976
Subtotaal aandeelhouders	25.843.255

Situatie in 2019

Naast de rijkssubsidie komt de overige 15% vanuit de deelnemende gemeenten en aanvullende subsidies (bijvoorbeeld Beschut Werken).

Súdwest-Fryslân staat in totaal voor circa 57% van de totale financiële lasten aan de lat. De gemeente heeft logischerwijs, gezien het construct van de GR F-W, geen meerderheid van stemmen.

De mensen met een Wsw-aanstelling zijn formeel in dienst bij de GR. De deelnemende gemeenten binnen de GR F-W dragen de rijkssubsidie die zij ontvangen over aan de GR, en daarnaast een gemeentelijke bijdrage per WSW'er. Binnen de GR F-W worden loonkosten geregistreerd (van mensen met Wsw-aanstelling en staf en kader met een ambtelijke aanstelling) en kosten die specifiek aan de doelgroep gerelateerd zijn (vervoerskosten, opleidingskosten en bedrijfsgeneeskundige zorg). De rijks- en gemeentelijke bijdragen zijn niet voldoende om al deze kosten te dekken, waardoor de GR F-W verlies maakt ('negatief subsidieresultaat').

De economische activiteiten bij Empatec creëren omzet, waarna er - na aftrek van de diverse kosten (inclusief de doorbelasting vanuit de GR) - een nettoresultaat overblijft. Bij diverse kosten die Empatec maakt, kan gedacht worden aan bijvoorbeeld materiaalverbruik, loonkosten van het overige staf- en kaderpersoneel (zonder ambtelijke aanstelling), afschrijvingen en overige bedrijfskosten. Ook de belangrijkste bezittingen (infrastructuur, machines en materieel) bevinden zich binnen NV Empatec.

Empatec maakt winst met haar economische activiteiten. De arbeid van de WSW'ers en de ambtenaren wordt om niet of beneden de loonwaarde ter beschikking van Empatec gesteld. Dit levert een verlies op. De winst vanuit de NV wordt normaliter ingezet om het verlies vanuit de GR F-W te compenseren, zodat er weer een sluitende GR-begroting ontstaat. Over de financiële ontwikkeling in de onderzoeksperiode gaat hoofdstuk 4.

Op basis van de afspraken uit de samenwerkingsovereenkomst van 11 april 2002 worden o.a. aan Empatec de volgende werkzaamheden opgedragen: het faciliteren van het bestuur van de GR F-W, personeels- en salarisadministratie WSW'ers, persoons- en salarisadministratie van het ambtelijk personeel van de GR F-W, voorbereiding c.q. uitvoering van de in artikel 2 genoemde taken (waaronder: beleidsontwikkeling en -vaststelling) en de maatschappelijke inbedding van de aan de GR F-W wettelijk opgedragen taken, vaststellen omvang SW-formatie, afleggen van verantwoordelijkheid aan de gemeenten en het rijk, eventueel borg staan voor geldleningen van de NV) en de financiële administratie, het opstellen van de jaarrekening en het laten controleren van de jaaropgave. De regie en sturing op deze werkzaamheden zijn formeel belegd bij de intergemeentelijke regiegroep als schakel tussen GR en gemeenten.

Voor de uitvoering van al deze taken heeft de GR F-W een budget voor Empatec beschikbaar, dat gelijk is aan de rijksbijdragen en verhoogd met de gemeentelijke bijdrage. Het budget moet primair worden aangewend voor de betaling van de WSW'ers. De salarissen worden rechtstreeks vanuit de GR F-W betaald. De betaalopdrachten worden gegeven en uitgevoerd door Empatec, die de rekening van de GR F-W in beheer heeft. Daarmee is Empatec verantwoordelijk voor de uitbetaling van salarissen.

Daarnaast zijn er nog rechtstreekse betalingen van de gemeente aan Empatec op basis van verleende diensten.

3.

Feitenrelaas gebeurtenissen

3.1 2002: Ontstaan GR Fryslân-West en vastleggen kaders en afspraken

De GR F-W ontstaat op 1 januari 2002 uit een fusie tussen de Marrelân Groep en Westergo Bedrijven. Naast het aangaan van de nieuwe GR F-W met rechtspersoonlijkheid wordt ook Empatec opgericht. Het openbaar lichaam heeft als doel op een 'bedrijfsmatig verantwoorde wijze' de taken van en voor de deelnemende gemeenten op het terrein van gesubsidieerde arbeid, conform de Wet sociale werkvoorziening (WSW'er) uit te voeren.¹⁴ Op 1 januari 2002 heeft de GR F-W aan Empatec € 3,520.000 als geldlening verstrekt.

In de maanden na de oprichting van de GR F-W worden er verschillende afspraken tussen de gemeenten vastgelegd. Zo wordt op 7 januari 2002 het Aanwijzingsbesluit Uitvoeringsorganisatie WSW'er gesloten, waarin afspraken worden gemaakt over de uitvoering van de WSW'er door Empatec namens het openbaar lichaam. Volgens het aanwijzingsbesluit wordt ook bepaald dat in jaarovereenkomsten afspraken worden gemaakt ter 'specificering' van de uitvoering van de voor het betreffende jaar geldende sociaal-economische doelstellingen. Op 31 januari 2002 worden afspraken omtrent financiën en het beheer van het werkvoorzieningschap vastgelegd en wordt het treasurystatuut vastgesteld.^{15 16}

Op 11 april 2002 wordt de Samenwerkingsovereenkomst GR F-W en Empatec ondertekend. Op basis daarvan worden de rijksbijdragen van de GR F-W aan Empatec doorgestort. Empatec is aansprakelijk voor het nakomen van haar arbeidsrechtelijke verplichtingen. Volgens artikel 2 van de samenwerkingsovereenkomst is het openbaar lichaam belast met de beleidsontwikkeling en -vaststelling en met de maatschappelijke inbedding van de aan het openbaar lichaam wettelijk opgedragen taken. Ook is zij verantwoordelijk voor het afleggen van verantwoordelijkheid aan de deelnemende gemeenten en het rijk en het eventueel borg staan voor geldleningen van de NV en het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst, en het jaarlijks sluiten van een jaarovereenkomst ten behoeve van de uitvoering van de wet.¹⁷ Volgens artikel 4 uit de samenwerkingsovereenkomst is Empatec verantwoordelijk voor het faciliteren van het bestuur van het openbaar lichaam, maar ook voor de voorbereiding dan wel uitvoering van alle onder artikel 2 genoemde taken van het openbaar bestuur en het opstellen van de financiële administratie, de jaarrekening en het laten controleren van de jaargave. Deze keuze heeft tot gevolg dat de activiteiten van de GR F-W zich beperken tot de bestuurlijke besluitvorming. De GR F-W zelf ontwikkelt dus geen beleid.¹⁸

Op 12 september 2002 wordt een raamovereenkomst geldlening aangegaan, waarin de GR F-W en Empatec afspraken vastleggen rondom de financiering van het werkkapitaal van Empatec.^{19 20}

In januari 2008 wordt door 17 gemeenten vanwege een modernisering van de WSW'er een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Fryslân-West vastgesteld. De wetswijziging beoogt meer sturing en regie door de gemeente te bevorderen. Hieruit volgt een gewijzigde bevoegdheidsverdeling tussen raad en college, die vraagt om nieuwe afspraken.

14 Raadsvoorstel opheffing Marrelân Groep gemeente Sneek 7 december 2001

15 Regeling betreffende financiën en het beheer. 31 januari 2002

16 Treasury statuut NV en GR. 31 januari 2002

17 Volgens de samenwerkingsovereenkomst van 11 april 2002 dienen de volgende onderwerpen in jaarovereenkomsten vastgelegd te worden: taakstelling (aantal SE-plaatsen ten behoeve van de uitvoering van de wet), de taakverdeling, de omvang en wijze waarop het budget aan de NV ter beschikking wordt gesteld in het kader van de uitvoering van deze overeenkomst, eventuele boetes van Rijkswegwet betreffende de uitvoering van de wet, vergoeding van kosten voortvloeiend uit de werkzaamheden

18 Samenwerkingsovereenkomst tussen Empatec en de GR. 11 april 2002

19 Raamovereenkomst geldlening, 12 september 2002

20 Volgens de raamovereenkomst van de geldlening betreft de lening een bedrag van € 3,520.000,00

21 Jaarrekening NV Empatec 2019.

22 Randvoorwaarden en samenwerkingsafspraken 2015-2019, bijlage bij begroting NV Empatec 2017.

23 Het programma wordt in de stukken verschillende namen toebedeeld, waaronder verbeterprogramma, herstructureringsprogramma en/of toekomstprogramma. In het kader van consequentie gebruiken wij in dit rapport hierna alleen de term herstructureringsprogramma.

24 Jaarrekening NV Empatec 2014.

Daarom wordt een intergemeentelijke procesregiegroep ingesteld die de verbindende schakel gaat vormen tussen gemeenten en de GR F-W. Zo wordt onder andere artikel 2 van de Samenwerkings-overeenkomst nader uitgewerkt en gedetailleerd.

In 2011 ontstaat de gemeente Súdwest-Fryslân. Als gevolg hiervan wordt een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Fryslân-West vastgesteld door de colleges van de gemeenten Het Bilt, Boarnsterhim, Franekeradeel, Gaasterlân-Sleat, Harlingen, Lemsterland, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menaldumadeel, Skarsterlân, Súdwest-Fryslân, Terschelling en Vlieland. De colleges dragen binnen de GR F-W alle bevoegdheden die zij hebben op grond van de WSW'er, over aan de GR F-W. Ze gaan een nieuwe gemeenschappelijke regeling aan en geven aan dat ze daarvoor toestemming hebben verkregen van hun gemeenteraden, zoals is bepaald in artikel 1 van de Wgr.

3.2 2014–2015: Voorbereiding op en intrede van de Participatiewet

Ter voorbereiding op de intrede van de Participatiewet worden er in deze periode door Empatec verschillende voorbereidende acties ondernomen en maatregelen getroffen.

Op 3 maart 2014 legt de directie van Empatec haar toekomstplannen voor de periode 2015-2019 voor aan het AB van de GR F-W, de AVA van Empatec. Dit plan, getiteld DWAAN.2019, wordt positief ontvangen door het AB/de AVA en ook door de RvC.²¹ De discussie tijdens de vergadering op 3 maart spitst zich met name toe op de vraag wat er onderling en met Empatec afgesproken moet worden om DWAAN.2019 daadwerkelijk een succes te laten worden. Het AB besluit de voorzitter en de secretaris van het bestuur, tezamen met de directeur/bestuurder van Empatec, opdracht te geven deze randvoorwaarden en afspraken op korte termijn uit te werken.²²

Begin 2014 start Empatec met het herstructurerings- en toekomstprogramma DWAAN.2019, om in te kunnen spelen op de door de invoering van de Participatiewet voorziene tekorten.²³ DWAAN.2019 heeft acht doelen, waaronder het operationeel resultaat van Empatec met € 3,7 miljoen te laten toenemen. Op dat moment bedraagt de geprognosticeerde omzet in 2014 € 48,4 miljoen.²⁴ Het herstructurerings-/verbeterprogramma stelt acht randvoorwaarden, waaronder dat Pastiel/Empatec zich verder ontwikkelt als breed werk- en re-integratiebedrijf.²⁵ In 2014 worden, als gevolg van DWAAN.2019, (onrendabele) bedrijfstakken afgestoten (zoals het grafisch bedrijf en de siergraskwekerij) en vindt er een reorganisatie plaats. Verder zijn er vervangingsinvesteringen (€ 0,8 miljoen) gedaan en er hebben toevoegingen aan voorzieningen (personeel, jubileum, onderhoud en voorraden) plaatsgevonden.²⁶

Op 1 januari 2014 wordt de gemeente De Fryske Marren opgericht die deelneemt als lid in de GR F-W. De gemeente is een fusie tussen Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Skarsterlân en een gedeelte van Boarnsterhim. Overeenkomstig de wet Algemene regels herindeling (Arhi) had de GR hierna binnen zes maanden opnieuw moeten worden vastgesteld.

Het college stelt op 1 juli 2014 vast dat in 2015 de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de deelname aan de verbonden partijen onderzocht moet worden.

Op 1 januari 2015 wordt de Participatiewet ingevoerd. Met de invoering van deze wet worden gemeenten verantwoordelijk voor doelgroepen die voorheen een beroep konden doen op de (wet) sociale werkvoorziening en de Wajong. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (WSW'er) en een groot deel van de Wajong. Het beoogde doel is meer inclusiviteit,

25 Doelen DWAAN.2019:

1. 80% van onze omzet komt van klanten die niet voor financiële winst gaan.
2. Een medewerkerstevredenheidsscore van 7,5.
3. 75% van al onze arbeid brengen we in rekening bij onze klanten.
4. EPS (Empatec Promotor Score): jaarlijks groeit het aantal klanten dat ons bij andere bedrijven aanbeveelt.
5. Onze gemeenten geven ons een 8 of hoger.
6. Het operationeel resultaat is € 3,7 miljoen hoger dan nu.
7. 75% van de doelgroep die een keuze heeft, kiest voor Pastiel.
8. 80% van als onze medewerkers scoort een 8 of hoger op de benodigde competenties.

DE BESTUURLIJKE UITGANGSPUNTEN

1. Pastiel/Empatec ontwikkelt zich door als breed werk- en re-integratiebedrijf (stip op de horizon).
2. De deelnemende gemeenten houden de voorziening voor mensen met een Wsw-status bij NV Empatec/Fryslân-West minimaal in stand tot en met 2019.
3. De deelnemende gemeenten zeggen NV Empatec/Fryslân-West vanaf 2015 het 'fictieve' aandeel WSW'er in het toegekende participatiebudget toe tot en met 2019.
4. De deelnemende gemeenten wijzen NV Empatec/Fryslân-West vanaf 2015 aan als voorziening voor Beschut Werken en leiden de door het UWV als zodanig geïndiceerde personen naar NV Empatec/Fryslân-West toe.
5. De in de Participatiewet voorziene financiering van personen die deelnemen aan de voorziening Beschut Werken, wordt aan NV Empatec/Fryslân-West uitgekeerd als uitvoerder van de faciliteit Beschut Werken.
6. De deelnemende gemeenten hebben de intentie om het door hen uit te besteden werk bij NV Empatec onder te brengen, voor zover dat passend is.
7. Social Return on Investment (SROI) wordt door de deelnemende gemeenten hard gemaakt in aanbestedingen.
8. Er komt een samenwerking op HRM-gebied tussen de deelnemende gemeenten en NV Empatec/Fryslân-West.

26 Randvoorwaarden en samenwerkingsafspraken 2015-2019.

27 Position Paper 'Samen Krachtig Verder', 2019.

uniformiteit en overzichtelijkheid; één regeling voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en zoveel mogelijk mensen naar werk te begeleiden. Met de invoering van de Participatiewet stopt per 1 januari 2015 ook de nieuwe instroom in de sociale werkvoorziening.²⁷ De mensen die op dat moment een arbeidsplaats hebben bij sociale werkplaatsen, blijven daar werken, maar er komen geen nieuwe personen bij. Daarmee daalt de instroom geleidelijk door overlijden of pensioen. Met de Participatiewet wordt ingezet op garantiebanen en beschutte werkplekken voor mensen die veel begeleiding nodig hebben. De taak aan de gemeente is om deze beschutte werkplekken te realiseren. Gelijktijdig heeft het rijk de diverse budgetten flink gekort. De vergoeding per WSW'er er vanuit het Rijk daalt (met bijna € 1.000 per WSW'er).

Per 1 januari 2015 wordt ook de aangepaste Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) van kracht. Het wetsvoorstel bevat voor de GR F-W relevante wijzigingen op het gebied van: 1) het verankeren van het intergemeentelijke bestuursmodel voor de dualisering, en 2) het versterken van de positie van het AB van de deelnemende gemeenten op de jaarstukken van Ematec. Met deze wetswijziging wordt onder andere beoogd de invloed van raden op samenwerkingsverbanden te versterken. Ook wordt met de invoering van de wet een aantal termijnen aangepast:

- Het DB van de GR F-W dient de algemene en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar uiterlijk voor 15 april aan te bieden aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat deze informatie beschikbaar is tijdens de behandeling van de voorjaarsnota (art. 34b Wgr). Dit betreft een ingevoegd artikel
- De jaarrekening, met het verslag van de accountant, moet eveneens uiterlijk voor 15 april worden aangeboden aan de raden (art. 34b Wgr). Voorheen was er in de Wgr niets opgenomen over het aanleveren van de (voorlopige) jaarrekening aan de deelnemers
- De termijn waarbinnen de raad een zienswijze kan indienen op de ontwerpbegroting van een GR, wordt met twee weken verlengd, van zes weken naar acht weken. De door de GR vastgestelde begroting moet vanaf 2015 uiterlijk op 1 augustus toegezonden worden aan de provincie. Voorheen was dit uiterlijk 15 juli
- De GR'en hebben tot 1 januari 2016 de tijd om de bestaande regelingen aan te passen. De raad moet ook voor 2016 deze gewijzigde regelingen vastgesteld hebben.²⁸

28 Gemeente Súdwest-Fryslân, Eindrapportage 213a-onderzoek Verbonden Partijen

In 2015 wordt Pastiel volwaardig onderdeel van de NV Ematec. Pastiel heeft als opdracht om bijstandsgerechtigden van de in de GR Fryslân-West deelnemende gemeenten zo snel mogelijk aan werk helpen. Na het pilotjaar 2013 en een evaluatie in 2014 is afgesproken om Pastiel onderdeel te maken van het werk van Ematec. De gezamenlijke gemeenten spreken af om dit te doen tot 2017 en daarna een moment in te lassen voor besluitvorming over de toekomst van Pastiel. Ematec is de overkoepelende organisatie van Ematec en Pastiel; Pastiel is een merk en geen aparte BV. Pastiel is gericht op de begeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt; Ematec richt zich op het bieden van een productieomgeving in de verschillende vakbedrijven en opdrachtgevers.²⁹ In de Samenwerkingsovereenkomst Pastiel 2015-2017 worden afspraken omtrent de uitvoering van de re-integratie door Pastiel vastgelegd.³⁰ In jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst worden de afspraken voor dat jaar geconcretiseerd.³¹

29 NV Ematec, Jaarstukken 2016. P. 6-7

30 Samenwerkingsovereenkomst Pastiel 2015-2017. 15 oktober 2015

31 Dienstverleningsovereenkomst Pastiel SWF, 2016, 2018 en 2019

32 Aanbiedingsbrief 'Begroting 2015'. Van Algemeen Bestuur (secretaris) gericht aan de colleges van burgemeester en wethouder van aangesloten gemeenten. 27 januari 2015

Op 28 januari 2015 bespreekt het college van de gemeente SWF de begroting 2015 van de GR F-W, inclusief een aanbiedingsbrief (datum aanbiedingsbrief is echter 27 januari 2015).³² In de aanbiedingsbrief namens het DB van GR F-W wordt aangegeven dat de gestegen doorberekening (van € 3.010.000 aan Ematec) wordt veroorzaakt door het feit dat de subsidie per plek met ingang van 2015 daalt met € 349.000 ten opzichte van 2014. Daarnaast wordt aangegeven dat er met ingang van 2015 sprake is

van een nieuwe wettelijke regeling (Participatiewet), met een ander subsidie- en verrekenmodel. Op basis van informatie van het ministerie wordt voor het jaar 2015 uitgegaan van een subsidieruimte van 1.153 SE's en een subsidie per SE van € 625.800. Na het opstellen van de stukken kwam informatie van het ministerie dat de uiteindelijke subsidie voor 2015 werd vastgesteld op € 26.000 per SE. Conform de afgelopen jaren blijft de gemeentelijke bijdrage volgens de aanbiedingsbrief echter gehandhaafd op € 500 per gesubsidieerde werknemer.

Over de begroting GR F-W 2015 noemt de gemeente SWF een aantal inhoudelijke kritiekpunten en stelt zij vragen aan het bestuur van de GR F-W. De beantwoording van deze vragen (door de secretaris van de GR F-W) wordt op 17 februari 2015 aangeboden en ter kennisgeving verstuurd aan de gemeenteraad. Er wordt onder andere gevraagd waar de doorberekening van Fryslân-West ad. € 3.010.000 in de begroting van Empatec staat en waarom niet is uitgegaan van het nadere, voorlopige budget 2015 voor de rijkssubsidie per gemeente. Ook wordt als punt van aandacht aangestipt dat de doorberekening naar Empatec elk jaar hoger wordt: "Gaat dit structureel zo door? Ruimte in Empatec wordt steeds knapper. Er wordt nergens genoemd dat de Wsw-budgetten van de gemeenten naar beneden gaan. Wat heeft dit voor invloed op Fryslân-West en hoe gaan ze dit oplossen?" De beantwoording van deze vraag is als volgt: "Met het toenemende subsidietekort neemt de doorbelasting vanuit de GR naar de NV inderdaad jaarlijks toe de komende jaren. In juli 2014 is om deze reden het verbeterprogramma DWAAN.2019 gestart. Doel is om in vijf jaar het operationeel resultaat te verhogen met € 3,7 miljoen. Op deze wijze kunnen de dalende Wsw-budgetten worden gecompenseerd. Vanaf de begroting 2016 zullen we dit perspectief meenemen in het document." Ten slotte wordt gevraagd om een meerjarenbegroting.³³

Op 17 maart 2015 besluit het college van SWF de begroting 2015 van de GR F-W en Empatec voor kennisgeving aan de raad voor te stellen de door hem voorgestelde zienswijze vast te stellen en kenbaar te maken aan GR F-W/Empatec.³⁴ In het raadsvoorstel van 30 april 2015 met betrekking tot de begroting 2015 GR F-W wordt de gemeenteraad gevraagd de begroting voor kennisgeving aan te nemen en in te stemmen met de door het college voorgestelde zienswijze. In de zienswijze wordt een aantal kanttekeningen bij de begroting toegelicht. De gemeente vraagt zich bijvoorbeeld af of de begroting voldoet aan de eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) stelt. Omdat het afkeuren van de begroting tot grote knelpunten bij de GR F-W zal leiden, wordt de gemeenteraad in het raadsvoorstel gevraagd toch in te stemmen met deze begroting, mits de begroting 2016 zal voldoen aan de eisen van het BBV, deze begroting beleidsrijk is opgesteld (met beantwoording van de vragen 'wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en hoeveel mag dat kosten') en mits de GR F-W voortaan aan de opgestelde procedure en termijnen voldoet. De gemeenteraad besluit in de raadsvergadering van 30 april 2015 in te stemmen met de conceptzienswijze en de begroting(en) voor kennisgeving aan te nemen. In de zienswijze van de raad wordt ook aan de beantwoording van de vragen gerefereerd: "We merken op dat de begroting summier van aard is. Bedragen, opgenomen in de begroting ten aanzien van Rijkssubsidies, komen niet overeen met de bedragen uit de voorlopige verdeling Participatiebudget 2015 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarnaast zijn er verschuivingen van kosten uit de NV naar de GR. Het college heeft hierover enkele verhelderende vragen gesteld. U heeft hierop geantwoord en wij hebben daar kennis van genomen." De gemeenteraad zegt zich voor te nemen steviger te gaan sturen. Deze zienswijze is daar een eerste voorbeeld van. Ook wordt ambtelijk (opnieuw) een beleidsmatig en een financieel overleg opgestart tussen gemeenten en de GR F-W zoals dit ook in het verleden gebruikelijk was.³⁵

33 Vragen begroting 2015 GR Fryslân-West en NV Empatec, 17 februari 2015

34 Collegebesluit 'Begroting 2015 GR Fryslân-West', 17 maart 2015

35 Raadsvoorstel voor de begroting 2015 GR F-W, 30 april 2015 en zienswijze van de raad

36 Raadsvoorstel voor de begroting 2015 GR. 30 april 2015 en zienswijze van de raad.

37 Raadsvoorstel 'begroting 2016'. 5 mei 2015.

38 Raadsvoorstel 'begroting 2016'. 5 mei 2015

39 Raadsvoorstel 'begroting 2016'. 5 mei 2015

40 Brief wijziging Gemeenschappelijke Regeling Fryslân-West, d.d. 13 januari 2016

Per brief van 14 april 2015 heeft het DB van de GR F-W de begroting 2016 aangeboden aan de colleges van de deelnemende gemeenten met het verzoek deze voor gevoelen voor te leggen aan de gemeenteraden. In de begeleidende brief vanuit Empatec wordt aangegeven dat de begrotings- en verantwoordingscyclus dit jaar afwijkend zal zijn van de gewijzigde Wgr. Gemeenten hebben echter 1 jaar om de begrotings- en verantwoordingscyclus aan te passen.³⁶ Fryslân-West maakt gebruik van dit overgangsrecht, omdat het een forse wijziging betreft van de planning- en controlcyclus. Dit houdt in dat per deze datum een eerste stap is gemaakt en dat de GR F-W in april 2016 zal voldoen aan de termijnen zoals opgenomen in de Wgr. Zo zal in april 2016 de begroting 2017 Fryslân-West naar de gemeenten worden gestuurd, tegelijk met de begroting 2017 van Empatec en de jaarrekeningen 2015. Op 4 mei 2015 neemt het college van SWF kennis van de begroting GR F-W 2016. Uit het collegeadvies blijkt dat de eerder verwoorde kanttekeningen (bij begroting 2015) voor een groot deel zijn meegenomen en verwerkt in de voorliggende begroting 2016. De begroting is tevens conform de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen: voor 15 april voor zienswijze aangeboden aan de gemeenteraden. Daarnaast is in de begroting een koppeling gemaakt met de doelen en de randvoorwaarden uit het verbeterprogramma DWAAN.2019. Een punt van zorg dat in het raadsvoorstel bij de eerste begroting 2016 wordt benoemd, is de stijging van de doorberekening van de GR F-W aan Empatec en de onduidelijkheid over de haalbaarheid van de genoemde oplossingsrichtingen (met name het programma DWAAN.2019).³⁷ Een inhoudelijke beoordeling van de begroting van de GR F-W wordt volgens het raadsvoorstel op dit moment lastig geacht, omdat de koppeling met de begroting van Empatec ontbreekt. De wijze waarop het operationeel resultaat in 2016 wordt behaald, wordt in de begroting 2016 van Empatec uiteengezet. Deze begroting wordt in december 2015, gelijktijdig met de eerste begrotingswijziging van de begroting 2016 Fryslân-West, aangeboden. Daarom wordt de raad bij de begrotingswijziging van de begroting 2016 opnieuw in de gelegenheid gesteld zijn gevoelen te uiten. Ook wordt in het collegevoorstel aangegeven dat de GR F-W aangepast moet worden. Dit betreft (technische) wijzigingen die voortvloeien uit de wetwijziging van de Wgr. Deze gewijzigde regeling wordt eind 2015 voor besluitvorming aangeboden aan de colleges en de raden. De gemeenteraad besluit tijdens de raadsvergadering van 4 juni 2015 in te stemmen met de voorgestelde zienswijze, waarin de zorgen over de stijging van de doorberekening van de GR F-W en Empatec, en de haalbaarheid van de oplossingsrichtingen worden genoemd.³⁸

In november 2015 wordt gestart met een traject dat als doel heeft alle WIW'ers (de Melkert-banen) af te bouwen. Deze sanering diende voor 1 januari 2018 gerealiseerd te zijn. Er waren 28 WIW'ers in dienst bij de gemeente en geplaatst bij Empatec.

Op grond van de verordening Onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (ex art. 213a van de Gemeentewet) doet het college jaarlijks interne onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente SWF.³⁹ Op 1 december 2015 besluit het college kennis te nemen van de eindrapportage van het 213a-onderzoek verbonden partijen en deze via actieve info ter kennisgeving aan de raad aan te bieden.

3.3 2016: Ontstaan financieel tekort

In een brief aan de colleges van alle deelnemende gemeenten doet het AB op 13 januari 2016 een voorstel tot wijziging van de GR, met inachtneming van de aangepaste Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 januari 2015 en de daling in het aantal deelnemers van de GR F-W in de afgelopen jaren (van dertien naar tien, mede door uittreding van Littenseradiel en Leeuwarderadeel).⁴⁰ De stemverhoudingen worden aangepast in lijn met het wetsvoorstel en de nieuwe samenstelling van de deelnemende gemeenten. Ten gevolge van het uittreden van een aantal deelnemende gemeenten wordt

het DB volgens artikel 11 gesteld op minimaal drie leden. Het DB mag immers geen meerderheid vormen in het AB. Daardoor telt de stem van kleinere gemeenten zwaarder na de invoering van deze wijziging. De steller van het stuk (de secretaris GR F-W) en het gehele AB geven aan dat deze stemverhouding op langere termijn niet meer passend zal zijn. Daarnaast wordt in artikel 20 van de wetswijziging bepaald dat de toezending van de conceptverantwoording aan de raden voor 15 april moet plaatsvinden. Omdat de GR F-W een door de colleges aangegane GR betreft, wordt goedkeuring gevraagd aan de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten. Het AB verzoekt de gemeenten om binnen drie maanden een besluit te nemen over de wetswijziging.

Op 14 januari 2016 wordt in de commissie Bestjoer en Finânsjes (BF) de Eindrapportage 213a Onderzoek verbonden partijen besproken. Er worden verschillende relevante aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn gericht aan een vertegenwoordiging van het bestuur, ambtelijke ondersteuning, concern control en de raad. De aanbevelingen omvatten onder andere richting de raad om actiever om informatie over verbonden partijen te vragen. De vertegenwoordiging wordt aanbevolen verslag te doen van het besluitvormingsproces in het AB, over de zienswijze van de gemeenteraad en andere belangrijke zaken. Richting de ambtelijke ondersteuning wordt onder andere aanbevolen de raad te informeren middels actieve informatie als het AB beleid vaststelt. Dit biedt de raad te allen tijde de mogelijkheid het betreffende stuk voor een commissievergadering te agenderen. Ook wordt aanbevolen om te bewaken, dat de GR F-W tijdig (en anders zo spoedig mogelijk) aan de gewijzigde Wgr wordt aangepast. De rapportage wordt conform het collegebesluit van 1 december 2015 door de raad voor kennisgeving aangenomen.⁴¹

41 Collegebesluit 'Eindrapportage 213a Onderzoek Verbonden Partijen'. 1 december 2015

Per 1 juli 2016 is de GR F-W opnieuw vastgesteld door de colleges van de tien gemeenten: Het Bilt, Franekeradeel, De Fryske Marren, Harlingen, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel, Skarsterlân, Súdwest-Fryslân, Terschelling en Vlieland. Dit is het gevolg van de uittreding van drie gemeenten per 1 januari 2016. De colleges dragen in de GR F-W alle bevoegdheden die zij hebben op grond van de WSW'er, over aan de GR F-W. In de aanhef van de regeling wordt aangegeven dat de gemeenteraad toestemming heeft verleend voor het aangaan/wijzigen van de regeling. Dit is in SWF niet het geval. Dit besluit is niet aan de gemeenteraad van SWF voorgelegd en er is nooit toestemming verleend voor het aangaan van een nieuwe GR of het wijzigen van de oude GR. Dit is nog steeds niet het geval. In art 41, lid 3 en 4 van de wet Arhi is bepaald dat de oude regeling bij een herindeling blijft doorgaan, maar moet worden aangepast en binnen zes maanden opnieuw moet worden vastgesteld. Als de gemeente dat nalaat, kan de provincie ingrijpen (art 41, lid 5).

Op 14 juli 2016 wordt de Nota verbonden partijen 2016 in een openbare raadsvergadering vastgesteld. De eerste Nota verbonden partijen is op 22 september 2011 door de raad vastgesteld. De Nota 2016 geeft een update en een overzicht van de samenwerkingsverbanden waarin de gemeente een financieel en bestuurlijk belang heeft. In het rapport staan geen inhoudelijke aanbevelingen of opmerkingen.⁴²

42 Nota verbonden partijen. Súdwest-Fryslân 2016

Op 12 juli 2016 neemt het college kennis van de jaarrekening 2015, de herziene begroting 2016 en de eerste begroting 2017 van de GR F-W. In de stukken is, volgens het collegevoorstel, af te lezen dat er - ondanks het negatieve bedrijfsresultaat, dat wordt veroorzaakt door de investeringen in het herstructureringsprogramma DWAAN.2019 - nog steeds sprake is van een financieel gezonde situatie, met name gezien de hoogte van het eigen vermogen (dit bedraagt op 31 december 2015 € 11.606.000).⁴³

43 Collegebesluit 'Jaarstukken en begrotingen GR F-W'. 12 juli 2016

In het raadsvoorstel van 29 september 2016 met betrekking tot de herziene begroting 2016 en de eerste begroting 2017 wordt verder geconcludeerd dat het in 2014 gestarte herstructureringsprogramma

DWAAN.2019 ervoor heeft gezorgd dat Empatec ook in de komende jaren een economisch gezond bedrijf blijft. Het college is daarom van mening dat, behoudens de door de GR F-W zelf al geconstateerde risico's (de afnemende rijksbijdragen), er geen kanttekeningen of opmerkingen aan de orde zijn. De gemeenteraad neemt de jaarstukken voor kennisgeving aan en stemt in met de voorgestelde zienswijze.⁴⁴

44 Besluitenlijst raadsvergadering gemeente Súdwest-Fryslân, 29 september 2016

45 De aanleiding voor het instellen van de commissie wordt in het verslag omschreven als 'Als het zo doorgaat teert het bedrijf jaarlijks in op zijn vermogen.'

Op 8 december 2016, tijdens een DB-vergadering, stelt het bestuur van de GR F-W de commissie Van Gent aan. Deze commissie wordt opgericht, omdat er zorgen zijn over het vermogen van Empatec voor de komende jaren.⁴⁵ In het betreffende verslag van de DB-vergadering wordt hierover het volgende gezegd: "Het gaat hierbij om de solvabiliteit van het takenpakket dat bij Empatec ligt. Als het zo doorgaat teert het bedrijf jaarlijks in op zijn vermogen." De commissie bestaat uit de manager Finance & Control, een bestuurslid/tevens wethouder SWF en een RvC-lid. De opdracht van de commissie is om meerjarig naar de gewenste solvabiliteit van de geconsolideerde GR F-W en Empatec te kijken en met aanbevelingen voor een goede bandbreedte daarin te komen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de behoefte van de gemeenten aan een nieuwe meerjarenplanning (vooral financieel).

46 Notulen van de derde AB-vergadering van 2016 met aansluitend de Algemene vergadering van Aandeelhouders op donderdag 8 december om 14.00 uur in de bestuurskamer van Pastiel Empatec te Sneek

Tijdens een AB-vergadering op 8 december 2016 wordt de nieuwe manager Finance & Control voorgesteld aan het bestuur. De manager Finance & Control was voorheen secretaris van het bestuur.⁴⁶

3.4 2017: Nieuwe toekomstvisie Empatec, zorgen accountant en RvC ten aanzien van financiën

Op 31 januari 2017 neemt het college van SWF kennis van de herziene begroting 2017 van de GR F-W en de begroting 2017 van Empatec. Het raadsvoorstel met betrekking tot de herziene begroting en de stukken worden vervolgens op 2 maart 2017 aangeboden aan de raad. De begroting bevat wijzigingen ten opzichte van de in juli 2016 voorgelegde begroting. Deze wijzigingen zijn het gevolg van met name een verbeterd inzicht in de financiering van de WSW'er ten gevolge van de circulaire (mei en september) van het rijk. Zo verloopt de afbouw voor 2017 van het aantal WSW'er-dienstverbanden en de bijhorende (fictieve) Wsw-taakstelling meer geleidelijk dan in eerste instantie is ingeschat. Ook is de afbouw van het aantal ambtelijke dienstverbanden binnen de GR F-W anders dan in eerste instantie ingeschat. Met betrekking tot het olopende subsidietekort wordt in de gewijzigde begroting voor 2017-2019 (en verder) op basis van de laatst bekende informatie een stapsgewijze stijging van het subsidietekort begroot tot € 4,4 miljoen in 2019. Dit is hoger dan het bedrag dat eind 2013, op basis van de toen beschikbare informatie, is geraamd (€ 3,7 miljoen) en dus hoger dan de geraamde stijging van het operationeel resultaat dat beoogd wordt met het herstructureringsprogramma DWAAN.2019 binnen Empatec. Voor 2017 is de uiteindelijke winst van Empatec begroot op € 3.572.000. Omdat er uit hoofde van DWAAN.2019 in 2017 nog (beperkte) kosten zullen worden gemaakt, bedraagt het nettoresultaat voor Empatec en de GR F-W gezamenlijk € 790.000 negatief.

47 Raadsvoorstel begrotingswijziging 2017. Dit wordt uiteindelijk de Strategische Visie. De eerste conceptbegroting 2019 die daarop gebaseerd is, heeft ook een meerjarenperspectief maar i.v.m. discussie over de hoogte van de gemeentelijke bijdrage, wordt in de aanbiedingsbrief van 4 juli 2018 vanuit Empatec toegezegd: "Na besluitvorming werken we de meerjarenbegroting 2020-2023 met deze inzichten bij."

In de brief met de zienswijze van de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân van 15 maart 2017 worden zorgen geuit over de constatering dat het ingezette herstructureringsprogramma DWAAN.2019 niet in staat blijkt het opgelopen subsidietekort volledig te compenseren. Daarnaast worden zorgen geuit over het feit dat de begrote winst van Empatec niet meer toereikend is om de tekorten van de GR F-W te compenseren, hetgeen ten koste gaat van de reserves. In verband met deze zorgpunten geeft de gemeenteraad aan graag een meerjarenbegroting van Empatec te ontvangen.⁴⁷ Conform een amendement van GroenLinks, PvdA en SP wordt de voorgestelde zienswijze aangepast zodat de tekst

in de oorspronkelijke zienswijze over Beschut Werken geschrapt wordt. De reden hiervoor is dat voor de raad niet duidelijk is waarom deze is toegevoegd en dat dit kan leiden tot misverstanden (dat de realisatie van twee plaatsen voor Beschut Werken ook het streefbeeld is).⁴⁸

Uit de accountantscontrole van de jaarrekening 2016 van 23 maart 2017 blijken zorgen over het feit dat DWAAN.2019 nog altijd de strategische koers is voor Empatec. Ten tijde van het opstellen van dit plan (in 2014) is het subsidietekort geraamd op € 3,7 miljoen. Op basis van de op dat moment bekende informatie blijkt voor de jaren 2017-2019 een stijging van het subsidietekort begroot tot € 4,4 miljoen in 2019. Om het subsidietekort enigszins te kunnen compenseren is het volgens de accountants noodzakelijk dat de instroom van nieuwe doelgroepen op gang komt. Op dat moment is deze er nauwelijks en is er geen structurele oplossing voor dit verschil. Voor de korte termijn heeft Empatec nog voldoende eigen vermogen om dit verschil te kunnen opvangen. Opgemerkt wordt dat eventuele onvoorziene tegenvallers ook een beroep zullen doen op het eigen vermogen (als er geen sprake is van aanvullende bijdrages); dit bepaalt de snelheid van de daling van het eigen vermogen. Voor de langere termijn moet daarom volgens de accountantscontrole een structurele oplossing worden gevonden. Met betrekking tot de financiële positie van Empatec wordt gesteld dat deze, ondanks het negatieve boekjaar van 2016, nog als sterk aangemerkt kan worden. Echter het resultaat van 2016 zorgt er wel voor dat het eigen vermogen van Empatec daalt met € 0,7 miljoen.⁴⁹

Op 24 april 2017 geven het DB en de algemeen directeur van Empatec, in een begeleidende brief bij de jaarstukken van 2016 en in een reactie op de eerder ontvangen zienswijze op de herziene begroting 2017 en eerste begroting 2018, een terugkoppeling aan de colleges van de aangesloten gemeenten. De brief bevat met name een procesomschrijving met betrekking tot het meerjarenplan/notitie 2024. In deze aan de gemeenten gerichte brief wordt het hoge eigen vermogen aan de orde gesteld en aangegeven dat Empatec geen langlopende leningen of schulden heeft. De afronding van de meerjarenstrategie met alle besluiten en afspraken, ook financieel, kan volgens de algemeen directeur in de aandeelhoudersvergadering van april 2018 plaatsvinden.⁵⁰ Tevens staat in de brief vermeld dat het bestuur de commissie Van Gent heeft ingesteld, dit op voordracht van de directie van Empatec. De opdracht is om meerjarig naar de gewenste solvabiliteit van de geconsolideerde GR F-W en Empatec te kijken en met aanbevelingen voor een goede bandbreedte daarin te komen. Dat rapport wordt in juli 2017 verwacht.

In de eerste helft van 2017 vinden overleggen plaats met onder andere de financieel directeur Empatec/secretaris van de GR, over de afbouw van de contracten van de ca. 28 WIW'ers. Facturen en specificaties blijken niet te kloppen en Empatec zegt meer transparantie toe. Er worden modellen en risicoanalyses ontwikkeld, wat leidt tot een businessmodel. Het ontwikkelde businessmodel blijkt politiek gevoelig te zijn, omdat dit ook toepasbaar lijkt voor de WSW'ers en zo een precedent zou kunnen vormen. Empatec geeft aan in de toekomst wel als detachingsbedrijf voor de WIW'ers te willen optreden, maar stelt als voorwaarde dat ze dan door de gemeente geheel risicovrij moet worden gemaakt. Het alternatief is om de WIW'ers direct bij de inleners onder te brengen. Omdat de voorwaarden van Empatec niet realistisch blijken, worden de WIW'ers per 1 januari 2018 ondergebracht bij andere bedrijven.

Per 1 mei 2017 wordt een nieuwe algemeen directeur voor Empatec aangesteld, dhr. H. de Wit.⁵¹ Leden van de RvC, het GR-bestuur, de OR en het managementteam hebben volgens de GR F-W-voorzitter input geleverd voor het functieprofiel voor de nieuwe directeur. Hierin staat onder meer, dat aantoonbare ervaring en affiniteit op commercieel-strategisch niveau vereist is. In de AB-vergadering

48 Amendement (artikel 30 RvO), Begruttingswijziging 2017 fan de 'Gemeenschappelijke Regeling Fryslân-West (Empatec)', 2 maart 2017

49 Accountantscontrole van de jaarrekening 2016 GR F-W van 23 maart 2017

50 Begeleidende brief bij jaarstukken 2016, begroting 2017 en route 2024, 24 april 2017

51 Notulen van de eerste vergadering van 2017 van het algemeen bestuur met aansluitend de Algemene vergadering van Aandeelhouders op maandag 10 april om 15.00 uur in de bestuurskamer van Pastiel/Empatec te Sneek

van 8 december 2016 vraagt een bestuurslid welke invloed het GR-bestuur heeft op de keuze voor een nieuwe algemeen directeur; in het kader van lokaal verlengd bestuur ziet hij dit als belangrijk. Uitgelegd wordt, dat de voorzitter van de GR F-W, namens het DB, ook input heeft geleverd bij het opstellen van een functieprofiel. Het bestuurslid in kwestie acht dit niet voldoende. Daarom wordt in de vergadering van 8 december toegezegd om mogelijk ook een “klik-gesprek” te houden met de leden van het GR-bestuur.⁵²

52 Notulen van de derde vergadering van 2016 van het algemeen bestuur met aansluitend de Algemene vergadering van Aandeelhouders op donderdag 8 december om 14.00 uur in de bestuurskamer van Pastiel/Empatec te Sneek

53 Ambtelijk advies voor Bestuurlijk Overleg. '7 juni 2017

Op 7 juni 2017 wordt ambtelijk advies ingediend over de jaarrekening 2016 en de eerste begroting 2018 voor het Bestuurlijk Overleg (BO) van de verantwoordelijk portefeuillehouder. Het advies luidt: “Uit de stukken blijkt, net zoals eerder uit de herziene begroting 2017, dat de NV Empatec niet in staat is om het toenemende verlies binnen de GR te compenseren. Een (tussen)evaluatie van DWAAN.2019 is nodig, als voorbereiding van de nieuwe meerjarenstrategie. Tijdens dit proces wil de gemeente aan tafel zitten.” Het doel is om goedkeuring te geven op de zienswijze.⁵³

Op 13 juni 2017 neemt het college van SWF kennis van de jaarstukken 2016 van de GR F-W en Empatec, de eerste begroting 2018 van de GR F-W en de reactie (van het DB) op de zienswijze van de raad naar aanleiding van de herziene begroting 2017. Ook wordt kennisgenomen van het proces ‘meerjarenplan route 2024’ van Empatec. In het collegevoorstel wordt geconcludeerd dat het verlies van de GR F-W in 2019 oploopt tot -/- € 5.785.000 en in 2022 zelfs tot € 7.062.000. Het verwachte operationeel resultaat van Empatec in 2019 wordt begroot op € 2.443.000. Het gat wordt dus niet gedicht in de komende jaren; althans niet dankzij DWAAN.2019. De statutaire reserve van Empatec is nog tot 2020 toereikend om dit verschil af te dekken. Het is volgens het collegevoorstel nog te vroeg om te concluderen dat DWAAN.2019 niet is geslaagd. Wel is duidelijk dat in ieder geval een van de doelen (het operationeel resultaat van de NV is in 2019 € 3,7 miljoen hoger dan in 2014) niet is behaald. In de risicoparagraaf wordt tevens benoemd dat de gemeenten eventuele tekorten moeten aanvullen en daarmee risicodragers zijn. Het is daarom van belang dat de ontwikkelingen bij de NV nauwlettend worden gevolgd. Tegelijkertijd wordt in het collegevoorstel aangegeven, dat geconcludeerd kan worden dat de statutaire reserve van Empatec voldoende dekking geeft tot het jaar 2020.⁵⁴

54 Collegebesluit 'Jaarrekening 2016 en eerste begroting 2018 GR Fryslân-West'. 13 juni 2017

55 Zienswijze op jaarstukken 2016 en eerste begroting 2018. 21 juli 2017

Op 21 juli 2017 wordt, conform het raadsvoorstel, in de zienswijze van de raad op de eerste begroting 2018 gevraagd om een tussentijdse evaluatie van DWAAN.2019.⁵⁵ In deze zienswijze van de raad wordt echter geconcludeerd dat de ontwikkeling van het operationeel resultaat van DWAAN.2019 op koers ligt. Echter, het geconsolideerde resultaat van zowel de GR F-W als Empatec ontwikkelt zich van € -899 in 2014 naar € -2.100 in 2019. Hiermee daalt de statutaire reserve van de NV fors naar € 1.433 in 2019. Hieruit blijkt dat het verhogen van het operationeel resultaat niet voldoende is om het geconsolideerde nettoresultaat positief om te buigen. Daarom wordt, naast de tussenevaluatie, verzocht om in september 2017 een uitgewerkt procesvoorstel voor de routekaart 2024 bij het college aan te leveren en het college zeggenschap te geven in de voorbereiding en verdere uitwerking van de meerjarenstrategie 2024.⁵⁶

56 In een eerder concept van de zienswijze (d.d. 7 juni 2017) wordt een vergelijkbare tekst gepresenteerd met daarin echter de conclusie dat ten minste een van de doelen van DWAAN.2019 - het operationeel resultaat van de NV Empatec is in 2019 € 3,7 miljoen hoger dan in 2014 - niet wordt behaald. De uiteindelijke versie van 21 juli bevat juist de conclusie dat dit doel op koers ligt maar toch onvoldoende blijkt te zijn om te tekorten te compenseren

Op 6 oktober 2017 verschijnt een strategiebrieftje rondom de toekomststrategie van Empatec, opgesteld door de directie van Empatec en gericht aan de colleges van alle aan de GR F-W deelnemende gemeenten. In de brief wordt navolging gegeven aan de toezegging van 24 april 2017 een update te geven over het meerjarenplan 2024. In deze brief over het ‘strategiedocument’ worden de hoofdlijnen van de strategische kaders geformuleerd. Onder andere wordt vermeld dat DWAAN.2019 een succesvol project is (het operationeel resultaat is ten opzichte van 2014 reeds met € 3,5 miljoen verbeterd) en dat de gemeentelijke bijdrage van de GR F-W in vergelijking met het landelijk gemiddelde en andere Friese gemeenten,

bijzonder laag is. Ook wordt aangegeven dat - in tegenstelling tot eerdere berichten - verwacht wordt dat Empatec eind 2017 voor het geheel van Empatec en de GR F-W rond de nul als nettoresultaat uitkomt. Gezien de ontwikkelingen in de markt wordt echter een aangepast strategiedocument voor de toekomst nodig geacht. Vanuit een nieuw ontwikkeld strategisch kader, dat in afstemming met het managementteam van Empatec, wethouders, RvC-leden en een aantal ambtenaren tot stand is gekomen, worden in de navolgende maanden (voor de diverse bedrijven van Pastiel/Empatec) de businessplannen verder uitgewerkt. Na deze uitwerking vindt validering en aanscherping plaats van het eerder geformuleerde (voorlopige) strategisch kader (dit wordt later de Strategische Visie (SV)). Hoofdpijnen van het plan omvatten onder andere: verleggen resultaatverantwoordelijkheid richting de individuele werkbedrijven; verhogen operationeel resultaat per werkbedrijf door omzetoptimalisatie en kostenreductie. Ook wordt aangegeven dat de verwachting is, dat de gemeentelijke bijdrage per WSW'er conform de landelijke ontwikkelingen en in het licht van de dalende rijksbijdrage vanaf 2019 (structureel) zal moeten worden verhoogd: "Vanaf 2019 verwachten wij echter dat de gemeentelijk bijdrage per SW-medewerker moet worden verhoogd. Ook dit maakt deel uit van het meerjarenplan 2018-2024 van Pastiel/Empatec dat wij in het komende voorjaar wensen op te leveren."

Op 18 oktober 2017 wordt door de betrokken ambtenaar in een geannoteerde agenda ambtelijk advies gegeven aan de bestuurder van SWF met betrekking tot de brief over het strategiedocument (van 6 oktober 2017) voor de AB-vergadering van 19 oktober 2017. Gesteld wordt dat de visie van het strategisch kader verregaande én structurele financiële gevolgen heeft voor de gemeentelijke begroting en daarmee voor de dienstverlening aan alle andere inwoners met een uitkering. Het advies luidt om nadrukkelijk ruimte te vragen voor een integrale afweging voor de gemeente SWF.⁵⁷

Op 20 november 2017 is het rapport van de commissie Van Gent afgerond. Het rapport is uitgebracht om een bijdrage te leveren aan het borgen van de financiële continuïteit van Empatec op de langere termijn. Het financiële kader beoogt een toetsende en signalerende functie te hebben en zou continue bewaking van de financiële stand van zaken mogelijk maken. Uit het rapport blijken echter direct zorgen te ontstaan voor het kengetal van de liquiditeit, rentabiliteit en solvabiliteit. Zo wordt over liquiditeit geconstateerd: "Het kengetal voor de liquiditeit, de quick ratio, laat een zorgwekkende ontwikkeling zien. De ondergrens van dit kengetal is 1,0 en daar gaan we naar verwachting al in 2017 onder. In 2018 daalt dit kengetal tot 0,6. Dit is niet acceptabel en begin 2018 zal hier actie in ondernomen moeten worden."

Op 30 november 2017 wordt het rapport van de commissie Van Gent met de begroting 2018 besproken door het algemeen bestuur. In de geannoteerde agenda wordt hierover het volgende ambtelijk geadviseerd: "Deze stukken kunnen voor kennisgeving worden aangenomen. We zullen de reguliere procedure doorlopen en via het college de raad verzoeken zijn gevoelens te uiten. Gelet op de verkiezingen en de installatie van de nieuwe raad zullen we later zijn dan de GR van ons vraagt. Eerste raad in 2018."⁵⁸ Tevens vindt in deze vergadering discussie plaats over de aanpassing van de GR F-W. Deze discussie richt zich vooral op de stemverhouding. De wethouder SWF vraagt waarom deze stemverhouding wordt gehanteerd en of dit niet een mooie aanleiding is om naar de hele governancestructuur te kijken. Met meerderheid wordt een voorstel aangenomen om elke gemeente in het AB één stem te geven.

In een AvA-vergadering van 30 november 2017 geeft de RvC geeft aan geschrokken te zijn van met name de liquiditeit; de directie doet er alles aan om zaken uit het verleden zo goed mogelijk op te lossen. Doordat het subsidieresultaat terugloopt, wijst de RvC erop dat de gemeenten wellicht financieel moeten bijspringen.⁵⁹

57 Geannoteerde agenda voor de AB-vergadering van 19 oktober 2017. Dit advies is per e-mail gecommuniceerd naar de verantwoordelijk bestuurder

58 Geannoteerde agenda, behorend bij vergadering algemeen bestuur 30 november 2017

59 Notulen van de derde vergadering van 2017 van het algemeen bestuur met aansluitend de Algemene vergadering van Aandeelhouders op donderdag 30 november om 14.00 uur in de bestuurskamer van Pastiel/Empatec te Sneek

60 Conceptbegroting 2019 (versie 1),
De Dienst Noardwest Fryslân

Eind 2017 wil de stuurgroep Projectorganisatie Sociaal Domein (POSD) een verdiepende analyse laten maken van de gevolgen van de Participatiewet en een bredere visie op de uitvoering van de Participatiewet verkennen en in kaart brengen.⁶⁰ In Noardwest-Fryslân heeft de Projectorganisatie Sociaal Domein (POSD) een adviserende taak aan het bestuur van de GR F-W. Dat geldt ook in het traject om te komen tot een nieuwe strategie voor de GR F-W/Empatec.

3.5 2018: Strategische visie, onderzoek alternatieve scenario's, financieel tekort groeit

Per 1 januari 2018 wordt de nieuwe gemeente Waadhoeke gevormd uit Franekeradeel, Het Bilt en Menameradiel. De gemeente Littenseradiel wordt opgeheven. Hierdoor neemt het aantal deelnemers in de GR F-W af. Uit de wet Arhi volgt dat er binnen zes maanden een nieuwe GR moet worden vastgesteld die kan worden ingeschreven bij de KvK.

Op 30 januari 2018 wordt de herziene begroting 2018 van de GR F-W in het college van SWF besproken. Uit de collegebesluitenlijst blijkt dat besloten is deze begroting aan te houden. Uiteindelijk neemt het college op 6 februari 2018 kennis van de stukken en gaat over tot besluitvorming. De aanleiding voor het herzien van de begroting was een aantal bijstellingen van onder andere de loon- en prijscompensatie Wsw-subsidie uit de meicirculaire 2017, het rekening houden met het Lage Inkomens Voordeel (LIV) en een loonkostenstijging vanwege aanpassing in CAO. Feitelijk gaat het dan ook om technische aanpassingen in de begroting 2018. Echter, in de aanbiedingsbrief (strategiebrief van 6 oktober 2017) wordt een doorkijk gegeven naar de begroting 2019, relevante ontwikkelingen en de ontwikkeling van het strategisch kader Pastiel/Empatec. In de zienswijze van de raad worden zorgen geuit over de verwachte liquiditeitsproblemen die in de aanbiedingsbrief van 6 oktober worden genoemd en er wordt gevraagd om meer zicht op het langetermijnperspectief en de wijze waarop deze bijdraagt aan een structureel gezonde financiële situatie. In dat licht besluit het college tevens om, conform een aan het college gericht ambtelijk advies, de ambtelijke organisatie opdracht te geven een onderzoek te doen naar de mogelijkheden om te komen tot een duurzame, financieel gezonde situatie. Dit onderzoek zal zich vertalen in verschillende toekomstscenario's. In dit onderzoek wordt breder gekeken naar de doorontwikkeling van participatiebeleid, de risico's in de huidige structuur voor gemeenten en GR F-W/NV. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van de te volgen koers voor de komende jaren. Dit onderzoek is medio april gereed en biedt handvatten voor het college om in gesprek te gaan met de gemeenteraad en de GR F-W/NV (dit onderzoek wordt later bekend als het Iroko onderzoek). Een tweede advies aan het college luidt, dat het belangrijk is dat een eventueel verhoogde eigen bijdrage niet structureel wordt toegezegd. Door een incidentele toezegging blijft de druk bestaan bij de GR F-W en Empatec om door te ontwikkelen en te innoveren.⁶¹

61 Collegebesluit 'Herziene begroting 2018 GR Fryslân-West en de begroting 2018 NV Empatec'.
6 februari 2018

Op 12 februari 2018 heeft de RvC, samen met de financieel directeur van Empatec, gesproken met de accountant van de GR F-W en Empatec over de onzekerheid ten aanzien van de verhoging van de gemeentelijke bijdragen. Deze onzekerheid was aanvankelijk een belemmering voor het afgeven van een goedkeurende verklaring over de jaarrekening 2017. In een later stadium gaat de accountant, ondanks het ontbreken van een juridisch afdwingbare toezegging voor verhoging van de gemeentelijke bijdragen, toch over tot het afgeven van een goedkeurende verklaring.⁶²

62 Blijkt uit memo van de RvC aan de directie van NV Empatec. Betreft: voorgenomen besluit om goedkeuring begroting 2019 voorlopig te onthouden en voorstel voor een extra informeel overleg op 29 september tussen DB Fryslân-West, RvC en directie NV Empatec. Ontvangen door wethouder SWF per e-mail op 23 november 2018

Op 8 maart 2018 wordt een ambtelijk advies geschreven over de strategische visie en de daarop gebaseerde begroting 2019. Geadviseerd wordt om de strategie niet vast te stellen maar aan te houden, in afwachting van het Iroko-onderzoek dat eerder dit jaar is ingesteld door de gemeente met als doel

verschillende scenario's voor de uitvoering van de Participatiewet in Fryslân-West te onderzoeken. In het Iroko-onderzoek wordt de strategische visie meegenomen als een van de getoetste scenario's. Met betrekking tot de conceptbegroting 2019 wordt geconstateerd dat de toegezonden begroting een verhoogde gemeentelijke bijdrage bevat. Dit is in tegenstelling met hetgeen in het ambtelijk overleg met alle gemeentelijke controllers en beleidsambtenaren op 6 maart jl. is afgesproken. Namelijk dat, in afwachting van besluitvorming rondom de strategie, de eerste begroting 2019 going concern wordt aangeboden. Dit houdt in dat de begroting zou worden aangepast (opnemen van een eigen bijdrage van € 500 in plaats van € 2.000). De controller van Empatec legt uit dat zij een begroting maken die geconsolideerd moet voldoen aan de financiële normen zoals opgesteld door de commissie Van Gent en bekrachtigd in het algemeen bestuur. Om aan de financiële normen, en daarmee aan de financiële continuïteit te voldoen, was het nodig om de verhoging van de gemeentelijke bijdrage op te nemen in de eerste begroting van de GR F-W. Het advies met betrekking tot de conceptbegroting 2019 is om deze af te keuren en niet vast te stellen.⁶³ Daarnaast wordt met betrekking tot de samenstelling van het AB en het DB gesteld, dat het begrijpelijk is dat er voor een praktische oplossing gekozen is door AB-leden gelijk te laten zijn aan DB-leden. Er moet bezien worden of dit juridisch mag. Daarnaast wordt aangegeven dat de GR F-W, als gevolg van de herindeling, moet worden aangepast. Het is volgens dit advies handiger om dit in één keer te doen. Geadviseerd wordt: akkoord, met de aantekening dat er nog (veel) werk aan de winkel is ten aanzien van de governancestructuur.⁶⁴

63 Geannoteerde agenda AvA/AB/DB Fryslân-West en Pastiel/Empatec, 8 maart 2018

64 Geannoteerde agenda AvA/AB/DB Fryslân-West en Pastiel/Empatec, 8 maart 2018

In het raadsvoorstel van 8 maart 2018 over de herziene begroting 2018 van de GR F-W worden risico's omtrent de governancestructuur benadrukt. Sinds de invoering van de Participatiewet en de consequenties daarvan voor de GR F-W en Empatec zijn er diverse veranderingen opgetreden in de koers van het bedrijf. Volgens het raadsvoorstel heeft de GR F-W een smalle opdracht: de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening, terwijl Empatec een veel bredere opdracht heeft en deze opdracht nog meer aan het verbreden is. Het risico in de huidige structuur bestaat er volgens het raadsvoorstel uit dat de GR F-W haar grip op Empatec verliest.⁶⁵

65 Raadsvoorstel herziene begroting 2018, 8 maart 2018

Op 14 maart 2018 wordt in een DB-vergadering de samenstelling van het DB besproken. Besloten wordt (conform het voorstel van 8 maart) om AB- en DB-leden gelijk aan elkaar te laten zijn. De wethouder SWF geeft daarnaast aan behoefte te hebben om in algemeenheid naar de governancestructuur te kijken. De voorzitter merkt op dat in de vorige vergadering hierover is afgesproken dat eerst wordt gekeken of deze werkwijze werkt. Daarna kan worden besloten of naar de structuur wordt gekeken.⁶⁶ Op 14 maart 2018 wordt daarnaast de door Empatec opgestelde Strategische Visie 'Wij geloven in Werk' gepresenteerd en besproken in het DB. De basis van deze visie is dat Empatec wordt omgevormd naar een private, vrij in de markt opererende commerciële organisatie. De huidige deelnemers aan de GR F-W zouden echter wel hun jaarlijkse bijdrage plus een extra bijdrage blijven betalen, en de gemeentelijke bijdrage zou per 2019 stijgen van € 500 naar € 2.000. In de managementsamenvatting wordt gewezen op de teruglopende rijksbijdrage en de noodzaak om de bedrijfswinsten te verbeteren. Er wordt een nieuw verdienmodel voorgestaan waarin de toegevoegde waarde leidend is. Ook wordt het voornemen geuit om extra vakkrachten zonder beperking aan te trekken ter vergroting van de inclusieve arbeidsmarkt, wordt de externe gerichtheid vergroot en wordt ernaar gestreefd de maximale productiewaarde en opbrengst per medewerker te vergroten. Na een uitgebreide discussie over de gemeentelijke bijdrage c.q. het liquiditeitsprobleem wordt besloten dat de directie een voorstel maakt met de mogelijke alternatieven en hier over twee weken op terugkomt. Daarnaast spreekt de accountant in deze bespreking met betrekking tot het vergaderpunt 'jaarverslag en jaarrekening GR 2017' zijn zorg uit over de continuïteit.⁶⁷

66 Notulen van de eerste vergadering in 2018 van het DB Fryslân-West gehouden op woensdag 14 maart om 14.00 uur in de bestuurskamer van Empatec in Sneek

67 Notulen van de eerste vergadering in 2018 van het DB Fryslân-West gehouden op woensdag 14 maart om 14.00 uur in de bestuurskamer van Empatec in Sneek.

Op 25 april 2018 wordt tijdens de DB-vergadering gesproken over scenario's voor de periode 2019-2024, het jaarverslag 2017 en de vertaling daarvan in de eerste begroting 2019 van de GR F-W. De directie licht toe dat Empatec de ambitie heeft de gemeentelijke bijdrage zo laag mogelijk te houden om uiteindelijk op 0 uit te komen. Er is een plan gemaakt om dit te behalen. Omdat hier in de vorige vergadering geen overeenstemming over is bereikt, zijn er twee extra financiële scenario's uitgewerkt:

- I. Origineel scenario: de gemeentelijke bijdrage voor 2019, 2020 en 2021 bedraagt € 2.000 per Wsw-medewerker. Vanaf 2022 is er geen gemeentelijke bijdrage meer nodig. In dit scenario hoeft er geen eenmalige extra bijdrage te worden betaald
- II. Alternatief scenario 1: de gemeentelijke bijdrage vanaf 2019 bedraagt € 1.250 per Wsw-medewerker en loopt daarna structureel door. Een eenmalige bijdrage van gemeenten in 2019 van € 2,2 miljoen. Deze eenmalige bijdrage wordt gebruikt in 2019, 2020 en 2021 om de veranderingen te bewerkstelligen die in de strategische visie zijn opgenomen. Eventuele toekomstige winsten uit te keren aan de gemeenten via dividend dan wel een verlaging van de gemeentelijke bijdrage
- III. Alternatief scenario 2: de gemeentelijke bijdrage vanaf 2019 bedraagt € 1.600 per Wsw-medewerker en loopt daarna structureel door. Een lening in 2019 van € 2,2 miljoen. Deze lening wordt gebruikt in 2019, 2020 en 2021 om de veranderingen te bewerkstelligen die in de strategische visie zijn opgenomen. Eventuele toekomstige winsten uit te keren aan gemeenten via dividend.

De verantwoordelijk wethouder van Súdwest-Fryslân merkt in dit overleg op, dat het Iroko-onderzoek aantoonde dat het originele scenario te veel risico's bevat. Zij stelt in deze vergadering een aanpassing van scenario 1 voor, waarbij de gemeentelijke bijdrage van € 500 behouden moet worden in combinatie met een incidenteel een groot bedrag. Het DB geeft Empatec met meerderheid de opdracht om het voorgestelde scenario 1 (gemeentelijke bijdrage structureel op € 1.250 en een eenmalige bijdrage van in totaal € 2,2 miljoen in 2019) ten aanzien van de bijdragen van gemeenten te verwerken in een concept eerste begroting 2019 GR F-W.⁶⁸

68 Notulen van de tweede (extra) vergadering in 2018 van het DB Fryslân-West gehouden op woensdag 25 april om 08.30 uur in de bestuurskamer van Empatec in Sneek

In een niet gedateerde brief van de secretaris van de GR F-W, gericht aan 'wethouders, beleidsadviseurs en controllers Sociaal Domein', wordt het proces rondom de eerste begroting 2019 GR F-W en de bespreking van bovenstaand DB-overleg (25 april 2018) geschetst. Toegelicht wordt dat het DB Empatec opdracht heeft gegeven om het voorgestelde scenario 1 (gemeentelijke bijdrage structureel op € 1.250 en een eenmalige bijdrage van in totaal € 2,2 miljoen in 2019) ten aanzien van de bijdragen van gemeenten te verwerken in een concept eerste begroting 2019 GR F-W. Verder wordt het vervolgproces tot en met december 2019 geschetst. Daaruit blijkt onder andere dat Empatec het initiatief neemt om in de periode 30 april-24 mei 2018 met de inhoudelijk betrokken ambtenaren deze concept eerste begroting 2019 door te spreken en eraan bij te dragen dat er eind mei besluitvorming kan plaatsvinden in het DB van de GR F-W over de eerste begroting 2019. Daarna wordt voor 1 juni, volgens deze planning, de eerste begroting opgestuurd naar het college van B&W. In de periode 1 juni-30 september informeert Empatec de provincie Fryslân door middel van een formele brief dat de eerste begroting 2019 GR F-W niet voor 15 juli 2018 aangeboden wordt aan de provincie. Daarbij wordt aangegeven dat er gestreefd wordt naar indiening voor 15 oktober 2018. Daarna plant Empatec, mede op verzoek van het DB, voor de zomervakantie een bijeenkomst met de gemeenteraden om in te gaan op de toekomstplannen van Empatec.⁶⁹

69 Brief 'Eerste begroting 2019 GR Fryslân-West' van secretaris DB GR Fryslân-West aan wethouders, beleidsadviseurs, controllers Sociaal Domein

Op 29 mei 2018 besluit het college van Súdwest-Fryslân om het DB van de GR F-W voor te stellen de begroting 2019 op basis van going concern op te stellen, om de wethouder Financiën als plaatsvervanger voor het DB aan te wijzen en om Empatec te informeren over het besluitvormingsproces. In het

collegevoorstel wordt ingegaan op deze conceptbegroting. In het advies wordt benadrukt dat de nieuwe strategie van Empatec risicovol is. Om deze risico's goed in kaart te brengen is besloten tot het Iroko-onderzoek. Dit onderzoek is eind juni gereed en pas daarna kan zorgvuldige afweging en besluitvorming in de diverse colleges en gemeenteraden worden vormgegeven. Het is daarom volgens het advies dan ook niet opportuun om bij de conceptbegroting 2019 nu al extra middelen beschikbaar te stellen voor de uitvoering van de nieuwe strategie. Verder wordt toegelicht dat Empatec in de aanbiedingsbrief aangeeft dat zij, mede op verzoek van het DB, graag voor het zomerreces in gesprek gaat met de diverse gemeenteraden over de nieuwe strategie. Dit is volgens het advies, gelet op het zorgvuldig te bewandelen proces, geen handig moment. Het najaar van 2018 past wellicht beter. Het advies is opgebouwd uit de volgende argumenten:

- Het is prematuur om de conceptbegroting vast te stellen, omdat de visie nog moet worden vastgesteld
- Daarnaast is de noodzaak tot de eenmalige bijdrage van € 2,2 miljoen volgens het advies daarmee niet aangetoond. Aangezien de nieuwe strategie niet is vastgesteld, is er nog geen (politiek-bestuurlijk) draagvlak voor het maken van forse transitiekosten
- De verwachte solvabiliteit van Pastiel/Empatec is in 2019 voldoende. Eventuele problemen in de liquiditeit in 2019 zijn ook op andere manieren op te lossen

Het argument van Pastiel/Empatec om de eigen bijdrage structureel te verhogen is gelegen in onder andere verwachte liquiditeitsproblemen in 2019. Deze eventuele problemen en de omvang daarvan zijn op dit moment nog niet helder. Daarnaast zijn er ook andere (incidentele) oplossingen voor de eventuele liquiditeitsproblematiek, zoals het aanpassen van de bevoorschottingssystematiek van eens per kwartaal achteraf naar één keer per jaar vooraf. Daarom wordt geadviseerd de begroting going concern vast te stellen en wordt een proces afgesproken voor het vervolg. In deze planning wordt aangegeven dat na publicatie van het Iroko-onderzoek (voorzien op 26 juni 2018), in juli-augustus-september 2018 opnieuw overleg wordt gevoerd over de SW-toekomst en de gemeentelijke visies. Tevens wordt in dit collegevoorstel expliciet aandacht gevraagd voor de governancestructuur van de GR F-W: "De governancestructuur van de GR F-W en Empatec is zeer complex en vraagt van portefeuillehouder om vier verschillende 'petten': DB-lid, AB-lid, lid van de AvA en portefeuillehouder Participatie in de gemeente. De huidige werkwijze, waarbij het DB en het AB gelijk aan elkaar zijn, is in strijd met de wet. Dit dient op zo kort mogelijke termijn te worden aangepast. Omdat het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling veel tijd vraagt, onderzoekt de afdeling Juridische en Veiligheidszaken (JVZ) op welke wijze dit risico kan worden afgedekt."⁷⁰

Op 30 mei 2018 vindt er tijdens een extra DB-vergadering discussie plaats over de opgenomen gemeentelijke bijdrage in de begroting 2019. De uitkomst, geopperd door de wethouder Financiën van Súdwest-Fryslân (die op dat moment als plaatsvervangend DB-lid optreedt), is om de aangepaste begroting going concern op te stellen. Dit houdt in dat de begroting wordt opgesteld met een onveranderde bijdrage van € 500 per WSW'er. Ook benadrukt de vervangend bestuurder dat de huidige governancestructuur lastig is voor de leden van het bestuur. Hij adviseert deze zo snel mogelijk aan te passen. De secretaris, die tevens financieel directeur van Empatec is, zegt dat er een groot probleem zal ontstaan, wanneer de begroting wordt opgesteld op basis van ongewijzigd beleid er in april 2019, omdat er dan geen rekeningen of salarissen meer kunnen worden betaald. Na een uitgebreide discussie wordt besloten dat er een aangepaste begroting komt 'on going concern', met een gemeentelijke bijdrage van € 500. De aangepaste begroting wordt eerst besproken met de beleidsambtenaren; hierna komt de begroting terug in het bestuur voor accordering.⁷¹

70 Collegebesluit 'Concept begroting 2019 GR Fryslân West'. 29 mei 2019

71 Notulen van de extra vergadering in 2018 van het DB Fryslân-West gehouden op woensdag 30 mei om 15.00 uur in de bestuurskamer van Empatec in Sneek

Op 19 juni 2018 komt de ‘memo governance GR F-W’ ter bespreking aan bod in het college van Súdwest-Fryslân. In de memo, opgesteld door een beleidsadviseur voor de gemeentesecretaris, wordt advies gegeven over de ‘pettenproblematiek’ binnen de GR F-W. Als uitgangspunten worden de volgende zaken benoemd: haal de rollen uit elkaar (eigenaar versus opdrachtgever); verdeel binnen het college de rollen maar bestuur collegiaal; alle belangen komen samen in de eigenaarsvergadering en het bestuur van de GR F-W gaat puur over opdrachtnemerschap en de organisatie.⁷²

72 Memo ‘Governance Gemeenschappelijke Regeling F-W’ en collegebespreking dinsdag 19 juni 2018

In een aanbiedingsbrief bij de eerste begroting 2019 van de GR F-W van 5 juli 2018 geeft de secretaris van het DB, die tevens financieel directeur van Empatec is, aan dat het de facto verlies binnen de GR F-W voor de eerste begroting 2019 € 4.159.000 bedraagt. Dit wordt (grotendeels) gecompenseerd door de bijdrage (€ 3.099.000) van Empatec aan de GR F-W. Aangegeven wordt dat er in 2019 een (eenmalige) extra bijdrage van gemeenten nodig is van € 1.098 per SW-medewerker. Uitgaand van ongewijzigd beleid en met de huidige inzichten is er bij de GR F-W nog sprake van een “tekort” van € 633.000 in 2020, aflopend naar € 102.000 in 2023. In de opgestelde strategische visie worden beleidswijzigingen voorgesteld om deze “tekorten” structureel op te lossen. In het najaar van 2018 verwacht Empatec dat gemeenten besluiten zullen nemen over de opgestelde strategische visie van Pastiel/Empatec. Na besluitvorming zegt Empatec toe de meerjarenbegroting 2020-2023 met deze inzichten bij te werken.⁷³

73 Aanbiedingsbrief begroting 2019, 5 juli 2018

Op 24 juli 2018 wordt definitieve het Iroko-rapport, ‘Organisatie van de Participatiewet, scenario’s voor Fryslân-West’, uitgebracht. In het rapport zijn vier toekomstscenario’s voor Empatec uitgewerkt, waaronder een commercieel toekomstscenario dat overeenkomt met de strategische visie van Empatec. De vier scenario’s worden in het onderzoek tegen elkaar afgewogen. Iroko waardeert twee scenario’s positief: de strategische visie en een scenario dat zich richt op verbreding van de doelgroepen (C). Volgens het rapport is het scenario, gericht op verbreding van de doelgroepen, minder risicovol dan de strategische visie en kan dit ook bijdragen aan de verbetering van het financiële resultaat.⁷⁴ Met het Iroko-rapport als basis hebben de wethouders de beleidsambtenaren van de deelnemende gemeenten gevraagd met een procesplan te komen ter voorbereiding op een richtinggevend besluit door de colleges en de raden in het eerste kwartaal van 2019.

74 Iroko. Organisatie van de Participatiewet: scenario’s voor Fryslân-West. 24 juli 2018

Op 28 augustus 2018 besluit het college om de jaarrekening van de GR F-W en de jaarrekening van Empatec voor kennisgeving aan te nemen en kennis te nemen van de eerste conceptbegroting 2019 van de GR F-W. Het college stelt de raad voor om een incidentele extra bijdrage van € 512.000 te reserveren, waarbij het college met een nader dekkingsvoorstel zal komen. De definitieve toekenning bij de eenmalige extra bijdrage vindt plaats na vaststelling van de nieuwe strategie plus financiële meerjarenplannen. In het collegeadvies worden ook twee varianten geschetst voor de dekking van de eenmalige bijdrage:

Het tekort ten laste brengen van de Algemene Reserve van Empatec

1. Het tekort ten laste brengen van de Algemene Reserve van Empatec
2. Het tekort oplossen door een eenmalige bijdrage van de deelnemende gemeenten.

Aangegeven wordt, dat voor beide opties geldt dat pas tot een definitieve toekenning wordt overgegaan op het moment dat de strategie, inclusief financiële effecten, bekend is. Het betreft dus een tijdelijke ondersteuning om ervoor te zorgen dat de reguliere activiteiten van Empatec kunnen worden gecontinueerd. Ambtelijk en bestuurlijk heeft Súdwest-Fryslân de voorkeur uitgesproken voor optie 1. In de voorbereidingen op dit advies is zowel ambtelijk als bestuurlijk echter gebleken dat de overige vijf gemeenten gaan voor optie 2. Er is geen draagvlak bij de buurgemeenten voor optie 1. Met het oog

op het gezamenlijk belang om te komen tot eensluidende besluitvorming door alle deelnemende gemeenten wordt daarom voorgesteld de koers van Súdwest-Fryslân op dit onderdeel te wijzigen en in te stemmen met een eenmalige extra bijdrage.⁷⁵

Op 30 augustus 2018 schrijven de RvC en de directie van Empatec een reactie op het Iroko-rapport. Zij stellen vast dat Iroko in hoofdlijnen de conclusies onderschrijft zoals die in de strategische visie van Empatec zijn verwoord en zien - net zoals Iroko - goede aanknopingspunten om elementen uit het scenario 'verbreding via publieke doelgroepen' toe te voegen aan de strategische visie van Empatec. Daardoor wordt met name de maatschappelijke rol (i.c. beleidsdoelen van de gemeenten) van Empatec verder versterkt. Echter wijzen zij er ook op dat in het Iroko-rapport een aantal zaken onderbelicht is of niet op een juiste wijze is weergegeven. Daardoor zou de lezer van het Iroko-rapport onjuiste conclusies kunnen trekken over de strategische visie die is ontwikkeld.

In september 2018 verschijnt het definitieve Procesplan voorbereiding besluitvorming richtinggevend advies voor het toekomstscenario GR F-W/Empatec.⁷⁶ De procesregiegroep, die de auteur is van het plan, heeft als opdracht het besluitvormingsproces rond het richtinggevend besluit over het toekomstscenario van de GR F-W voor te bereiden, uit te werken en te begeleiden. In dit procesplan wordt de governancestructuur toegelicht. Deze zal bestaan uit onder andere:

- Stuurgroep: de stuurgroep wordt tijdelijk ingesteld voor de periode van september 2018 tot eind 2019 en bestaat uit alle wethouders van de aangesloten gemeenten die deel uitmaken van GR F-W
- Procesregiegroep: de procesregiegroep is de opdrachtnemer om het proces rond de voorbereiding en de uitwerking van het richtinggevend besluit van de aangesloten gemeenten te begeleiden en uit te werken. De procesregiegroep bestaat uit beleidsambtenaren van de gemeenten De Fryske Marren, Waadhoeke en Súdwest-Fryslân en de projectleider POSD (Projectorganisatie Sociaal Domein) Noardwest-Fryslân
- Werkgroep Scenario's: de werkgroep Scenario's gaat de uitgewerkte scenario's uit het Iroko-rapport nader verkennen en de consequenties van de scenario's uitwerken.
- Controlleroverleg: financieel medewerkers van de gemeenten en Empatec maken deel uit van het controlleroverleg. De financiële doorrekening van de scenario's wordt nader verkend
- Werkgroep Governance: beleidsadviseurs en juridisch medewerkers van gemeenten en Empatec doen, nadat het toekomstscenario gekozen is, nader onderzoek naar de gewenste governancestructuur. Deze werkgroep start in 2019 met haar activiteiten.

De planning is erop gericht de colleges in januari 2019 en de raden in maart 2019 een richtinggevend besluit te laten nemen over het toekomstig scenario voor Empatec.⁷⁷

Op 2 oktober 2018 besluit het college om het procesplan Toekomst Pastiel/Empatec vast te stellen en kennis te nemen van het Iroko-onderzoek. In het collegeadvies wordt geadviseerd dat de doorontwikkeling van SW-bedrijven en de rol die zij al dan niet hebben in de Participatiewet, complex van aard zijn. De instroom in de sociale werkplaats is door het rijk beëindigd, kwetsbare inwoners die een beroep doen op de gemeente voor ondersteuning, zijn daarmee niet plots verdwenen. Het Iroko-onderzoek is opgebouwd vanuit de huidige bedrijfsvoering van de GR F-W en Empatec. De komende periode wil de gemeente (intern) ingaan op wat haar inwoners en zij als gemeente nodig hebben ('brede verkenning'). Die twee perspectieven tegen elkaar afzetten en afwegen leidt volgens het collegeadvies naar verwachting in januari en maart 2019 tot een richtinggevend besluit. In het collegeadvies wordt de urgentie geschetst om dit in een kort tijdsbestek te realiseren: "Niets doen zal leiden

75 Collegebesluit 'Jaarrekening 2017 GR Fryslân-West, Jaarrekening 2017 Empatec NV en de eerste begroting 2019 GR Fryslân-West'. 28 augustus 2018

76 Opdrachtgever zijn wethouders van de gemeenten De Fryske Marren, Waadhoeke, Harlingen, Súdwest-Fryslân, Terschelling en Vlieland. Opdrachtnemer: procesregiegroep Hugo de Jonge – projectleider POSD NWF Antje Moerman - Waadhoeke Jolanda Russchen - De Fryske Marren Klaas Ybema - De Fryske Marren Jessy Cijntje en Ton Terpstra – Súdwest-Fryslân Michiel Schlüter – Súdwest-Fryslân

77 Procesplan voorbereiding besluitvorming richtinggevend advies voor het toekomstscenario GR Fryslân-West/Empatec. September 2018

tot kostenstijgingen in zowel het sociaal domein als het ruimtelijk domein voor de instandhouding van de huidige structuur, zonder dat daar een afweging aan ten grondslag ligt. Daarnaast is het de vraag of we daarmee onze inwoners het beste ondersteunen.” Als risico wordt genoemd dat er beperkte tijd is om de scenario’s uitgebreid te laten onderzoeken. Om dit risico te beheersen is gekozen voor een richtinggevend besluit. Na dit besluit moeten echter nog veel zaken nader uitgewerkt worden. Marktverkenning, pilots en dergelijke komen volgens het collegebesluit daarom pas in de uitwerkingsfase aan de orde.⁷⁸

78 Collegebesluit ‘Procesplan Toekomst Pastiel/Empatec’. 2 oktober 2018

Op 4 oktober 2018 stemt de raad in met het raadsvoorstel en de voorgestelde zienswijze op de eerste begroting 2019 van de GR F-W. Een incidentele extra bijdrage van € 512.000 wordt gereserveerd. De definitieve toekenning van de gevraagde incidentele extra bijdrage vindt, volgens de zienswijze, plaats na vaststelling van de nieuwe strategie plus de financiële meerjarenplannen van Empatec.⁷⁹

79 Raadsvoorstel ‘Jaarrekening 2017 GR Fryslân-West, Jaarrekening NV Empatec en de eerste begroting 2019 GR Fryslân-West’. 4 oktober 2018

Daarnaast wordt, conform het raadsvoorstel van 4 oktober 2018, kennisgenomen van de jaarstukken 2017 van de GR F-W. In deze jaarrekening wordt de commissie Van Gent genoemd als een onderwerp dat door het bestuur is besproken of waaraan goedkeuring is verleend. Tevens wordt geconcludeerd dat Empatec, in het streven naar een gezonde financiële huishouding (conform de normen van de commissie Van Gent), in de toekomst meer omzet uit de markt zal moeten realiseren.⁸⁰

80 Jaarrekening GR F-W 2017

Eind november 2018 ontvangt de directie van Empatec een memo van de RvC dat deze voornemens is de Empatec-begroting 2019 niet vast te stellen. Vanwege het voorspelde verlies in combinatie met het verdampen van de liquiditeit, geeft de RvC aan dat zij zich zorgen maakt over Empatec en de begroting moeilijk goed kan keuren. Ook wordt aangegeven dat in de loop van 2016 al voorzien werd dat de continuïteit van de onderneming werd bedreigd. De directie heeft toen diverse initiatieven ontplooid, waaronder het initiëren van een strategische heroriëntatie en het instellen van de commissie Van Gent. De RvC heeft haar zorgen ook geuit richting de directie. De RvC geeft aan dat zij in het najaar van 2018 en het voorjaar meerdere malen overlegd heeft over de uitkomsten van de strategische heroriëntatie en dat zij de uiteindelijke visie onderschrijft. Hoewel de RvC begrip heeft voor het feit dat de gemeenten zich willen herbezinnen op de activiteiten van Pastiel, geeft zij aan dat dit losstaat van de noodzaak tot een verhoging van de gemeentelijke bijdrage. Ook refereert de RvC in haar memo aan de liquiditeitsquote, voortkomend uit het rapport van de commissie Van Gent. Samengevat is de RvC van mening dat de begroting 2019 moet uitgaan van een aangepaste strategie én dat er sprake moet zijn van waarborgen om een begroting te voorkomen waarvan bij voorbaat duidelijk is dat de uitkomst van de totale bedrijfsuitoefening uitkomt op een negatief bedrag. Daarom moet er meer zekerheid ingebouwd worden aangaande de gemeentelijke bijdragen voor de komende jaren. De toegezegde eenmalige verhoging van € 1.098 per SW-medewerker is in de ogen van de RvC niet toereikend. In de eerste plaats door het incidentele karakter en daarnaast doordat het bedrag niet toereikend is om een negatief resultaat over 2019 te voorkomen. Voorgesteld wordt om op 29 november 2018 een extra informeel overleg te beleggen dat wordt gewijd aan bovenstaande problematiek.⁸¹ Het bericht wordt op 23 november 2018 per e-mail gedeeld met onder andere de wethouder SWF.

81 Memo aan directie NV Empatec van de RvC. Betreft: voorgenomen besluit om goedkeuring Begroting 2019 voorlopig te onthouden en voorstel voor een extra informeel overleg op 29 september tussen DB Fryslân-West, RvC en directie NV Empatec. Ontvangen door wethouder SWF per e-mail op 23 november 2018

Op 28 november 2018 wordt in de geannoteerde agenda DB/AB/AVA ambtelijk advies gegeven over de keuze van de RvC om de herziene begroting 2019 van goedkeuring te onthouden. Geadviseerd wordt om de RvC aan te horen, geen toezeggingen te doen over extra benodigde middelen en geduld te vragen voor de besluitvorming, conform het afgesproken proces met de stuurgroep en de colleges van B&W. Met betrekking tot de herziene begroting 2019 wordt voorgesteld om de concept herziene

begroting aan te houden en de directie te verzoeken deze aan te passen. De belangrijkste reden hiervoor is 'eerst visie, dan budget'.⁸²

82 Geannoteerde agenda DB/AB/AVA, 28 november 2018

Op 29 november 2018 vindt een informele bijeenkomst plaats met het DB, de directie van Empatec en de RvC. Aanleiding voor de bijeenkomst zijn de zorgen over de begroting 2019 en het feit dat de RvC heeft aangegeven geen goedkeuring te kunnen geven. In het verslag wordt een toelichting gegeven op de ontwikkeling van de financiële problematiek en het proces rondom het komen tot de begroting voor 2019. Aangegeven wordt dat er structurele investeringen nodig zijn om omzetsijging te kunnen realiseren. De wethouder van SWF geeft in het verslag aan dat SWF zich al jaren bewust is van het feit dat zij al jaren voor een dubbeltje op de eerste rang zitten en dat het tijd is om te bezien of dat nog passend is. De wethouder stelt voor dat de exploitatietegenvallers in 2018 het gevolg zijn van met name tekortschietende inkomsten bij Pastiel en suggereert dit niet op te lossen door een verhoogde bijdrage, maar door het aanpassen van de bedrijfsvoering binnen dat bedrijfsonderdeel en het opstellen van een reëlere inschatting van (project) opdrachten vanuit de gemeenten aan Pastiel. In een discussie over het voldoen aan kengetallen stelt de bestuurder van SWF dat het aanpassen van de normen niet aan de orde is, omdat deze pas recentelijk zijn vastgesteld. Wanneer een RvC-lid zich afvraagt waarom de gemeenten niet enthousiast reageren op een plan waarbij in de toekomst geen gemeentelijke bijdrage zou worden gevraagd, reageert de bestuurder dat een dergelijke ambitie juist als risicovol ervaren wordt. In een discussie over vervolgstappen stelt de bestuurder van SWF uiteindelijk voor dat onderzoek dient te worden in hoeverre een krediet of garantstelling vanuit de gemeente mogelijk is.

Op 13 december 2018 verschijnt een (concept)memo over 'oplossingen liquiditeitsproblemen Empatec'. De steller van het stuk is een ambtenaar die vanuit Financiën betrokken is vanuit de gemeente SWF. In de herziene begroting 2019 doet de GR F-W daarom een dringend beroep op de gemeenten om de eigen bijdrage in 2019 verder te verhogen. In de eerste begroting 2019 en ook in de concept herziene begroting is op dat moment uitgegaan van € 500 + € 1.098 = € 1.598 per SW-medewerker. In de memo wordt toegelicht dat de gemeenten niet akkoord willen gaan met de - in de begroting van 2019 - opgenomen verhoging van de gemeentelijke bijdrage om de liquiditeitsproblemen te compenseren. De memo verklaart, dat de gemeenten eerst overeenstemming willen bereiken over de toekomstvisie voordat ze hiertoe overgaan: "Voordat de gemeenten overgaan tot het betalen van een hogere bijdrage, moet er eerst overeenstemming zijn over de visie. Dit is de route die we hebben afgesproken."⁸³

83 Memo 'Oplossingen liquiditeitsproblemen NV Empatec', 13 december 2018

3.6 2019: Financiële ontvlechting, nieuwe toekomstscenario's, hogere structurele bijdrage

In 2019 vindt met terugwerkende kracht naar (de jaarrekening van) 2018 de ontvlechting tussen de GR F-W en Empatec plaats. In de managementletter bij de jaarrekening 2018 GR F-W wordt toegelicht, dat de GR F-W tot en met 2018 werd geconsolideerd in de jaarrekening van Empatec. De accountants geven aan een position paper te hebben ontvangen van Empatec die de drie elementen welke bepalen of geconsolideerd dient te worden (organisatorische verbondenheid, centrale leiding en economische verbondenheid), nader duidt. Met betrekking tot de organisatorische verbondenheid zijn er geen veranderingen ten opzichte van 2017. Hiervan is nog steeds sprake. Echter is er geen sprake van centrale leiding tussen de GR F-W en Empatec. De organen en de personen die daarin zitten, zijn verschillend van elkaar, zo blijkt ook uit onder andere de WNT-verantwoordingen. Daarom is er geen sprake van centrale leiding. Met betrekking tot economische verbondenheid wordt aangegeven dat er in 2018 discussie is ontstaan tussen de GR F-W en Empatec (DB/AB versus RvC/directie), waarbij de onderlinge verhouding nader is geduid. Hieruit is afgeleid dat er geen sprake meer is van economische verbondenheid. Dit betekent dat er (met terugwerkende kracht) vanaf 2018 niet meer geconsolideerd wordt.⁸⁴

84 Managementletter jaarrekening GR F-W 2018

85 Rapport KokxDeVoogd, Governance GR Fryslân-West en NV Empatec, 12 mei 2020, pag. 10.

86 Memo DeHaan Advocaten & Notarissen. 15 januari 2019. Gericht aan Empatec

87 PowerPoint. SWF Petear. 'Doorontwikkeling Participatie'. 15 januari 2019

Op 15 januari 2019 brengt DeHaan Advocaten een advies uit aan de directie en de RvC van Empatec over de 'begrotingskwesitie'.⁸⁵ Onder de belangrijkste conclusies van deze memo valt onder andere het advies om de zaken tussen de GR F-W en Empatec op het gebied van financiële huishouding - in ieder geval wat betreft begrotingen - te ontvlechten, endat er geen contractuele afspraak ligt tussen Empatec en de GR F-W om op verzoek van de GR F-W een 'bijdrage' te leveren aan de tekorten van de GR F-W. Wel kan de GR F-W, als aandeelhouder, besluiten tot een dividenduitkering; de jaarlijkse 'bijdrage' die tot nu toe heeft plaatsgevonden lijkt volgens deze memo het karakter te hebben van een rekening-courantfaciliteit tussen aandeelhouder en vennootschap (mede gelet op het verleden waarbij vanuit de GR F-W surplussen aan Empatec zijn overgemaakt) of dat er sprake is van een 'stelsel' van onverschuldigde betalingen. Het advies is om deze praktijk ofwel te stoppen ofwel daarover nadere afspraken te maken. De memo adviseert het bestuur van Empatec om zich te onthouden van het doen van uitkeringen/betalingen aan de GR F-W voor zover daartoe geen aandeelhoudersbesluit is genomen en voor zover die in strijd zijn met de uitgangspunten van de commissie Van Gent.⁸⁶

Op 15 januari 2019 is tijdens het SWF Petear in het college van B&W gediscussieerd over de toekomst van de uitvoering van de Participatiewet in Súdwest-Fryslân en de positie van Empatec daarin.⁸⁷ Afgesproken is dat:

- Het college meerdere mogelijke scenario's wenst te verkennen, zoals geschetst in het Iroko-rapport. Alleen optie 1 uit dit rapport (geen wijzigingen ten aanzien van het beleid, SW-deel wordt op natuurlijke manier afgebouwd en jaarlijkse kosten voor gemeente per SW-plaats lopen op) is geen logische route
- De scenario's moeten worden verkend op basis van een aantal nog te formuleren vraagpunten
- Er op voorhand geen scenario's zijn uitgesloten
- De uitvoering van de Participatiewet in brede zin moet worden betrokken bij de verkenning en daarmee logisch moet samenhangen; formulering van een visie hierop is onlosmakelijk onderdeel van het proces
- Met de overige GR-leden zal worden besproken dat het college van Súdwest-Fryslân vindt dat de GR F-W de discussie zo open mogelijk moet voeren. Dat wil zeggen: zonder inbreng van Empatec tijdens de eerstvolgende heisessie(s)
- De directeur, plv. secretaris van Súdwest-Fryslân, de directeur van Empatec hierover zal informeren
- Een vertraging ten opzichte van het tot nu gevolgde tijdpad niet onoverkomelijk is; beter nu goed doordacht dan later repareren

Op 15 januari 2019 wordt de position paper opgeleverd. De position paper geeft richting aan de gewenste uitvoering van de Participatiewet in het gebied Fryslân-West. Het is een document waarin de visie op hoofdlijnen wordt aangegeven en niet vanuit het uitvoeringperspectief. De richting van de position paper geeft bandbreedte aan de keuzes die de individuele gemeenten in de toekomst kunnen maken. Daarbij gaat het om financiële keuzes en inhoudelijke keuzes. In een handreiking voor het bestuur 'oplegger position paper' wordt een voorzet gedaan voor een collegebesluit van de aangesloten gemeenten:

1. De visie en de uitgangspunten van de position paper te onderschrijven
2. Het deel van de arbeidsinschakeling voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt in samenwerking met de Fryslân-West-gemeenten uit te voeren in een publieke organisatie (doorontwikkeling Fryslân-West)
3. De gevolgen voor de huidige uitvoeringsorganisaties (met name Pastiel/Empatec en gemeenten) te regelen in de komende jaren

4. Naast de doelgroep Sociale Werkvoorziening, nieuwe doelgroepen (Pro-/Vso-leerlingen, Wajong, eventueel statushouders) - zoals vermeld in de position paper - onder te brengen bij de publieke organisatie binnen de budgettaire mogelijkheden
5. In te stemmen met een verhoging van de gemeentelijke bijdrage naar € 2.000 per subsidie-eenheid, met het voorbehoud dat er een nadere financiële onderbouwing komt van Fryslân-West
6. Bij de kadernota 2020/meerjarenbegroting 2021-2024 inzichtelijk te maken welke extra middelen nodig zijn voor de verbreding van de doelgroepen
7. De governance van de GR F-W in het laatste kwartaal 2019 aan te passen aan de nieuwe vorm van de publieke organisatie

Op 28 januari 2019 verschijnt een ambtelijk memo/advies 'Advies over stand van zaken doorontwikkeling Pastiel/Empatec' in het college. Deze wordt op 28 januari geagendeerd tijdens een bestuurlijk overleg van wethouder Van Gent en op 29 januari ter bespreking voorgelegd in het college van B&W. Doel van dit advies is het college te informeren over de huidige stand van zaken en te adviseren over de te zetten stappen ten aanzien van de doorontwikkeling van Empatec. In de memo wordt toegelicht, dat bij de ambtelijke voorbereiding van de heisessie van 18 januari bleek dat de overige gemeenten niet of nauwelijks begrip konden opbrengen voor het standpunt van het college van Súdwest-Fryslân. Struikelblokken waren:

Het proces tot nu toe andere verwachtingen had gewekt

- Het beeld is ontstaan dat Súdwest-Fryslân gedurende de wedstrijd de regels aanpast
- Gemeenten zich gebonden voelen aan het tijdpad en hierover toezeggingen hebben gedaan aan de gemeenteraad
- Het wordt niet logisch gevonden om zonder Empatec te discussiëren; mogelijk strijdige belangen worden niet onderkend.

Conform afspraak met het college van Súdwest-Fryslân is de inhoud van de heisessie aangepast en de uitnodiging aan de directie van Empatec ingetrokken. Deze stand van zaken is teruggekoppeld op 16 januari 2019 aan de wethouder met het advies om het standpunt van het college van Súdwest-Fryslân persoonlijk te communiceren met de bestuurders van de andere gemeenten voordat de heisessie van 18 januari 2019 van start zou gaan. Als gevolg van een overvolle agenda heeft de portefeuillehouder ervoor gekozen om de overige bestuurders van de GR F-W per e-mail te informeren over het standpunt van het college van Súdwest-Fryslân en de gevolgen voor de heisessie van 18 januari 2019. Deze e-mail is op 17 januari 2019 verzonden. De e-mail met het standpunt van het college van Súdwest-Fryslân heeft de overige bestuurders laat bereikt. Dit heeft geleid tot irritatie bij de andere bestuurders, mede omdat de overige bestuurders de wethouder van Súdwest-Fryslân niet hebben kunnen bereiken voor tekst en uitleg, voorafgaand aan de heisessie. Bovendien omschrijft de memo dat de wethouder afwezig was op de heisessie van 18 januari, waarna deze is verzet.

Vervolgens is telefonisch overlegd tussen de bestuurders op 21 januari 2019. Op 22 januari wordt het gesprek vervolgd per conference call. De consequentie van de ontstane situatie, aldus de memo, is, dat de overige GR-leden hebben aangegeven dat zij van mening zijn dat Súdwest-Fryslân geen trekker meer kan zijn in het proces. De regievoering op het gezamenlijke proces is overgedragen aan de gemeenten in Noardwest-Fryslân. Zij hebben inmiddels een ambtelijk trekker aangewezen en een nieuwe heisessie gepland op 31 januari 2019, waarbij Empatec aanwezig zal zijn. De gemeente Súdwest-Fryslân is voor dit overleg uitgenodigd. In de memo wordt geconstateerd dat de bestuurlijke verhoudingen onvoldoende hersteld zijn en dat de positie van Súdwest-Fryslân als grootste gemeente schade heeft opgelopen. Verder achten, volgens de memo, de overige GR-leden het mogelijk dat SúdwestFryslân

uit de GR F-W wil stappen. Zij wensen de verzekering van het college van Súdwest-Fryslân dat een eventuele uittreding niet eerder ingaat dan in 2021. De memo concludeert, dat de wethouder enerzijds niet voldoet aan het mandaat dat het college haar heeft meegegeven; anderzijds is de positie van de wethouder in het AB en het DB ingewikkeld geworden. Ze kan niet meer meegaan in de eerder afgesproken koers in het AB/DB. Geadviseerd wordt om de bestuurlijke verhoudingen te herstellen en een inhoudelijk standpunt te formuleren in het college van B&W SWF.

In een brief van 30 januari 2019 van de RvC van Empatec aan de directie uit de RvC haar zorgen over de financiële situatie van Empatec. Zij blikt terug op het constructieve informele overleg van 29 november 2018, waarin zij heeft benadrukt dat het belangrijk is dat de gemeenten zo snel mogelijk hun visie-ontwikkelingstraject voor de uitvoering van de Participatiewet afronden. De aanwezige wethouders zijn volgens de brief unaniem van mening dat er snel duidelijkheid moet komen over zowel de situatie voor 2019 als de strategie voor de ontwikkeling van Empatec in de komende jaren. Voor de uitwerking van die afspraken is de deadline van eind januari 2019 afgesproken. Vastgesteld wordt dat de directie alle taken van de toen opgestelde takenlijst heeft afgerond, maar dat ditzelfde niet geldt voor de gemeenten. Zij hebben de volgende zaken niet binnen de afgesproken termijn afgerond:

- a. Onderzoeken of SWF in 2019 € 200.000 aan projecten weer kan investeren bij Pastiel
- b. Bepalen van de aannemelijkheid dat de Werkjouwder in de gemeente SWF ook na 1 augustus 2019 wordt doorgezet
- c. Wat kunnen gemeenten aan extra opdrachten in 2019 bij Pastiel en Empatec investeren, waardoor er minder omzet naar externe partijen vloeit en er meer omzet naar Empatec en Pastiel toevloeit
- d. Planning van ambtelijke werkgroep valideren om te beoordelen wat er nodig is om in maart 2019 een meerjarenraming 2020-2024 voor de GR F-W gereed te hebben.

De RvC spreekt daarnaast haar bezorgdheid uit over de constatering dat de directie van Empatec niet welkom zou zijn op een heisessie van 18 januari jl. In haar ogen moeten de gemeenten uiterlijk 15 april volstrekte helderheid bieden over de toekomstige rol van Empatec en de noodzakelijke aanvullende bijdragen van gemeenten in de meerjarige exploitatie, die in de begroting van de GR F-W voor 2020 en in de meerjarenraming moeten worden opgenomen. De RvC adviseert de gemeenten om door te gaan met de implementatie van het door hen ingezette bedrijfsmodel voor de Empatec-bedrijven. De RvC geeft aan dat ze zich gedwongen voelt om zich in haar keuzes niet meer primair te laten leiden door de geconsolideerde cijfers van de NV en de GR F-W, maar zich primair zal richten op de enkelvoudige cijfers van Empatec. Ten slotte vraagt zij de directie om een bijeenkomst te organiseren tussen bestuur (ook in haar rol als aandeelhouder), directie en RvC.⁸⁸

88 Brief van de RvC van Empatec aan de directie van Empatec over de financiële situatie van de NV. 30 januari 2019

Op 2 april 2019 besluit het college van SWF in te stemmen met de notitie 'Brede verkenning scenario's Participatiewet' en op basis van deze notitie te kiezen voor scenario 3: het werkleerbedrijf. Het college verzoekt de portefeuillehouder om in overleg te treden met de overige GR-leden en de directie van Empatec om te verkennen of partijen de visie van het college delen en willen meewerken aan de ontwikkeling van een werkleerbedrijf. Gelet op deze discussie, wordt nog niet ingestemd met een structurele verhoging van de gemeentelijke bijdrage tot € 2.000 per subsidie-eenheid, in afwachting van de nadere financiële onderbouwing van de GR F-W en de reactie van partijen op de voorgenomen koers van de gemeente SWF richting een werkleerbedrijf.⁸⁹

89 Collegebesluit 'Brede verkenning scenario's uitvoering Participatiewet'. 2 april 2019

Uit het AB-verslag van 10 april 2019 blijkt dat er een nieuwe secretaris voor de GR F-W wordt aangesteld. De oude secretaris, die tevens financieel directeur (directeur Finance & Control) van Empatec was, is volgens de presentielijst bij dit verslag enkel nog aanwezig als financieel directeur.

Op 28 mei 2019 besluit het college de GR F-W te berichten dat de raad op 4 juli een besluit neemt over haar advies en mening over de begroting van de GR F-W 2020, inclusief het meerjarenperspectief. In het raadsvoorstel wordt toegelicht dat het subsidietekort vanuit de GR F-W in het verleden werd opgevangen door de winsten en reserves van de GR F-W, maar dat het AB heeft besloten dat dit per 2020 niet meer mag vanwege liquiditeitseisen die voortvloeien uit de door het bestuur ingestelde commissie Van Gent. Het college vraagt de raad om:

- Eenmalig in te stemmen met een extra bijdrage van € 750.000 als tegemoetkoming in de kosten van de transitie naar een werkleerbedrijf en als dekking van de meerkosten per SE, en dit op te nemen in de begroting als onvermijdelijke ontwikkeling
- In te stemmen met de voorgestelde richting van de verdere ontwikkeling van Empatec en de GR F-W (richting een werkleerbedrijf)
- In te stemmen met het voornemen tot herijking en bestuurlijke en uitvoerende aanpassing van de GR F-W.

In het raadsvoorstel wordt toegelicht waarom de begroting niet zonder meer kan passeren. Dit komt onder andere doordat de begroting geschoeid is op de leest van een sociale onderneming (hierover is door deelnemende gemeenten nog geen besluit genomen); gevraagd wordt om een structurele extra bijdrage van € 2.000 per persoon in de oude Wsw-regeling (SE) om de efficiëncykorting op te vangen en de uitbouw naar nieuwe doelgroepen te bewerkstelligen. Beargumenteed wordt dat de GR F-W, en niet de afzonderlijke gemeenten, hierover het eindoordeel heeft. De begroting schetst een ontwikkeling van de omzet met een stijgende lijn (§1.3, blz. 9). SWF verwacht echter dat met de afname van de "klassieke WSW'ers" de omzet eerder daalt dan stijgt. Vanwege de gestaakte instroom zal het aantal oud Wsw-medewerkers afnemen en uiteindelijk nul zijn, wat een omzetafname betekent. Op het moment van schrijven zijn de jaarrekening van Empatec over 2018 en de jaarrekening van de GR F-W nog niet bij de gemeente aangeboden. Dit maakt het beoordelen van de begroting voor de komende jaren niet makkelijk.

Met betrekking tot de bestuurlijke herijking wordt in het raadsvoorstel aangegeven dat de GR F-W is opgericht vóór de samenvoeging van de voorheen elf gemeenten en voor het laatst kort na de invoering van de Participatiewet is aangepast. Daarna is er lokaal en landelijk een fors aantal ingrijpende wijzigingen geweest. De structuur van de besturen, met een algemeen en een dagelijks bestuur, was ingericht op elf gemeenten. Nu er na de herindeling nog maar zes deelnemende gemeenten zijn, past die structuur niet meer en moet deze worden aangepast. Op 13 juni 2018 is bovendien de Wet gemeenschappelijke regelingen aangepast, waardoor de GR F-W ook aangepast moet worden. De verwachting is dat voor het einde van 2019 duidelijk is wat de vorm wordt. Daarvoor moet de regeling van de GR F-W (de GR F-W spreekt van een regeling; de NV kent statuten) worden aangepast, waar de raden over moeten besluiten.⁹⁰

In juni 2019 komt het interne medewerkersonderzoek van SWF uit. Opvallend is dat bij het cluster Beleid sociaal domein (n=14) op een schaal van 1-10 significant lage scores worden gegeven voor de thema's Informatievoorziening (3,6) en Werkdruk (2,7).

90 Raadsvoorstel 'Visie op doorontwikkeling GR F-W en Empatec en gevoelen over de begroting GR 2020'. 4 juli 2019

Tijdens de bespreking van de begroting 2020, inclusief meerjarenperspectief, in de gemeenteraad op 4 juli 2019 besluit de gemeenteraad echter alsnog in te stemmen met de (door de GR F-W) gevraagde structurele bijdrage van € 2.000 per SE. Het amendement dat hiertoe leidt, is ingediend door Groen-Links, D66, GBTL en De Wind. Dit besluit is in strijd met het raadvoorstel van het college waarbij een incidentele extra bijdrage van € 750.000 wordt voorgesteld (als tegemoetkoming in de kosten van de transitie naar een werkleerbedrijf en als dekking van de meerkosten per SE). De toelichting bij het amendement is vielvoudig. Allereerst wordt gesteld dat SWF sinds jaar en dag € 500 per SE betaalt terwijl het landelijke gemiddelde € 3.250 bedraagt. Ook de wethouder heeft dit volgens het amendement meermaals zo gezegd. Daarnaast zijn de overige gemeenteraden van de gemeenten binnen de GR F-W allemaal akkoord gegaan met de structurele verhoging. Ten derde wordt geconcludeerd dat dit extra geld nodig is om de mensen aan het werk te kunnen houden. Het geldt heeft niets te maken met eventuele kosten van (onderzoek naar) de transitie naar een leerwerkbedrijf. Ter conclusie wordt gesteld dat de functie van de GR F-W en Empatec van belang is voor de mensen die daar aan het werk zijn. Deze verhoging van de bijdrage is volgens het amendement onvermijdelijk als “wij” Empatec “in de lucht” willen houden.⁹¹

91 Amendement (artikel 30 RvO) 'Fyzje GR F-W en Empatec. 4 juli 2019.

Op 4 juli 2019 wordt de position paper 'Samen Krachtig Verder', inclusief addendum 'Brede Verkenning scenario's Participatiewet', ter besluitvorming aangeboden aan de gemeenteraad. De raad wordt gevraagd om eenmalig in te stemmen met een extra bijdrage van € 750.000 als tegemoetkoming in de kosten van de transitie naar een werkleerbedrijf en als dekking van de meerkosten per SE, dit op te nemen in de begroting als onvermijdelijke ontwikkeling en in te stemmen met de voorgestelde richting van de verdere ontwikkeling van Empatec en de GR F-W). De gemeente SWF heeft, parallel aan de totstandkoming van de position paper, een eigen brede verkenning uitgevoerd naar uitvoeringsmodellen voor de Participatiewet. De position paper geeft richting aan de gewenste uitvoering van de Participatiewet in het gebied Fryslân-West. Bij de gemeenten van de GR F-W bestaat consensus over de volgende, in de position paper uitgewerkte uitgangspunten voor de ontwikkelrichting van de samenwerking op het terrein van de Participatiewet:

- Er is consensus bij de aangesloten gemeenten in de regio Fryslân-West om in de toekomst een deel van de arbeidsinschakeling voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt in samenwerking uit te voeren (conform schema) en op te dragen aan een gezamenlijk te vormen publieke organisatie
- Het organiseren van vrijwilligerswerk en maatschappelijke participatie is en blijft de verantwoordelijkheid van de individuele gemeente
- Elke individuele gemeente regelt zelf de inkomensvoorzieningen, het verstrekken van uitkeringen en het vaststellen en uitvoeren van het minimabeleid
- De regie op de werkgeversdienstverlening en de werknemersdienstverlening ligt bij de gemeenten. De coördinatie hiervan wordt in Fryslân-West gezamenlijk belegd bij een publieke organisatie.

Op basis van de position paper heeft de gemeente Súdwest-Fryslân daarnaast een verdieping geschreven waarin een voor SWF duidelijke richting uit naar voren komt: een doorontwikkeling naar een werkleerbedrijf, met bijbehorende aanpassingen in de governance.⁹²

92 Bestuursopdracht uitwerking position paper, 8 juli 2019

In de vergadering van 8 juli 2019 komt de stuurgroep bij elkaar met als doel het verkrijgen van een bestuurlijke opdracht voor de uitvoering van de Participatiewet. Op verzoek van de procesregiegroep heeft SWF een plan van aanpak geschreven dat door alle leden van die groep - behalve Empatec - wordt onderschreven. In de vergadering wordt het plan van aanpak van SWF besproken. De brede

verkenning van SWF wordt meegestuurd als bijlage bij de bestuursopdracht en voorgesteld wordt om deze als richtinggevend te beschouwen voor de uitwerking van de position paper in een duurzaam uitvoeringsmodel voor de uitvoering van de WSW'er en de Participatiewet in Fryslân-West. De voorgestelde opdracht is om een bedrijfsplan uit te werken, met daarin onder andere de visie en de ambitie van het werkleerbedrijf, de doelgroepen alsook de gevolgen hiervan voor de huidige NV Empatec en de gemeenten. Een discussie vindt plaats in de vergadering over wat de bestuurders willen, over de discrepantie tussen de verwachtingen van de bestuurders en de procesregiegroep, en de wijze waarop dit tot stand is gekomen. In dit verslag worden zaken vermeld waarvan is aangegeven dat de nieuwe opdrachtomschrijving daaraan moet voldoen. Er zullen verschillende zaken moeten worden aangepast in de opdrachtomschrijving, waaronder: de verbreding van doelgroepen moet worden verwerkt de wenselijkheid van een onderzoek naar een werkleerbedrijf, Empatec moet betrokken worden en een financiële businesscase moet worden geschreven.⁹³

In een ambtelijke memo van 29 augustus 2019 krijgt het college omtrent de strategische visie informatie over de stand van zaken aangaande de doorontwikkeling en de uitkomsten van het Iroko-onderzoek en een bijgaand advies. De memo stelt dat er risico's verbonden zijn aan het aannemen van een alternatief plan van aanpak voor de uitvoering van de position paper. Met name wordt gesteld dat wederom de mogelijkheid bestaat, en door Empatec aangegrepen kan worden, om door te ontwikkelen naar een commercieel, meer privaat bedrijf volgens het stramien van de strategische visie -. Het lijkt erop, dat Empatec altijd is doorgegaan met een ontwikkeling naar een commercieel bedrijf, de door de gemeenten aangegeven richting ten spijt. Geadviseerd wordt om de oorspronkelijke richting van het eerste plan van aanpak te onderschrijven, namelijk richting een werkleerbedrijf waarvan de procesregiegroep de uitwerking doet, die daarin een opdracht verleent aan gemeenten en Empatec. Empatec zal zorgdragen voor het deel dat te maken heeft met de bedrijfsvoering en het bedrijfsplan. Ook wordt geadviseerd om Empatec per brief van het college te berichten dat de strategische visie, of een meer commerciële organisatie, voor SWF niet acceptabel is, en om de overige deelnemers van de GR F-W te verzoeken ditzelfde te doen.

Uit een memo van het AB van de GR F-W d.d. 29 augustus 2019 blijkt dat EY-accountants de controleopdracht in juli 2019 (informeel) met GR F-W heeft opgezegd, met ingang van het boekjaar 2019. Er moet daarom een selectieproces gestart worden om een partij te selecteren voor het verzorgen van de accountantsdiensten van de GR F-W. Het AB van de GR F-W neemt uiteindelijk het formele besluit om de accountant aan te stellen. De directie van Empatec stelt tijdens een vergadering van de AvA op 18 september 2019 voor om de controleopdracht voor de jaarstukken van Empatec en BV Grienskip bij dezelfde partij te beleggen.⁹⁴

De herschreven opdracht voor de uitvoering van de position paper wordt op 11 september 2019 door de stuurgroep besproken en geaccordeerd door de bestuurders. Er wordt een datum afgesproken voor de heidag: 11 oktober. De belangrijkste verschillen tussen de eerste en tweede versie van aanpak zijn als volgt:

- In het eerste plan van aanpak wordt de brede verkenning vastgesteld en als basis gezien van een doorontwikkeling naar een werkleerbedrijf (wlb). In de tweede versie wordt de brede verkenning niet vastgesteld. Een onderzoek naar een werkleerbedrijf is wenselijk
- Een werkleerbedrijf wordt in de eerste versie als enige richting aangegeven en in de tweede versie worden een werkleerbedrijf en een strategische visie als meest positief omschreven

93 A) De doelgroepen en de verbreding van doelgroepen voor Empatec staan centraal, met als streven 'uitstroom naar regulier werk'. Meer doelgroepen gaan naar Empatec en bezien zal worden welke gevolgen dit heeft voor Empatec.

B) Vervolgens is het mogelijk dat de uitbreiding van doelgroepen aanleiding geeft om Empatec door te ontwikkelen, waarbij een werkleerbedrijf tot de mogelijkheden behoort, zoals reeds door SWF in de Visie Participatiewet West-Fryslân is beschreven.

C) Een onderzoek naar een werkleerbedrijf is wenselijk.

D) Het is aan Empatec om goed te kijken naar de punten, zoals beschreven onder 3e tot en met 3g: een financiële businesscase, de belangrijkste risico's en succesfactoren, de gevolgen voor huidige NV Empatec. Hierbij wordt op een later tijdstip aangemerkt dat gemeenten echter financieel verantwoordelijk zijn, waardoor zij betrokken moeten worden.

E) Voor wat betreft het punt met betrekking tot governance: deze moet worden onderzocht. Niet in relatie tot een werkleerbedrijf, wel praktisch en doelmatig, passend bij de vorm, rekening houdend met de verschillende doelgroepen

94 Verslag van de Algemene vergadering van Aandeelhouders, gehouden op woensdag 18 september 2019

- In de eerste versie is het onderzoek neergelegd bij de procesregiegroep als geheel; deze zet de sub-opdrachten verder uit. In de tweede versie heeft Empatec een leidende positie in de onderzoeksfase, inclusief de gevolgen voor gemeenten, toeleiding van doelgroepen, de belangrijkste risico's en succesfactoren voor de publieke organisatie, de gevolgen voor de gemeenten, gevolgen voor de doelgroep.

Op 15 oktober 2019 komt een financiële omissie in de begroting van de GR F-W aan het licht. Deze wordt op 15 oktober 2019 telefonisch medegedeeld aan het dagelijks bestuur van de GR F-W en op 22 oktober 2019 gemeld tijdens het controllersoverleg en per brief door de directie van Empatec aan de GR F-W. Deze omissie is ontstaan doordat de post loonkostensubsidie Begeleid Werken van € 1.574.000 onterecht niet is opgenomen in de begroting 2019.⁹⁵ Dit heeft grote gevolgen voor het financiële resultaat over 2019 van de GR F-W. De vastgestelde begrotingen van zowel de GR F-W de NV Empatec zijn daardoor niet juist. Er is een aansluitverschil tussen de bijdrage van Empatec in de resultatenrekening van de GR F-W, € 2.547.000 en de bijdrage aan de GR F-W, € 3.349.000 opgenomen in de resultatenrekening van de Empatec. Daarnaast is de post lage inkomensvoordeel (LIV) opgenomen in de begroting van Empatec als een verlaging van de overige bedrijfskosten. Deze post hoort deel uit te maken van de begroting van de GR F-W. Er zijn verder verschillen geconstateerd tussen de vastgestelde begrotingen van de GR F-W en Empatec en de begroting die intern is ingelezen in Exact (financiële administratie).⁹⁶

95 Presentatie door Empatec over de 'financiële stand van zaken' oktober 2019 tijdens een vergadering met beleidsambtenaren en controllers op 21 oktober 2019

96 Brief 'tekort 2019', gericht aan wethouders van het AB. 22 oktober 2019

Op 4 november 2019 meldt de verantwoordelijk wethouder Empatec bij de burgemeester van SWF, dat zij samen met de algemeen directeur van Empatec een bod heeft uitgebracht op een woning in Sneek. Op 4 november is aan de burgemeester en de gemeentesecretaris gemeld dat het bod is geaccepteerd. Naar aanleiding hiervan wordt het bureau Necker van Naem Integriteit BV gevraagd om een integriteitsonderzoek uit te voeren waarbij de vraag met name is of de wethouder voldoende zorgvuldig en conform integriteitsregels heeft gehandeld met het oog op het voorkomen van belangenverstrengeling. Op 6 december 2019 wordt het rapport uitgebracht.⁹⁷

97 Rapport 'Onderzoek (voorgenomen) aankoop woning door wethouder'. Necker van Naem. 6 december 2019

Op 14 november 2019 laat de directeur van Empatec via een presentatie aan de regiegroep de ontwikkeling zien van de loonkosten en de rijksbijdrage SW, wat de situatie is van de rekening courant positie, wat de liquiditeitsontwikkeling zal zijn en doet hij een voorstel voor hoe men aan de betalingsverplichtingen kan voldoen. Ondanks afspraken die gemaakt zijn op 21 oktober 2019, bevestigd in de brief van 22 oktober 2019 aan de wethouders van het AB van het bestuur Fryslân-West, zijn er zijn ambtelijk geen voorstellen gedaan. De directie stelt voor om op korte termijn een lening van € 4,5 miljoen aan te gaan. Ambtelijk wordt een kasgeldlening als alternatief genoemd. Kortom, er is op dit moment geen concreet gezamenlijk voorstel.

Op 15 november 2019 treedt de verantwoordelijk portefeuillehouder, mevr. S. van Gent, af als wethouder. Zij is vanaf dat moment niet langer betrokken bij het dossier Empatec/SWF. Zij wordt vervangen door wethouder mevr. G. Wielinga.

Op 19 november 2019 verschijnt een ambtelijk memo, gericht aan de wethouders in het AB, over begrotingstegenvallers bij de GR F-W. Er wordt voorgesteld een analyse te laten maken door een registeaccountant. Met het besluit tot een externe analyse hoeft het bestuur op dat moment geen besluit te nemen over de concept herziene begroting 2020 en het aantrekken van een lening. Het liquiditeitsvraagstuk zou met een kasgeldlening opgelost kunnen worden. Deze oplossing is ter sprake gekomen tijdens het controllersoverleg bij Empatec. Tevens wordt vanuit Empatec, in het

document 'Ontvlechting NV en GR', een kasgeldlening als mogelijkheid aangemerkt om het liquiditeitsprobleem op te lossen. Geadviseerde besluiten:

1. Instemmen met een externe analyse door een registeraccountant in opdracht van de gezamenlijke gemeenten
2. Geen besluit nemen over de concept herziene begroting 2020
3. Het liquiditeitsvraagstuk met een kasgeldlening oplossen en geen langdurige lening gaan.

Op 25 november 2019 besluit het AB van de GR F-W de jaarrekening 2019 vast te stellen. Tevens is op diezelfde dag de jaarrekening van Empatec vastgesteld door de AvA. Tot en met 2018 is het verschil tussen kosten en opbrengsten van de GR F-W doorbelast aan (hierna omschreven als aangezuiverd door) Empatec. In de jaarrekening 2019 van de GR F-W is dit niet doorgevoerd. De RvC ziet geen mogelijkheden om de doorbelasting in 2019 plaats te laten vinden. De intentie is om de doorbelasting voor 2020 op andere wijze plaats te laten vinden.

Op 26 november 2019 neemt het college kennis van de memo (19 november 2019) met betrekking tot de stand van zaken GR F-W (begrotingstegenvallers GR F-W) en besluit het college de raad conform deze actieve informatie te informeren. In de memo die is opgesteld door de ambtelijke werkgroep van de deelnemende gemeenten en gericht aan de wethouders in het AB van Fryslân-West, worden de aanleiding voor en de context van de begrotingstegenvallers in 2019 toegelicht. De geadviseerde besluiten luiden om:

1. In te stemmen met een externe analyse door een registeraccountant in opdracht van de gezamenlijke gemeenten
2. Geen besluit te doen nemen over de concept herziene begroting 2020
3. Het liquiditeitsvraagstuk met een kasgeldlening te doen oplossen en geen langdurige lening aan te gaan.

Daarnaast besluit het college in te stemmen met een extern onderzoek naar de financiële situatie bij Empatec, zoals voorgesteld in de meegezonden memo, opgesteld na de AB-vergadering van 28 november 2019. In de meegezonden memo staat toegelicht dat de directie van Empatec eind oktober de deelnemende gemeenten heeft geïnformeerd over verwachte financiële tegenvallers. De eerste bevindingen van de directie wijzen op boekhoudkundige fouten waardoor Empatec naar verwachting het jaar 2019 afsluit met een negatief resultaat van € 1,2 miljoen. Voor de GR F-W wordt een negatief resultaat verwacht van € 940.000. Bij het opstellen van de begrotingen voor Empatec en de GR F-W is hiermee geen rekening gehouden.

Om de liquiditeitspositie weer op peil te brengen is de vraag voorgelegd of de deelnemende gemeenten via de GR F-W aan Empatec een bedrag van € 4,5 miljoen willen lenen. Vanuit de GR F-W is er bereidheid om dit liquiditeitsprobleem tijdelijk op te lossen en vooralsnog geen langdurige lening aan te gaan totdat nader is onderzocht waar de financiële tegenvallers vandaan komen. Omdat de GR F-W en Empatec nauw met elkaar verweven zijn en omdat de zes deelnemende gemeenten borg staan voor de GR F-W, hebben de gemeenten besloten een bredere analyse te laten maken. De analyse heeft betrekking op zowel de GR F-W als Empatec en wordt uitgevoerd door een onafhankelijke registeraccountant. De analyse omvat onderzoek naar:

Financial controlling binnen de GR F-W en Empatec

- Risico's op de korte, middellange en lange termijn
- De mate van transparantie over besteding publieke middelen
- Sturingsmogelijkheden voor het openbaar bestuur.

Binnen de GR F-W is besproken dat er zo nodig voor de korte termijn een lening verstrekt kan worden om aan lopende verplichtingen te voldoen. Daarna wordt een besluit genomen over de gevraagde lening. In de onderliggende stukken van dit collegebesluit zijn ook een presentatie over de financiële stand van zaken (door Empatec) en de brief over het financiële tekort 2019 opgenomen.

3.7 2020: Diverse onderzoeksrapporten, vertraging P&C-documenten, extra bijdrage

Op 14 februari besluit het college de raad te informeren over de stand van zaken rondom de uitwerking van de position paper Participatiewet. Op 25 februari 2020 ontvangt de raad actieve informatie over de stand van zaken met betrekking tot de doorontwikkeling van Empatec. Toegelicht wordt dat er, na behandeling van de position paper, een projectorganisatie wordt ingericht voor de doorontwikkeling van de samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de Participatiewet. Deze projectorganisatie bestaat uit een stuurgroep (de betreffende wethouders van de gemeenten) en een ambtelijke procesregiegroep. De procesregiegroep werkt een organisatiemodel uit van de publieke organisatie (Fryslân-West) op basis waarvan definitieve keuzes kunnen worden gemaakt. Daarbij gaat het om onder meer visie, missie en ambitie van de publieke organisatie, de doelgroepen en de verbindingen tussen publieke organisatie, gemeenten en overige lokale en regionale partners, en een bij het organisatiemodel passende financiële businesscase. De procesregiegroep onderzoekt ook welke governancestructuur voor de publieke organisatie praktisch, doelmatig en passend is, gelet op de doelstellingen en de ambitie. Verwacht wordt dat de procesregiegroep rond de zomer haar advies aan de colleges van B&W en een ontwerp raadsvoorstel oplevert.⁹⁸

98 De samenstelling van de stuurgroep en procesregiegroep is als volgt: Boukje Tol, Paul Schoute, Luciënne Boelsma, Stella van Gent, Jeltje Hoekstra, Elsje de Ruijter. Aangevuld met procesregiegroep en Harry de Wit

Op 26 februari 2020 wordt het vertrouwelijke Intobest-rapport uitgebracht. Dit rapport is geschreven in opdracht van de RvC van Empatec, in 2020, gericht op de oorzaken van en adviezen over de boekhoudkundige omissie die leidde tot de grote tekorten die in 2019 aan het licht kwamen. Aanleiding voor dit onderzoek waren twee financiële tegenvallers: een tegenvaller in de GR F-W van € 940.000 en in Empatec van € 1,2 miljoen.

Op 28 april 2020 ontvangt de gemeenteraad middels actieve informatievoorziening vanuit het college een update over het aangepaste besluitvormingsproces inzake de jaarstukken 2019 en de begroting 2021 van de GR F-W en Empatec. De raad wordt geïnformeerd over onder andere de vertraging bij het vaststellen van de jaarstukken 2019 en de begroting 2021. De geboden reden is de langdurige afwezigheid van de financieel directeur van Empatec en het vertrek van de concerncontroller; hierdoor moest noodgedwongen een beroep worden gedaan op interim-krachten en daarbovenop kwam nog de COVID-19-crisis. De begroting 2021 van de GR F-W is op 23 april behandeld maar niet vastgesteld. Er wordt uitstel aangevraagd bij de provincie om behandeling in de colleges en de raden mogelijk te maken. Zo snel mogelijk na vaststelling door het DB van de GR F-W en behandeling in het college wordt dit op de raadsagenda geplaatst.

Op 29 april 2020 verzoekt de directie van Empatec de gemeenten om de rijksbijdrage aan de GR F-W eerder over te maken. In het verzoek wordt toegelicht dat er eind 2019 sprake was van een situatie waarin het liquiditeitsniveau dusdanig laag was, dat er maatregelen nodig waren om in december de salarissen en de eindejaarsuitkeringen aan de WSW'ers en de ambtenaren te kunnen betalen. Tijdens de afgelopen aandeelhoudersvergadering van Empatec en de AB- en DB-vergaderingen van 23 april jl., kondigt de directie aan, dat in dit kader de aangesloten gemeenten verzocht zou worden de rijksbijdrage voor het derde kwartaal van dit jaar, eerder dan gebruikelijk, over te maken. Mede namens de

voorzitter van het AB van de GR F-W wordt de aangesloten gemeenten daarom verzocht de rijksbijdrage voor 1 juni over te maken.⁹⁹ Op 26 mei wordt hier middels een collegebesluit van de gemeente SWF mee ingestemd.

99 Achterliggende stukken collegebesluit d.d. 26 mei 2020

Op 12 mei 2020 verschijnt het onderzoeksrapport KokxDeVoogd. Dit rapport focust op de governancestructuren van de GR F-W en Empatec. Het rapport concludeert dat er te weinig sturing is geweest door de gemeenten, dat door gebrekkige financiële control informatie niet tijdig aan de gemeente werd verstrekt en dat een eenduidig beleidskader voor de uitvoering van taken door Empatec ontbreekt. Er moeten volgens dit rapport strategische keuzes worden gemaakt.

Op 18 mei 2020 verschijnt een reactie door de voorzitter van de RvC van Empatec en de algemeen directeur over het conceptrapport Governane Empatec (KokxDeVoogd-rapport). Het conceptrapport is namens de stuurgroep op 12 mei 2020 aan de RvC voorgelegd. De RvC gaat in op een aantal conclusies en geeft een aantal correcties op het rapport. Het gaat in deze reacties met name om een feitencheck; hiervoor is het rapport aan hen voorgelegd. Verder geeft de RvC aan verheugd te zijn over drie voorstellen:

- Eenmalige financiële injectie
- Andere samenstelling van personen in BD/AB dan in AvA
- Een controller vanuit de gemeente die (ook) controller wordt van de GR F-W.¹⁰⁰

100 KokxDeVoogd reactie Empatec. 18 mei 2020

Dit document wordt op 26 mei in een geheime collegebespreking geagendeerd.

Op 19 mei 2020 besluit het college in te stemmen met het verzenden van actieve informatie aan de gemeenteraad over de financiële situatie van Empatec. In het informatiestuk wordt de raad op de hoogte begrecht van de ontwikkelingen rondom verschillende ingestelde onderzoeken en van de stand van zaken met betrekking tot de begroting 2021 en de jaarrekening 2019. Specifiek wordt daarnaast een brief van de directie van Empatec over de impact van de COVID-19-crisis met de raad gedeeld.¹⁰¹

101 Collegebesluit 'Instemmen met actieve info aangaande financiële situatie Empatec'. 19 mei 2020.

Op 26 mei stemt het college in met het besluit om de rijksbijdrage voor het derde kwartaal aan de GR F-W en Empatec eerder te voldoen. Toegelicht wordt dat de toch al onder druk staande liquiditeit en bedrijfspositie van Empatec verder in zwaar weer zijn geraakt door de pandemie. Hoewel er ook zonder de pandemie problemen waren, waren deze waarschijnlijk minder ernstig geweest. Om aan de onmiddellijke behoefte aan liquiditeit te voldoen is een eerdere betaling van het termijnbedrag een simpele oplossing. Dit neemt de onderliggende problematiek niet weg maar geeft wel lucht.¹⁰²

102 Collegebesluit 'Eerder uitbetalen kwartaalbetalingen Rijksbijdrage Empatec'. 26 mei 2020.

Op 16 juni stemt het college in met advies aangaande toezicht/inzicht en financiën GR F-W en Empatec. De basis voor de adviezen zijn de uitgebrachte rapporten van KokxDeVoogd en Intobest (als basis meegenomen in KDV). Er wordt geadviseerd over drie onderwerpen. Allereerst besluit het college in te stemmen met onderstaande adviezen aangaande de vordering GR F-W op Empatec:

1. Het college draagt de afgevaardigde wethouder in de GR F-W op in te stemmen met een door het DB, in opdracht van het AB, op te stellen brief met de strekking van het bovenstaande advies over het formele verzoek.
2. De GR F-W en Empatec te verzoeken om een overzicht van de maximale financieringsmogelijkheden (zowel qua tijd als omvang) bij de BNG, verdeeld in rekening courant krediet, kasgeldlening en langlopende lening. Dit zowel als zelfstandige financiering als in maximale cumulatie.
3. Nadere besluitvorming over het afschrijven van de vordering moet plaatsvinden nadat Empatec met aanvullende informatie is gekomen. Dit kan in het formele verzoek worden opgenomen.

Het tweede onderwerp is het advies aangaande een structureel hogere gemeentelijk bijdrage en een eenmalige financiële injectie. Hiertoe stemt het college in met onderstaande:

1. Een formeel verzoek van de gemeenten aan de GR F-W en van de GR F-W aan Empatec om een nadere onderbouwing voor een structurele verhoging van de gemeentelijke bijdrage (boven op de verhoging die al heeft plaatsgevonden per 1 januari 2020).
 - a. Hierbij in acht nemen dat winst met en winst zonder de gemeentelijke bijdrage verschillende dingen zijn
 - b. De verwachte hoogte van deze bijdrage, met de onderbouwing daarvan
2. De GR F-W en Empatec verzoeken om een overzicht van de maximale financieringsmogelijkheden (zowel qua tijd als omvang) bij de BNG, verdeeld in rekening courant krediet, kasgeldlening en langlopende lening. Dit zowel als zelfstandige financiering als in maximale cumulatie
3. De GR F-W en Empatec te verzoeken om een nadere onderbouwing van de redenen voor de noodzaak van een eenmalige gemeentelijke injectie van minstens € 4,3 miljoen.

Het derde onderwerp betreft het verhogen van control/inzicht. Hiertoe stemt het college in met onderstaande:

1. Financiële verhouding GR F-W en Empatec formaliseren (onder meer voor Wsw-personeel) in een samenwerkingsovereenkomst/jaarovereenkomst. Het advies aangaande dit punt is als volgt: dit is een uitvloeisel van een scheiding van bestuurlijke en ambtelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden. De afspraken over beleidswensen, producten- en dienstentarieven, te leveren prestaties en de betaling voor producten en diensten worden formeel vastgelegd in een overeenkomst. Hiermee is de onderlinge verhouding geformaliseerd
2. Een sluitende begroting en jaarrekening; geen openstaande vorderingen meer te accepteren. Het advies aangaande dit punt is als volgt: dit kan worden overgenomen en opgenomen in de financiële samenwerkingsovereenkomst
3. Indien nodig passen gemeenten het exploitatieverlies van Empatec bij in de GR F-W. Het advies aangaande dit punt is als volgt: dit kan worden overgenomen en opgenomen in het financiële deel van het beleidskader
4. Loonkostensubsidie bij de entiteit die de lonen betaalt (i.c. de GR F-W). Het advies aangaande dit punt is als volgt: dit kan worden overgenomen en opgenomen in de financiële samenwerkingsovereenkomst
5. Een aparte functionaris Control voor de GR F-W aanwijzen. Het advies aangaande dit punt is als volgt: er moet onderzocht worden of dit bijvoorbeeld bij toerbeurt door de afzonderlijke gemeenten gedaan kan worden of dat dit een eigenstandige organisatie moet worden. Hiervoor moet mogelijk extern advies worden gevraagd
6. Instellen van het controllersoverleg onder aanvoering van de functionaris Control van de GR F-W. Het advies aangaande dit punt is als volgt: het huidige controllersoverleg wordt geformaliseerd, samen met het ambtelijk beleidsoverleg in een nieuw te vormen ambtelijk beleidsorgaan, met per gemeente één beleidsmedewerker en één financieel beleidsmedewerker. Met hierbij aandacht voor het tijdig (minimaal twee weken van tevoren) versturen van de stukken zodat er gedegen kan worden voorbereid. Dit kan worden overgenomen en opgenomen in de financiële samenwerkingsovereenkomst.

103 Collegebesluit 'Advies aangaande toezicht/inzicht en financiën GR F-W en Empatec'. 16 juni 2020

Het college besluit ten slotte informatie over de adviezen als actieve informatie te verzenden aan de raad.¹⁰³

Op 5 augustus 2020 schrijven de directie en de RvC van Empatec een brief aan het bestuur van de GR F-W. In een brief van de directie van Empatec (dhr. H. de Wit) - mede namens de RvC - gericht aan het bestuur van de GR F-W, wordt antwoord gegeven op vragen over de 'rekening-courantschuld' en de 'eenmalige bijdrage en structurele verhoging'. Er wordt een toelichting gegeven op het perspectief van Empatec op de opgelopen tekorten in de GR F-W en er worden suggesties gedaan voor een structurele oplossing. De belangrijkste conclusies zijn als volgt:

1. De tekorten zijn in de afgelopen jaren in de GR F-W ontstaan. Dit is het gevolg van een lagere rijksbijdrage, hogere loonkosten van SW-medewerkers en het achterblijven van de verhoging van de gemeentelijke bijdrage in de afgelopen jaren.
2. De tekorten in de GR F-W zijn jarenlang afgedekt door de positieve resultaten van Empatec. Doordat de tekorten in de GR F-W sinds 2014 groter zijn dan de resultaten van Empatec, is er sinds 2014 geconsolideerd sprake van tekorten.
3. Als gevolg van deze jaarlijkse tekorten is er in de GR F-W een liquiditeitsprobleem ontstaan.
4. Sinds de oprichting van Empatec wordt in haar werkkapitaal voorzien door de GR F-W. Met het sluiten van de Raamovereenkomst van geldlening in september 2002 hebben de GR F-W en Empatec afspraken gemaakt over de financiering van het werkkapitaal van de Empatec. Een kopie van deze overeenkomst staat in bijlage 3; de rekening courant valt onder deze overeenkomst. Op grond van deze overeenkomst heeft Empatec geen verplichting de rekening courant bij de GR F-W in te lossen. Bovendien heeft Empatec liquiditeiten die voor inlossing aangewend zouden worden, nodig voor haar bedrijfsuitoefening. De conclusie van KokxDeVoogd dat "de afrekening van de vordering door vaststelling van de jaarrekening 2018 onontkoombaar is", is volgens de directie en de RvC niet correct, gezien de gemaakte afspraken in de overeenkomst waaraan hiervoor is gerefereerd.

Op 15 september besluit het college van SWF om de jaarrekeningen van Empatec over de jaren 2016 tot en met 2018 ter beschikking te stellen aan de raad, de jaarrekening van Empatec over het jaar 2019 na ontvangst ter beschikking te stellen aan de raad, en om de antwoorden op vragen omtrent nevenfuncties, bezoldiging en controle aan de raad ter beschikking te stellen na ontvangst van deze informatie.¹⁰⁴

104 Collegebesluit 'Beschikbaar stellen stukken Empatec'. 15 september 2020

Op 8 oktober worden raadsvragen ingediend met als doel dat de raad over de juiste en alle beschikbare informatie beschikt, zodat hij zijn rol optimaal kan uitvoeren. De vragen gaan over het Iroko-onderzoek, dat met de raad wordt gedeeld. Tevens wordt gevraagd waarom dit rapport niet eerder met de raad is gedeeld. Geantwoord wordt dat het rapport in presentatievorm met de raad is gedeeld op 17 december 2018.¹⁰⁵

105 Schriftelijke vragen (artikel 35 RvO). 8 oktober 2020

Op 17 november besluit het college in te stemmen met het advies aan de raad over het uiten van gevoelens over de eerste begroting 2021 van de GR F-W. Aangegeven wordt dat er in en na de zomerperiode diverse gesprekken en overleggen gevoerd zijn met verschillende ambtelijke en bestuurlijke gremia om helderheid te krijgen over de financiële situatie en het toekomstperspectief van het sociaal werkbedrijf. Tot dusver is er nog geen besluit genomen over de koers en de bedrijfsaanpak van Empatec. Onder tijdsdruk is in de AB-vergadering van 6 november jl. besloten om de nu voorliggende begroting 2021 op formele grond aan te bieden, hoewel op de tekstuele en de cijfermatige presentatie nog het nodige is aan te merken (daarnaast is er nog geen overeenstemming over de herziene begroting 2020.) De begroting 2021 dient echter, na eerder verleend uitstel door de provincie, uiterlijk op 15 december 2020 bij de provincie te worden ingediend. Lukt dat niet, dan kan de GR F-W onder preventief financieel toezicht worden gesteld. Het advies van het college aan de raad is daarom om

106 Collegebesluit 'Advies aan raad omtrent gevoelen eerste begroting GR Fryslân-West'. 17 november 2020

de primitieve begroting toch vast te stellen, gelet op het feit dat deze uiterlijk 31 december door de provincie moet worden goedgekeurd. In het raadsvoorstel worden kritische punten ten opzichte van de begroting toegelicht.¹⁰⁶ Zo wordt genoemd dat er nog geen definitieve cijfers van 2019 zijn. Tevens bevat de tekst her en der onvolkomenheden waaruit blijkt dat deze is gebaseerd op de begroting van het voorgaande jaar. Ook bevat de begroting weinig van wat er in de position paper is besproken. Aangegeven wordt dat de raad in het eerste kwartaal 2021 een aangepaste versie verwacht, waarover de raad opnieuw zijn gevoelen kan uiten.

Op 17 november 2020 besluit het college de raad voor te stellen in te stemmen met een eenmalige bijdrage van € 2,8 miljoen ten behoeve van het herstel van de liquiditeitspositie van de GR F-W en Empatec. Hiervoor worden verschillende argumenten genoemd, waaronder dat de GR F-W onvoldoende financiële middelen heeft om op korte termijn aan haar verplichtingen te kunnen voldoen. Daarnaast wordt beargumenteerd dat de GR F-W op basis van de recente liquiditeitsprognose per 31 december 2020 een negatief banksaldo heeft van € 9,7 miljoen. In het kader van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) bedraagt de limiet voor de kortlopende bankschuld voor de GR F-W maximaal € 2,4 miljoen. Het besluit tot niet bijdragen zou er volgens de paragraaf 'alternatieven' toe leiden dat er onvoldoende kaspositie overblijft om de salarissen te betalen. Alternatieven die worden genoemd zijn onder andere het scenario waarbij de GR F-W een lening aantrekt of dat Empatec een lening aantrekt.¹⁰⁷ Door de financiële injectie toe te voegen aan het eigen vermogen van de GR F-W, is het niet noodzakelijk om nu besluiten te nemen over een (gewijzigde) eenmalige of structurele bijdrage van Empatec aan de GR F-W. Deze discussie kan plaatsvinden op het moment dat de begroting (2021) of de jaarrekening (2019) ter vaststelling voor ligt.

107 Collegebesluit 'Financiële bijdrage GR Fryslân-West ter voorziening in liquiditeitsprobleem'. 17 november 2020

Op 8 december 2020 ontvangt het college van SWF de jaarstukken 2019 van de GR F-W en Empatec en besluit zij deze ter kennisname aan te bieden aan de raad.¹⁰⁸

108 Collegebesluit 'jaarstukken 2019 GR Fryslân-West en NV Empatec'. 8 december 2020

In een raadsvoorstel van 17 december 2020 over de eerste begroting GR F-W 2020 wordt de volledige hoogte van de vordering voor het eerst benoemd. In het raadsvoorstel staat over 'kortlopende schulden en vordering', op basis van het KokxdeVoogd rapport, het volgende. "Op pagina 18 wordt kortlopende schulden en vorderingen benoemd. Eind 2019 lijkt dit € 17,6 miljoen. Eind 2018 was dit € 8.309.000. Het is niet duidelijk waar deze snelle stijging vandaan komt. Hiervoor zien wij graag een verklaring." De gemeenteraad besluit in de stemmen met de zienswijze op de begroting met enkele tekstuele wijzigingen, waaronder het verwijderen van de tekst over de vordering.

Op 17 december 2020 besluit de gemeenteraad de GR F-W een financiële impuls te geven om betalingsproblemen te voorkomen. Hiervoor wordt vanuit de gemeenten in totaal een incidentele bijdrage van € 5 miljoen verstrekt en voor het aandeel voor de gemeente Súdwest-Fryslân wordt een bedrag van € 2.860.000 beschikbaar gesteld. Het bedrag wordt gedekt uit de Algemene Reserve. Toegelicht wordt dat de ophoging van de structurele gemeentelijke bijdrage in 2020 de daling van het banksaldo heeft afgeremd, maar dat heeft niet geleid tot herstel van het in het verleden ontstane lage liquiditeitsniveau. Momenteel is het banksaldo dusdanig laag dat de GR F-W regelmatig problemen ervaart bij het doen van betalingen.

Op 17 december 2020 neemt de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân twee moties aan. Allereerst wordt de motie meer zeggenschap over de GR F-W en Empatec aangenomen. De reden hiervoor is het feit, dat er voor de derde keer in deze raadsperiode incidenteel geld voor Empatec zal worden vrijgemaakt en dat Súdwest-Fryslân voor 57% van de kosten opdraait. Omdat de stemverhoudingen binnen de GR F-W daar niet op ingericht zijn, heeft de raad middels een motie van de VVD, FNP, GL, CDA, CU,

D66 en PoieszZijlstra, d.d. 17 december 2020, verzocht om een uitwerking van de mogelijkheden voor meer zeggenschap binnen de GR F-W én Empatec. De tweede motie betreft het instellen van een onderzoek naar Empatec, zoals bedoeld in artikel 155a Gemeentewet. De motie is afkomstig van Semplonius, De Wind, VVD, CDA, GL en CU. Gekeken wordt naar Empatec, inclusief de relatie tussen Empatec en de gemeente, zodat inzicht wordt verkregen in gemaakte afspraken en verantwoordelijkheden en het proces, om daaruit lering te trekken voor de toekomst.

Op 17 december neemt de raad de volgende motie aan:

1. De huidige en mogelijke toekomstige stemverhoudingen binnen de GR F-W te onderzoeken en hierin mee te nemen hoe wij het zeggenschap en de directe sturing van onze gemeente binnen de GR F-W én Empatec kunnen vergroten
2. De raad hierover schriftelijk te informeren, via actieve informatie tijdens het behandelen van het keuzedocument en de toekomstplannen van Empatec; in ieder geval niet later dan 1 april 2021.

Via het bijgevoegde memo wordt deze toezegging beantwoord. Er is vertraging opgetreden vanwege het vragen van extern juridisch advies en de situatie omtrent de GR F-W en Empatec.

3.8 2021: Financiële verdeling GR-NV, vaststelling koers Empatec, nieuwe businesscase

Op 18 januari 2021 verschijnt een brief van de RvC van Empatec aan het bestuur van de GR F-W. De RvC is bezorgd over berichtgeving in de media over de financiële situatie en onderlinge financiële verhouding tussen de GR F-W en Empatec. Over het corrigeren van zulke berichtgeving zijn volgens de brief tussen de GR F-W en Empatec herhaaldelijk afspraken gemaakt. De RvC is kritisch over de naleving van die afspraken door de GR F-W en sommige gemeenten. Wanneer de GR F-W hierin haar verantwoordelijkheid niet op een adequate wijze neemt, ziet de RvC zich genoodzaakt zelf naar buiten te treden met de in haar optiek juiste feiten. Dat gaat dan vooral over:

Beeldvorming tekort (jarenlang te lage bijdrage)

- Duiding preventief toezicht GR F-W door het te laat indienen van de begroting. Het preventief toezicht geldt alleen voor de GR F-W, niet voor Empatec (want private onderneming)
- De omstandigheden waardoor de bijdrage van Empatec achterwege bleef (onzekerheid toekomstige financiële resultaten door corona)
- De duiding van de aflossing van Empatec aan de GR F-W op de rekening courant in 2020 (van € 7 miljoen naar € 1,7 miljoen)
- De duiding van het minimaal noodzakelijke werkkapitaal van binnen Empatec, mede gelet op de effecten van corona.

De RvC wil in de eerstvolgende AvA in gesprek over een toekomstgericht vervolgproces in de ontwikkeling van Empatec.

Op 9 februari 2021 stelt in het college het keuzedocument 'Uitvoering Participatiewet in Fryslân-West' vast. Het college onderschrijft de koers naar een werkleerbedrijf. Het college onderschrijft tevens dat:

- Tot de doelgroep van het werkleerbedrijf worden gerekend: a) inwoners, behorend tot de categorie Perspectiefrijke en b) inwoners, behorend tot de categorie Van Waarde voor zover het de voorziening Beschut Werken betreft
- De intake voor de doelgroep Perspectiefrijke op uniforme werkwijze door de gemeente wordt georganiseerd in samenwerking met het werkleerbedrijf
- Dat de bepaling van loonwaarde en de beoordeling van competenties voor de doelgroep Perspectiefrijke centraal wordt gefaciliteerd door het werkleerbedrijf.

109 Collegebesluit 'Keuzedocument uitvoering Participatiewet in Fryslân-West'. 9 februari 2021

110 Verslag van de vergadering van het Dagelijks Bestuur van Fryslân-West, gehouden op donderdag 18 februari 2021, digitaal via MS Teams

111 Verslag van de vergadering van het Dagelijks Bestuur van Fryslân-West, gehouden op vrijdag 19 juni 2020 te Sneek, Bestjoershûs (gemeente Súdwest-Fryslân) vanaf 11.30 uur

112 Brief 'Stand van zaken afspraken GR/NV (kostenverdeling ca.)'. Van Directie Team (DT) en RvC gericht aan AvA. 25 februari 2021

Ook wordt besloten dat de GR F-W, na overleg met Empatec, een bedrijfsplan/businessplan maakt op basis van de aangegeven kaders.¹⁰⁹

Uit het DB-verslag van 18 februari 2021 blijkt dat besloten wordt om te kiezen voor een tijdelijke (interim) controller die verantwoordelijk is voor de GR F-W.¹¹⁰ Dit gezien het feit dat de regelingen nog aangepast moeten worden. In eerdere overleggen - zoals het DB van 24 september 2020 - wordt aangegeven dat, in het kader van de aanbevelingen van KokxDeVoogd en vanuit de behoefte om de scheiding tussen Empatec en de GR F-W verder door te voeren, wordt gezocht naar een aparte controller voor de GR F-W. Tijdens het DB-overleg van 24 september stelt een bestuurder voor hiervoor een functionaris te vragen.¹¹¹

Op 25 februari 2021 wordt het Rekenkameradvies 'Analyse raadsvoorstel Keuzedocument uitvoering Participatiewet in Fryslân-West' openbaar gemaakt. Dit advies is opgesteld in opdracht van gemeente De Waadhoeke en is zeer kritisch over het keuzedocument. De Rekenkamer concludeert: "dat niet duidelijk uit het voorstel blijkt, wat de gemeente nu precies voor wie gaat doen en wat wordt overgedragen aan de publieke organisatie. Het voorstel en het voorgelegde besluit leggen geen keuzen voor aan de raad. Het voorstel betreft een uitwerking van eerder gemaakte keuzen, maar niet duidelijk is wie deze keuzen wanneer heeft gemaakt. Het raadsvoorstel kan leiden tot een vorm van trechterbesluitvorming: het voorstel wordt gepresenteerd als uitwerking op blijkbaar eerder gemaakte keuzen waar men moeilijk nog iets van kan vinden. Het bedrijfsplan zal vervolgens als uitwerking op dit keuzedocument worden gepresenteerd waar de gemeenteraad alweer niets van kan vinden."

In een brief aan de AVA van 25 februari 2021 geven het directieteam van Empatec en de RvC een update over de 'stand van zaken afspraken GR F-W/Empatec', met name rondom de kosten-opbrengstverdeling GR F-W/Empatec, de doorbelasting arbeidsvermogen/arbeids capaciteit van de GR F-W aan Empatec en ten slotte de 'dividenduitkering' van Empatec aan de GR F-W. Er bestaat onenigheid over de titel van de winstafhankelijke bijdrage; vanuit Empatec is dit dividend en vanuit de GR F-W wordt dit een doorbelasting van arbeidsvermogen genoemd.

Beargumenteed wordt, dat het vanuit Empatec niet mogelijk is structureel meer bijdrage/doorbelasting/dividend uit de NV te halen om dit op te lossen, zonder dat Empatec uiteindelijk tot een negatief eigen vermogen, liquiditeit en rentabiliteit komt, oftewel niet meer financieel verantwoord kan functioneren. De oplossing voor het vraagstuk van een sluitende meerjarenbegroting van de GR F-W ligt dus niet alleen bij de winstafhankelijke bijdrage/doorbelasting/dividend vanuit Empatec maar in het publieke domein, zoals een hogere jaarlijkse gemeentelijke bijdrage en/of het opnemen van een (in redelijkheid) structurele winstafhankelijke bijdrage/doorbelasting/dividend vanuit Empatec, gedekt met een risicoreservering in de Algemene Reserve van de gemeenten (risicomanagement en paragraaf weerstandvermogen), gezien de onzekerheid. In reactie op de argumentatie van Empatec wordt het volgende gesteld:

- Empatec heeft op 1 januari 2020 een eigen vermogen van € 12,4 miljoen. De gepresenteerde geconsolideerde negatieve saldi over de jaren 2020 tot en met 2025 bedragen cumulatief € 4,6 miljoen. Een negatief eigen vermogen voor Empatec is daarmee niet in beeld. Getoetst aan de eerder genoemde norm is er sprake van een geconsolideerd vermogen per 1 januari 2020 van € 14,5 miljoen. Ten aanzien van de liquiditeit heeft Empatec ruime faciliteiten om te lenen bij de GR F-W.
- Met betrekking tot het rapport Van Gent wordt het volgende gesteld. De in dit rapport opgenomen normen zijn geschreven als wenselijk kader, niet als absolute ondergrens. Daarnaast gaat het rapport uit van geconsolideerde cijfers; daarop heeft de doorbelasting geen effect. Tot slot kan een kader dat meer belemmert dan faciliteert, ingetrokken worden.¹¹²

Op 11 maart 2021 verschijnt een ambtelijke memo in het college waaruit blijkt dat er discussie is over de handelswijze van de RvC. De AvA is van mening dat Empatec en haar RvC de publieke zaak behoren te dienen. Voor de AvA is de opstelling van de RvC reden om hieraan te twijfelen. Het advies is om als AvA de RvC op zeer korte termijn te laten weten, dat de AvA de nieuw te benoemen (algemeen) directeur wenst mee te selecteren (bedoeld wordt het volledige proces van werving en selectie vanaf de opstelling van het profiel). Mocht de RvC hier niet mee instemmen, dan is het advies de RvC te laten weten dat het vertrouwen wordt opgezegd, omdat de RvC niet bijdraagt aan de constructieve oplossing van de problemen. De RvC kan er dan uiteraard voor kiezen om op te stappen, waarbij mogelijk een van de commissarissen aanblijft om lopende zaken af te wikkelen.

Op 12 maart 2021 besluiten Gedeputeerde Staten het besluit over de eerste begroting GR F-W 2021 te verdagen tot 18 maart 2021. De reden is dat de begroting 2021 van de GR F-W een aantal punten bevat dat verdere uitwerking behoeft.

Op 15 maart 2021 vindt een gesprek tussen de GR F-W-bestuurders en Empatec plaats inzake de uitgangspunten van de GR F-W rondom de kostenverdeling voor de begroting 2021. In dit gesprek herbevestigt de voorzitter van de GR F-W, dat de kaders van de commissie Van Gent worden erkend maar dat, gezien de wens van de GR F-W met betrekking tot een sluitende meerjarenbegroting, hiervan moest worden afgeweken.¹¹³ In deze uitgangspunten wordt gesteld:

- De directe kosten en opbrengsten die samenhangen met de doelgroepen waarvoor Empatec is opgericht, komen ten laste van de GR F-W. In Empatec komen de directe omzet, als gevolg van alle bedrijfsactiviteiten van Empatec, Pastiel en Wurkjouwer, de inkoopkosten van deze omzet, en de kosten van het kader/de staf die wordt ingezet om de doelgroepen te begeleiden alsmede de overige kosten (direct en indirect) die noodzakelijk zijn voor de bedrijfsmatige aansturing om de producten en diensten te vervaardigen en verkopen van Empatec, Pastiel en Wurkjouwer.
- Empatec betaalt geen vergoeding aan de GR F-W voor de inzet van de doelgroepen
- Er worden aan de GR F-W geen kosten in rekening gebracht voor de begeleiding van WSW'ers.¹¹⁴

In een brief van de directie van Empatec aan het AB van de GR F-W van 17 maart 2021 geeft Empatec aan verheugd te zijn over het besluit om structureel de gemeentelijke bijdrage aan de GR F-W te verhogen naar € 3.000 per SE'er. Tegelijkertijd constateert zij dat de door de GR F-W voorgestelde kostenverdeling veel druk legt op de onzekere resultaten van Empatec. De effecten heeft zij voor de komende jaren doorgerekend. De directie besluit in te stemmen met de voorgenomen kostenverdeling voor de jaren 2020, 2021 en 2022 en deze ingaande 2023 te heroverwegen.¹¹⁵

Op 31 maart 2021 stelt de gemeenteraad van SWF het keuzedocument 'Voor iedereen een zinvol leven, visie op de Participatie(wet) in Fryslân-West' na enkele wijzigingen vast. De koers van ontwikkeling richting een werkleerbedrijf wordt onderschreven. Ook wordt besloten dat de GR F-W, na overleg met Empatec, een bedrijfsplan/businesscase maakt. Het hierop volgende implementatieplan wordt ter besluitvorming uiterlijk december 2021 voorgelegd aan de raden van Fryslân-West.

Op 20 april 2021 besluit het college kennis te nemen van de herziene begroting 2021 en de raad voor te stellen de gevraagde extra eigen bijdrage van € 516.665 in 2021 te dekken uit de Algemene Reserve. Ook wordt gevraagd om de extra eigen bijdrage voor de jaren 2022 en verder op te nemen als autonome ontwikkeling in de programmabegroting 2022.¹¹⁶

113 Brief aan het AB van de GR F-W van directie Empatec. 17 maart 2021

114 Bijlage Kosten-opbrengstenverdeling GR/NV. Begroting Empatec 2021

115 Brief aan het AB van de GR F-W van directie Empatec. 17 maart 2021

116 Collegebesluit 'Herziene begroting GR Fryslân-West 2021'. 20 april 2021.

Op 20 april 2021 wordt de toezegging besproken, die is gedaan na het amendement van de raad d.d. 17 december 2020, namelijk om:

1. De huidige en de mogelijke toekomstige stemverhoudingen binnen de GR F-W te onderzoeken en hierin mee te nemen hoe wij het zeggenschap en de directe sturing van onze gemeente binnen de GR F-W én Empatec kunnen vergroten
2. De raad hierover schriftelijk via actieve informatie tijdens het behandelen van het keuzedocument en de toekomstplannen van Empatec, en in ieder geval niet later dan 1 april 2021, te informeren. Er is vertraging opgetreden vanwege het vragen van extern juridisch advies en de situatie omtrent de GR F-W en Empatec. In de bijgevoegde memo wordt de raad geïnformeerd over hoe de gemeente, en de raad, de invloed op de GR F-W en Empatec kunnen versterken.¹¹⁷

117 Collegebesluit 'Toezegging vergroten zeggenschap GR Fryslân-West en NV Empatec'. 20 april 2021

In de aangepaste zienswijze op de herziene begroting GR F-W 2021 van 29 april 2021 geeft de raad aan dat hij onaangenaam verrast is door de verhoging van de gemeentelijke bijdrage. "Volgend op de structurele verhoging van € 500 naar € 2.000 per SE'er en de liquiditeitsinjectie van € 5 miljoen is dit voor ons lastig te begrijpen. Beide eerdere maatregelen zijn ons voorgehouden als afdoende voor het voorzien in de noden van de GR voor de (middel) lange termijn en nu is er weer een extra bijdrage nodig." Zij geven aan *niet wettelijk genoodzaakt te zijn dit verzoek in de willigen* en stellen dat de huidige onderbouwing voor de verhoging onvoldoende wordt geacht. Er wordt onder andere gevraagd om een afsprakenkader als basisprincipe voor de herverdeling van kosten en opbrengsten; een uitgewerkt plan voor hoe Empatec om denkt te gaan met minder inkomsten vanuit de GR F-W, afnemende aantallen WSW'ers en dus het afslanken van de organisatie. Ook wordt aangegeven dat de komende begrotingen de besluitvorming vanuit de position paper, en nu het keuzedocument, moeten verwerken.¹¹⁸

118 Amendement (artikel 30 RvO). Herziene begroting 2021 GR Fryslân-West. 29 april 2021

Op 15 juni 2021 trekt de provincie het preventief toezicht op de GR F-W in. De herziene begroting 2021 van de GR F-W is structureel en reëel sluitend. De provincie besluit de herziene begroting 2021 van de GR F-W goed te keuren en per 15 juni 2021 (datum GS-besluit) het preventief toezicht op de GR F-W in te trekken.

Financiële ontwikkeling

4.

In paragraaf 2.4 is beschreven hoe de financiële stromen tussen de gemeenten, de GR F-W en Empatec lopen. We zagen daar dat niet alleen een bijdrage per SE wordt gedaan, maar dat er ook een rijks-subsidie wordt verstrekt. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen gekeken naar de behaalde financiële resultaten in de onderzoeksperiode.

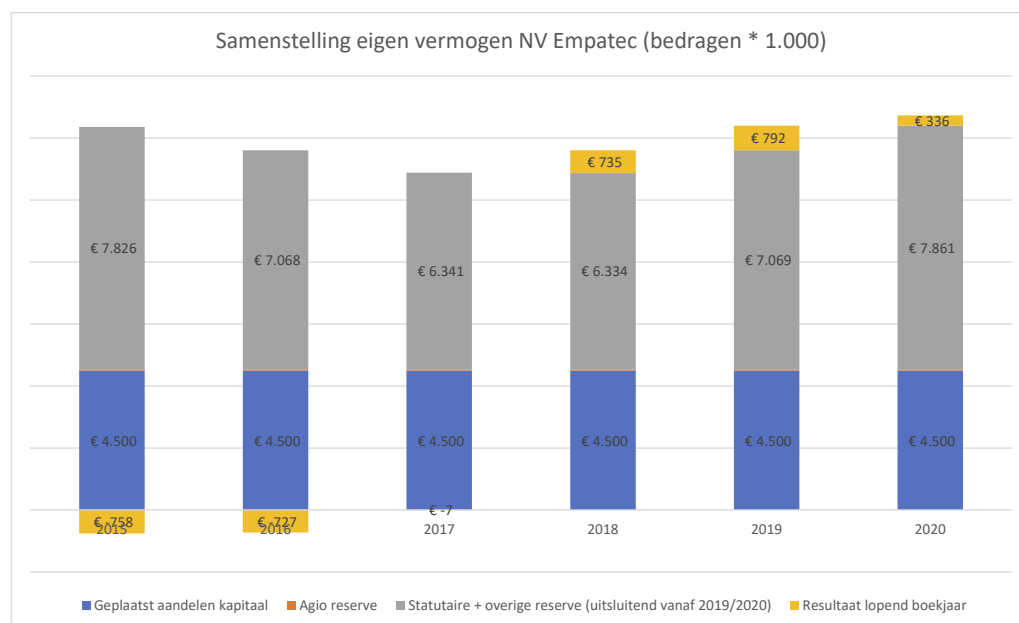
Omdat tot en met het kalenderjaar 2018 de GR F-W en Empatec vervlochten waren, was het lastig om inzicht te krijgen in de afzonderlijke resultaten van de GR F-W en Empatec. De GR F-W heeft in de onderzoeksperiode structureel een tekort, doordat de bijdragen van de gemeenten en het Rijk onvoldoende zijn om alle kosten te dekken. Dit diende te worden opgevangen door positieve netto-resultaten van Empatec. Echter, de resultaten van Empatec waren niet voldoende om de negatieve resultaten van de GR F-W te dekken. Empatec wordt geacht elk jaar een bijdrage van circa € 3 miljoen aan de GR F-W te betalen om de GR-begroting sluitend te houden. Elk jaar van de onderzoeksperiode blijkt het resultaat van Empatec niet voldoende om de begrote bijdrage te voldoen. Zie onderstaande tabel.

	Resultaat NV voor afdracht	Resultaat GR voor bijdrage van (afdracht) NV	Door GR begrote bijdrage NV	Gerealiseerde inkomsten GR vanuit Empatec	Eigen Vermogen Empatec NV	Liquide middelen Empatec
2015	€ 1,3 miljoen	€ - 2,1 miljoen	€ 3,21 miljoen		€ 11,6 miljoen	€ 10,9 miljoen
2016	€ 2,2 miljoen	€ - 2,9 miljoen	€ 3,21 miljoen	€ 2,89 miljoen	€ 10,8 miljoen	€ 6,3 miljoen
2017	€ 2,4 miljoen	€ - 2,4 miljoen	€ 4,16 miljoen	€ 2,89 miljoen	€ 10,8 miljoen	€ 1,8 miljoen*
2018**	€ 4 miljoen	€ - 3,3 miljoen	€ 3,79 miljoen	€ 3,25 miljoen	€ 11,6 miljoen	€ 8,8 miljoen
2019	€ 0,8 miljoen	€ - 2,9 miljoen	€ 2,54 miljoen	€ 0	€ 12,4 miljoen	€ 8,8 miljoen
2020	€ 0,7 miljoen	€ -1,4 miljoen	€ 3,21 miljoen	€ 0	€ 12,7 miljoen	€ 8,71 miljoen

Bron: Begrotingen/jaarrekeningen Empatec en GR Fryslân-West

* In de jaarrekening 2017 is het saldo liquide middelen op een andere wijze gepresenteerd

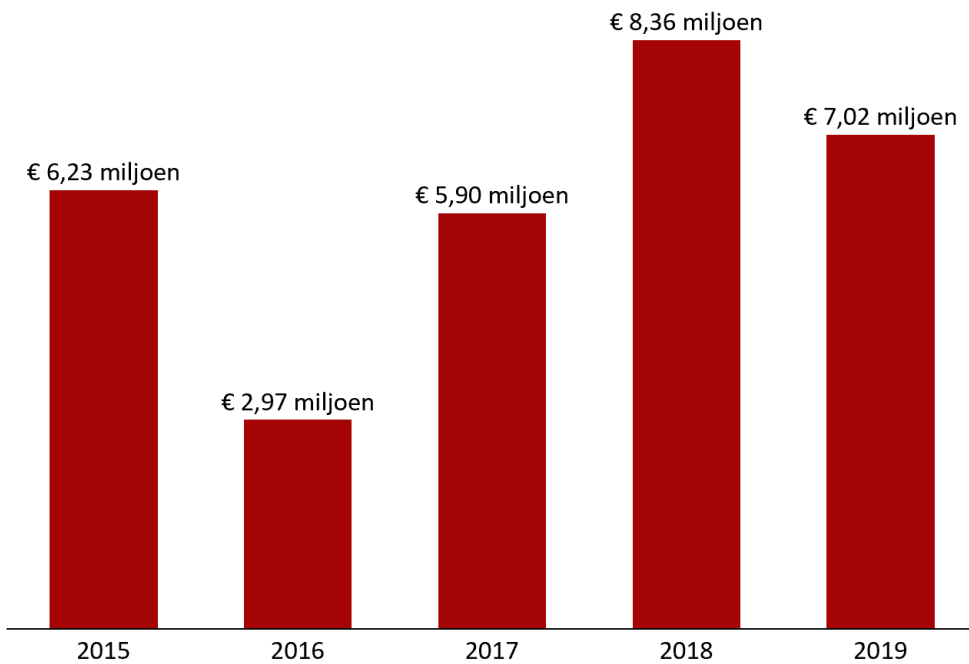
** Vanaf 2018 geen geconsolideerde jaarrekening meer



Vanaf 2015 is al duidelijk dat het resultaat van Empatec niet meer toereikend zou zijn om het tekort van de GR F-W aan te vullen. Eind 2017 komt de commissie Van Gent met een rapport. Dit rapport is opgesteld om een bijdrage te leveren aan het borgen van de financiële continuïteit van Empatec op de langere termijn. Het financieel kader beoogt een toetsende en signalerende functie te hebben en zou een continue bewaking van de financiële stand mogelijk maken. Bij het vaststellen van een eventuele uitkering aan de GR F-W dient bepaald te worden in hoeverre de signaalwaarde van diverse ratio's in gevaar komt.

Er is toen voor een aantal jaren een oplossing gevonden, waarbij aan de ene kant Empatec niet daadwerkelijk de begrote afdrachten hoefde te betalen. Had Empatec dat wel moeten doen, dan hadden de financiële kengetallen (nog) negatiever gescoord, met name wat betreft liquiditeit (als het uit de liquide middelen zou worden betaald) en/of solvabiliteit (als het uit het eigen vermogen zou worden betaald)). De gehanteerde aanpak is een tijdelijke oplossing. Het onderliggende structurele probleem - de financiële resultaten van Empatec zijn onvoldoende om de tekorten in de GR F-W op te vangen - wordt daarmee natuurlijk niet opgelost.

De vordering van de GR F-W op Empatec loopt op in 2017 en 2018. De oplopende tekorten reflecteren in de balans van de GR F-W, opgenomen als een vordering op Empatec. In de afgelopen jaren zien wij deze vordering als volgt verlopen. Er is doelbewust voor gekozen om niet/nauwelijks in te teren op het eigen vermogen, maar om de vordering boekhoudkundig te verwerken.



Door de gehanteerde methodiek van consolidatie is het bovenstaande lastiger uit de jaarrekeningen te halen. Het AB van de GR F-W, en de directie en de RvC van Empatec geven in 2018 expliciet te kennen dat formeel de bevoegdheid tot het besturen en vertegenwoordigen van de GR F-W aan het AB van de GR is; het besturen en vertegenwoordigen van Empatec is aan de algemeen directeur van Empatec. Formeel betekent dit dat er vanaf de jaarrekening 2018 een striktere scheiding is aangebracht tussen de activiteiten van de GR F-W en Empatec. Voor de jaarrekening 2018 is er geen sprake meer van een centrale leiding en economische eenheid, wat een vereiste is voor de consolidatie. Dit betekent dat met ingang van de jaarrekening 2018 de GR F-W niet meer in de jaarrekening van Empatec wordt geconsolideerd. Hiermee worden de afzonderlijke resultaten van de GR F-W en Empatec beter zichtbaar.

Begin 2019 besluiten de RvC en de directie van Empatec - op basis van extern advies - om de zaken tussen de GR F-W en Empatec op het gebied van de financiële huishouding, in ieder geval wat betreft begrotingen en jaarrekeningen, te ontvlechten. In het advies wordt verder aangegeven dat er geen contractuele afspraak bestaat tussen Empatec en de GR F-W om, op verzoek van de GR F-W, een 'bijdrage' te leveren in de tekorten van de GR F-W. Het advies is om deze praktijk te stoppen ofwel om daarover nadere afspraken te maken. De memo adviseert het bestuur van Empatec om zich te onthouden van het doen van uitkeringen/betalingen aan de GR F-W voor zover daartoe geen aandeelhoudersbesluit is genomen en voor zover die in strijd zijn met de uitgangspunten van de commissie Van Gent. Dit heeft zich vertaald in een afdracht van € 0 voor 2019 en voor 2020.

Vanaf het boekjaar 2020 hebben Empatec en de GR F-W nieuwe afspraken gemaakt over de kostenverdeling tussen de twee entiteiten. Deze afspraken hebben impact op het resultaat en het vermogen van Empatec en maken de cijfers van 2020 minder vergelijkbaar dan in voorgaande jaren.¹¹⁹

119 Pagina 38 jaarrekening Empatec

Volgens informatie van de Belastingdienst vormen de GR Fryslân-West, de NV Empatec en Empaselect BV anno 2021 nog steeds een fiscale eenheid met een gezamenlijk btw-nummer. Onderling hoeft er dan geen btw in rekening gebracht te worden, maar de consequentie is ook dat deze partijen onderling voor elkaar garant staan voor afdracht van de btw.

5.

Vaststellingen governance en risico- management

- 1. Tussen de GR F-W en Empatec en binnen de GR F-W ontbreekt het gedurende een groot deel van de onderzoeksperiode aan checks & balances; te weinig personen behartigen te veel belangen en dragen meerdere petten. Er zijn inmiddels enkele verbeteringen doorgevoerd, maar die zijn niet afdoende.**

Checks & balances tussen de GR F-W en Empatec

De GR F-W is 100% aandeelhouder van Empatec en draagt dus de financiële consequenties van de resultaten van Empatec. In 2002 is de bewuste keuze gemaakt om veel GR-taken feitelijk onder te brengen in Empatec. Die keuze heeft tot gevolg dat de activiteiten van de GR F-W zich nu beperken tot de bestuurlijke besluitvorming, waardoor de GR F-W verder van Empatec af staat. De GR F-W dient inzicht te hebben in de totstandkoming en de betrouwbaarheid van de resultaten van Empatec om weloverwogen besluiten te kunnen nemen. Het inbouwen van checks and balances kan helpen dit inzicht te verkrijgen en tegenkracht te organiseren. Hier is in ieder geval tot aan 2020 onvoldoende sprake van. De rolverdeling tussen de GR F-W en Empatec loopt gedurende deze periode door elkaar. Een aantal personen draagt meerdere petten. Zo is bijvoorbeeld te zien dat de directeur Finance & Control ook een periode de rol van secretaris van de GR F-W bekleedt.¹²⁰ In artikel 15 van de GR F-W staat dat de secretaris in de vergadering van het AB en het DB een adviserende stem heeft.¹²¹ Gezien zijn functie bij Empatec zou dit dus inhouden dat deze persoon zichzelf adviseert. Deze dubbelrol vormt een risico voor de objectiviteit van de adviezen en daarmee voor het organiseren van tegenkracht.

Ook laat de GR F-W in deze periode de jaarstukken opstellen door Empatec en voert Empatec diverse controle-activiteiten¹²² binnen de GR F-W uit. Hierdoor controleert Empatec dus eigenlijk zichzelf. Ook dit vormt een risico op onvoldoende tegenkracht.

Mede als gevolg van het onderzoek van KokxDeVoogd dat in mei 2020 verschijnt, wordt een aantal aanpassingen doorgevoerd die de bovenstaande dubbelrollen wegnemen. Zo wordt er een eigenstandige controller aangenomen en wordt de rol van secretaris opgesplitst.

Uit het AB-verslag van 10 april 2019 blijkt dat er een nieuwe secretaris wordt aangesteld. De voormalig secretaris, die tevens de rol van financieel directeur (directeur Finance & Control) van Empatec had, is per deze datum volgens de presentielijst enkel nog aanwezig als financieel directeur.

Tijdens een DB-vergadering van 24 september 2020 worden aanbevelingen uit het KokxDeVoogd-rapport geagendeerd: met name de geadviseerde verdere scheiding tussen Empatec en GR F-W, en er wordt gezocht naar een aparte controller voor de GR. Tijdens het DB-overleg van 24 september stelt een bestuurder voor hiervoor een functionaris te vragen.¹²³ Uit het DB-verslag van 18 februari 2021

¹²⁰ Zo blijkt onder andere uit de aanwezigheidslijst van de vergadering van het AB en het DB van Fryslân-West op 10 april 2019 en verslagen van voorgaande overleggen waar de persoon in kwestie aanwezig is als secretaris

¹²¹ Artikel 15 GR F-W

¹²² Het gaat hierbij om bijvoorbeeld het goedkeuren van de begroting en het opleggen van taakstellingen

¹²³ Verslag van de vergadering van het DB van Fryslân-West op vrijdag 19 juni 2020 te Sneek, Bestjoershûs (gemeente Súdwest-Fryslân) vanaf 11.30 uur

blijkt dat uiteindelijk besloten wordt om te kiezen voor een tijdelijke (interim) controller die de verantwoordelijkheid zal dragen voor de GR F-W. Dit gezien het feit dat de regelingen op dit moment nog aangepast moeten worden.

Mevr. B. Zwager – Teammanager Sociaal Domein

Er was een ding, begin 2019, dat mij wel opviel. Dat was hoe de GR, hoe het construct in elkaar zat en dan vooral hoe de ondersteuning voor het bestuur van de gemeenschappelijke regeling was geregeld. Er was een belangrijke taak weggelegd voor de secretaris van de GR en dat was iemand die in dienst was bij de NV Empatec. Dat is de financieel directeur geweest. In de tijd dat ik aantrad op het dossier was dat iemand, een jurist in dienst van de NV Empatec.

Vraag: U ziet daar risico's in. U vertelt over een secretaris die eigenlijk aan het werk is voor de NV en voor de GR. Wat waren de risico's die u daar zag?

De risico's zouden kunnen zijn op het moment dat de belangen van de GR en die van de NV uiteen gaan lopen, dat het ingewikkeld wordt. Je kunt natuurlijk ook denken aan de tijdsbesteding überhaupt, nog los van de inhoud. Maar ja, er moest veel werk worden gedaan dus de secretaris ... Ook de controlfunctie, he. Het was niet alleen de secretaris, ook de controlfunctie was bij Empatec belegd.

Het rapport KokxDeVoogd is verschenen in juni 2020. Dus dat is nog geen twee jaar. Nou, een van de belangrijkste wijzigingen is wel geweest dat er een controller en een secretaris uit de gemeenten zijn aangesteld.

Checks and balances binnen de GR F-W

De bestuurders van GR F-W bekleden nog wel meerdere rollen. Zo neemt de bestuurder van de GR F-W uit Súdwest-Fryslân deel aan de aandeelhoudersvergadering van Empatec, het AB en het DB van de GR F-W. Deze rollen kunnen met elkaar conflicteren. De aandeelhouderssturing kenmerkt zich doorgaans als sturing op de vermogensstructuur van de onderneming. De bestuurdersrol bij de GR F-W ziet toe op de (politiek-bestuurlijke en beleidsmatige) sturing op Empatec. Daarbij valt te denken aan de strategische koersbepaling voor Empatec. In diverse verhoren is benoemd dat deze verschillende rollen daadwerkelijk met elkaar gingen schuren naarmate de financiële positie verslechterde.

Dhr. S. Tolsma – Wethouder Sociaal Domein

Dus je hebt aan de ene kant een AB/DB-persoon en een ander persoon van het college is dan aandeelhouder. Dat is veel beter. Dan heb je niet die dubbele petten, dat scheelt natuurlijk. Dan heb je ook altijd een countervailing power in het college, met wie je een goede discussie kunt voeren. Als je iets zou kunnen of moeten veranderen, zit dat in dit soort oplossingen.

Dhr. E. Faber – Wethouder Bedrijfsvoering en dienstverlening

Toen ik hoorde van de governancestructuur en wat dan heette het dubbele- of driedubbele-pettenprobleem, vond ik dat eerlijk gezegd onverantwoord. Ik vind het onverantwoord dat het zo lang heeft geduurd en dat het nog steeds niet is geregeld. Dat vind ik een zwaar punt. Juridische structuur en juridische inbedding horen gewoon correct te zijn. Je kan niet zeggen: ach, het gaat toch goed, dus we hoeven het niet aan te passen. Ik vond dat een majeur punt. Dat heb ik steeds aan de orde gesteld.

Mevr. J. Cijntje – Beleidsadviseur Sociaal Domein

De governancestructuur is ook heel erg ingewikkeld. Dat betekent dat je als portefeuillehouder van een gemeente eigenlijk drie petten op hebt. Dat is een hele ingewikkelde om te blijven scheiden in functie en

in rol. Het is eigenlijk niet zo spannend als er niets aan de hand is, als er gelijkblijvende omstandigheden waren geweest, dus als we een wettelijk kader hadden gehad van voor 2015. Op het moment dat het spannend wordt, ja dan krijg je dus ook discussie over wie nu precies wat besluit en op grond van welke bevoegdheid. Dat is op enig moment natuurlijk flink aan onderhoud toe zodat daarover duidelijkheid is en die petten zuiver van elkaar kunnen worden gescheiden

Mevr. S. van Gent – Wethouder Sociaal Domein

Het pettenprobleem en de governance waar ik ook mee begon in mijn verhaal. Dat was evident. Ik had drie petten op, ik was bestuurder van mijn eigen gemeente, ik was bestuurder van de GR en ik zat ook nog in de aandeelhoudersvergadering. Dus dan heb je drie dingen te doen met wisselende petten.

Verder is er, door de afname van het aantal gemeenten in de GR F-W in de afgelopen jaren, steeds minder onderscheid tussen het AB en het DB van de GR F-W. Hierdoor zitten dezelfde mensen in beide besturen. De personen in het AB controleren daarmee feitelijk zichzelf in hun DB-rol. Ook dit doet afbreuk aan het organiseren van tegenkracht.

¹²⁴ Verslag van de vergadering van het Dagelijks Bestuur van Fryslân-West, gehouden op donderdag 18 februari 2021, digitaal via MS Teams. Verslag van de vergadering van het AB van Fryslân-West, gehouden op donderdag 18 februari 2021, digitaal via MS Teams.

¹²⁵ Notitie 'Stand van zaken aanbevelingen onderzoek Intobest'. Van DT Empatec aan AvA. 25 februari 2021.

Uit het verslag van 18 februari 2021 blijkt dat voor de gemeente SWF geldt dat dezelfde bestuurder nog steeds de rol van zowel AB- als DB-lid bemant.¹²⁴ Uit een door Empatec opgesteld overzicht (gericht aan de AvA) op 25 februari 2021 blijkt de stand van zaken met betrekking tot het doorvoeren van de aanbevelingen uit Intobest. Voor de aanbeveling "concretiseer de ontvlechting tussen de GR F-W en de NV in afspraken en overeenkomsten", wordt aangegeven dat uit het keuzedocument blijkt dat de governance herzien zal worden. De uitwerking van de governance maakt deel uit van de nieuwe businesscase.¹²⁵

2. Omdat de gemeenten in de GR F-W tot en met 2016 ervaren dat alles goed gaat met Empatec, wordt vanuit de GR F-W geen actie ondernomen om de sturing en grip op Empatec te vergroten. Bestaande instrumenten hiertoe worden niet ingezet.

Goede resultaten en lage gemeentelijke bijdrage

In de periode tot aan de start van de onderzoeksperiode en in het eerste deel van de onderzoeksperiode (2015 en 2016) gaat het bedrijfseconomisch goed met Empatec. Empatec beschikt op dat moment nog over een hoog eigen vermogen (per 31 december 2015 bedraagt het eigen vermogen € 11.606¹²⁶). De gemeenten binnen de GR F-W, en daarmee de gemeente Súdwest-Fryslân, zijn tevreden met de wijze waarop Empatec de werkzaamheden uitvoert en over de kosten voor de uitvoering van de werkzaamheden. Zo is de gemeentelijke bijdrage voor Empatec per WSW'er van € 500 bijvoorbeeld lager dan de gemiddelde landelijke bijdrage, die in 2016 circa € 1.500 per jaar¹²⁷ en in 2017 meer dan € 2.000¹²⁸ bedraagt.

¹²⁶ Jaarstukken NV Empatec 2015.

¹²⁷ Jaarstukken NV Empatec 2016.

¹²⁸ Jaarstukken NV Empatec 2017.

Dhr. S. Tolsma – Wethouder Sociaal Domein

Vraag: Waarom is er in uw periode niet voor gekozen om die bijdrage geleidelijk te verhogen?

Omdat daar totaal geen aanleiding toe was. Dus het heeft te maken met dat je een financiële buffer hebt, en met het vertrouwen dat er is.

Het was niet een automatisme dat we dat moesten afwentelen op die verhoging van € 500. Eerst andere mogelijkheden, eerst inzet als gemeente zelf en als Empatec zelf, en daar zat vertrouwen in. Dan heb je het ook niet over wat anders moet. Als dat later blijkt, dan kan dat, maar dat was niet de opzet.

Gedragen koers tot en met 2017

De samenwerking tussen de GR F-W en Empatec verloopt in die periode doorgaans soepel. Zo verklaart de voormalig wethouder Empatec bij de gemeente Súdwest-Fryslân dat de AB- en de DB-vergaderingen in die periode snel klaar zijn en besluitvormingsprocessen snel verlopen.

Dhr. S. Tolsma – Wethouder Sociaal Domein

Er was inderdaad veel overeenstemming. Er werd ook wel positief naar gekeken en om gelachen. De vergaderingen gingen heel snel. Op dat moment was ik ook voorzitter van het DB en algemeen bestuurder. Naast mij zat de voorzitter van de raad van commissarissen. In één vergadering hoorde de bestuursvergadering dingen van de raad van toezicht. De raad van commissarissen vergaderde waar wij bij zaten en er was een aandeelhoudersvergadering. Het was dus meer zo dat ik de voorzittershamer had en weer doorgaf aan Geert-Jan Douma, waar ik hem bij wijze van spreken een half uur later weer terugkreeg. Dan gingen we in anderhalf uur tijd heel snel door de besluitvorming. Dat is op zich geen graadmeter. Een besluitvorming kan snel gaan, maar de vraag is of er dan wel voldoende aandacht voor is. Dat was zo, omdat de voorbereiding gewoon hartstikke goed was.

De gemeenten binnen de GR F-W zaten doorgaans ook goed op één lijn waar het Empatec betreft. Zo is uit bijvoorbeeld in de verslagen van het AB en het DB van de GR F-W van 2015-2017 te lezen dat de gemeenten geen grote uiteenlopende visies hebben wanneer het gaat over de koers van Empatec of over de aansturing vanuit de GR F-W op Empatec. Zo is men het bijvoorbeeld binnen de GR F-W eens met DWAAN.2019 en in 2017 met het laten ontwikkelen van een strategische visie.^{129 130} Zo staat bijvoorbeeld in de jaarrekening van 2016 dat, ondanks de uitdagingen, het AB en het DB het vertrouwen uitspreken dat “de gezamenlijke koers DWAAN.2019 ertoe zal leiden dat Pastiel/Empatec ook in de toekomst een gezonde ondernemende organisatie zal blijven.”¹³¹ In de jaarstukken van 2017 wordt in het verslag aangegeven dat Empatec zichzelf opdracht heeft gegeven om het resultaat zodanig te verbeteren, dat uitvoering van oude en nieuwe regelingen mogelijk blijft met de bedragen die de gemeenten hier in de toekomst voor zullen krijgen van het Rijk, aangevuld met een zo minimaal mogelijke eigen bijdrage. Hierover zegt de voorzitter van het GR-bestuur: “Namens het bestuur spreek ik het vertrouwen uit dat de gezamenlijke koers ertoe zal leiden dat Pastiel/Empatec ook in de toekomst een gezonde ondernemende organisatie zal blijven en dat de passie voor mensen voorop blijft staan.”¹³² Ditzelfde vertrouwen wordt uitgesproken in de jaarstukken voor 2018.

Geen noodzaak om bij te sturen; sturingsmiddelen worden niet benut

Doordat in de GR F-W ervaren wordt dat alles goed gaat met Empatec en het samenspel tussen de GR F-W en Empatec, wordt vanuit de GR F-W geen noodzaak gevoeld tot 2017 om de governance-structuur te wijzigen of strakker op Empatec te sturen. Verschillende sturingsmogelijkheden worden in die periode niet benut. Zo worden bijvoorbeeld na 2010 geen jaarovereenkomsten meer opgesteld, waarin afspraken zijn gemaakt over de taakstelling (aantal standaard-eenhedenplaatsen (SE-plaatsen)), de taakverdeling, de omvang en de wijze waarop het budget aan Empatec beschikbaar wordt gesteld.¹³³ Ook is de samenwerkingsovereenkomst, waarin bepalingen zijn opgenomen over het nakomen en wijzigen van de overeenkomst (en die dus handvatten biedt voor het invullen van de sturingsrelatie), na 2010 niet meer aangepast.¹³⁴ De intergemeentelijke regiegroep is blijven bestaan, maar speelt een onduidelijke rol en vervult zeker niet meer de belangrijke sleutelpositie die in 2008 was toegekend. De ooit afgesproken structuur met jaarovereenkomsten, waarbij regie en sturing op prestaties via het verantwoordingskader, zoals jaarstukken en managementrapportages plaatsvond, is verdwenen. Regietaken en sturing op het primaire proces blijken bij de Regiegroep te zijn weggenomen en nergens

129 Randvoorwaarden en samenwerkingsafspraken 2015-2019, Dwaan.2019

130 Dit blijkt uit onder andere de notulen van de tweede vergadering van 2017 van het AB, 13 september 2017, en de notulen van de eerste vergadering in 2018 van het DB Fryslân-West, woensdag 14 maart 2018

131 GR F-W Jaarrekening 2016

132 GR F-W Jaarrekening 2017

1331 KokxDeVoogd, Governance Empatec. 12 mei 2020

134 KokxDeVoogd, Governance Empatec. 12 mei 2020

anders zichtbaar belegd. We hebben hier geen verklaring voor kunnen vinden, waarschijnlijk omdat dit al voor de onderzoeksperiode is gebeurd.

Mevr. J. Cijntje – Beleidsadviseur Sociaal Domein

Dit is eigenlijk het eerste moment dat ik daarvan hoor. Ik heb daar niet intern ... Het was wel zo en die discussie is ook wel breder in de organisatie gevoerd, er waren ontzettend veel verschillende overeenkomsten tussen de gemeente, GR en NV. Maar dan heb je het bijvoorbeeld ook over de inleen van personeel in het groen of vanuit Facilitair. Er waren vrij veel verschillende soorten overeenkomsten. Maar deze specifiek, die is mij niet bekend.

Dhr. S. Tolsma – Wethouder Sociaal Domein

Nee. Ik kwam er ook pas achter toen twee maanden terug dezelfde vraag kwam. Die jaarovereenkomsten heb ik nooit meegekregen

3. Er is vanaf 2017 sprake van uitstel van besluitvorming waardoor een gedragen koers voor Empatec uitblijft.

Sinds de aankondiging van de Participatiewet is ambtelijk en bestuurlijk bij de gemeente Súdwest-Fryslân bekend dat de bijdrage vanuit het rijk omlaag zou gaan. De oude regeling inzake de WSW'er gaat met de invoering van de nieuwe wet op slot. Er komt een afbouw van de klassieke Wsw-doelgroep en tegelijkertijd een afbouw van de subsidies in de periode tot en met 2020.¹³⁵ Empatec vangt dit tekort op, gesteund door de GR F-W¹³⁶, door de uitvoering van het plan DWAAN.2019. Hiermee zou het operationele resultaat van Empatec verhoogd worden om zo de hogere tekorten als gevolg van een lagere subsidie te kunnen compenseren.

Wanneer de tekorten hoger blijken dan verwacht en dit niet met het operationele resultaat van DWAAN.2019 kan worden gecompenseerd, wordt er in 2017 en begin 2018 gewerkt aan een nieuwe toekomstvisie van Empatec. Deze wordt uiteindelijk bestempeld als de strategische visie, die in maart 2018 verschijnt. Deze visie gaat uit van een commercieel toekomstmodel van Empatec (zie paragraaf 3.5). De gemeenten nemen, in de periode dat de strategische visie verschijnt, het initiatief om Iroko een scenario-onderzoek te laten uitvoeren naar vier verschillende toekomstscenario's, waaronder het commerciële model van de strategische visie. Het Iroko-rapport, dat in de zomer van 2018 verschijnt, geeft onder aan dat er aan het commerciële model diverse risico's kleven. Na het verschijnen van het Iroko-rapport kan geen knoop worden doorgemaakt voor wat betreft toekomstscenario's door de GR.

Hierna volgt een proces van oriëntatie op mogelijke toekomstscenario's. In het voorjaar van 2019 leveren de deelnemende gemeenten het position paper 'Samen krachtig verder, Position Paper Participatie(wet) Fryslân-West' op. Hierin zijn de belangrijkste uitgangspunten van de nieuwe visie op de uitvoering van de Participatiewet beschreven. Binnen de GR F-W bestaat naar aanleiding daarvan consensus over de ontwikkeling richting een werkleerbedrijf. In de daaropvolgende jaren vindt een nadere uitwerking van de position paper plaats.

In 2017-18 wordt gewacht met het nemen van maatregelen op het gebied van governance vanwege het ontwerpen van een nieuwe toekomstvisie door Empatec (strategische visie) en later wordt gewacht op een gedeelde visie door de verschillende gemeenten van de GR F-W, voordat ingestemd kan worden met een verhoging van de gemeentelijke bijdrage. Dat alle deelnemende gemeenten binnen de GR F-W het onderling eens moesten worden over een visie, heeft hier ook aan bijgedragen: onder de

¹³⁵ KokxDeVoogd, Governance Empatec. 12 mei 2020

¹³⁶ Zo spreekt, in de jaarstukken van Empatec op pagina 8, de voorzitter van het bestuur namens het gehele bestuur van de GR F-W het vertrouwen uit dat "de gezamenlijke koers DWAAN.2019 ertoe zal leiden dat Pastiel/Empatec ook in de toekomst een gezonde ondernemende organisatie zal blijven en dat de passie voor mensen voorop blijft staan."

deelnemende gemeenten bestaan grote verschillen tussen de visies op de toekomst van Empatec. Door het uitstel van de besluitvorming zijn de tekorten verder opgelopen en komen de verhoudingen in de GR F-W en tussen de GR F-W en Empatec in 2019 en 2020 steeds verder op scherp te staan.

Schets proces richting keuze werkleerbedrijf

In februari 2018 biedt Empatec de strategische visie 'Wij geloven in Werk' aan de GR F-W aan. De basis van deze visie is, dat Empatec wordt omgevormd naar een private, vrij in de markt opererende commerciële organisatie. De huidige deelnemers aan de GR F-W zouden echter wel hun jaarlijkse bijdrage, plus een extra bijdrage, blijven betalen. De aan de GR F-W deelnemende gemeenten zetten in reactie op deze visie een eigen traject in om gezamenlijk te komen tot een visie op de uitvoering van de Participatiewet. Hiervoor is binnen de GR F-W een procesregiegroep gevormd, bestaande uit een ambtelijke afvaardiging van alle deelnemende gemeenten, samen met Empatec. De gemeenten met een kleinere absolute deelname (Terschelling en Vlieland) leveren geen ambtelijke capaciteit. Deze procesregiegroep wordt aangestuurd door en legt verantwoording af aan de stuurgroep. De stuurgroep bestaat uit de verantwoordelijke portefeuillehouders van de verschillende gemeenten (die tegelijk meestal ook lid van het AB en het DB-bestuur van de GR F-W zijn).¹³⁷

Het werk van de procesregiegroep heeft geleid tot de position paper 'Samen Krachtig Verder'. Ten grondslag aan deze position paper ligt onder andere een onderzoek van Iroko. Alle gemeenten hebben in de position paper onderschreven een publieke organisatie te willen en geen commerciële. Op basis van de position paper schrijft de gemeente Súdwest-Fryslân een verdieping waaruit een voor SWF duidelijke richting naar voren komt: doorontwikkeling naar een werkleerbedrijf, met bijbehorende aanpassingen in de governance.

In 2019 stemmen de raden van de samenwerkende gemeenten in de GR F-W uiteindelijk in met de position paper. Deze position paper geeft richting aan de gewenste uitvoering van de Participatiewet in het gebied Fryslân-West. Daarin is onder andere het volgende vastgelegd:

- Er is consensus tussen de aangesloten gemeenten in de regio Fryslân-West om in de toekomst een deel van de arbeidsinschakeling voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt in samenwerking uit te voeren en dit deel op te dragen aan een gezamenlijk te vormen publieke organisatie
- Elke individuele gemeente regelt zelf de inkomensvoorzieningen: het verstrekken van uitkeringen en het vaststellen en uitvoeren van het minimabeleid
- De regie op de werkgeversdienstverlening en de werknemersdienstverlening ligt bij de gemeenten
- De coördinatie hiervan wordt in Fryslân-West gezamenlijk belegd bij een publieke organisatie.

Op basis van deze uitgangspunten is op 31 maart 2021 een voorstel keuzedocument 'Voor iedereen een zinvol leven, visie op de Participatie(wet) in Fryslân-West' opgesteld. Op 31 maart 2021 stelt de gemeenteraad van SWF het keuzedocument na enkele wijzigingen vast. De koers van ontwikkeling richting een werkleerbedrijf wordt onderschreven. Ook wordt besloten dat de GR F-W, na overleg met Empatec, een bedrijfsplan/businesscase maakt. Het hierop volgende implementatieplan wordt ter besluitvorming uiterlijk december 2021 voorgelegd aan de raden van Fryslân-West.¹³⁸

¹³⁷ Memo 'Stand van zaken en richtinggevende besluiten Empatec' door ambtenaar SWF, gericht aan college SWF. 16 september 2019

¹³⁸ Herziene begroting 2021 GR F-W; Raadsbesluitenlijst 31 maart 2021. Raadsvoorstel 31 maart 2021

4. Vanaf 2017 groeit - met name bij de gemeente Súdwest-Fryslân - de wens om de governance rondom de GR F-W en Empatec te veranderen. Dit is anno 2021 echter nog niet gerealiseerd. De essentiële vraag of een NV wel het geëigende instrument is, is lange tijd niet gesteld en tot op heden niet beantwoord.

In de onderzoeksperiode tot 2017 is te zien dat, net zoals bij sturing en grip, er weinig urgentie gevoeld wordt om de governance aan te passen. Vanaf 2017 ontstaat steeds meer de wens in de gemeente Súdwest-Fryslân om de governance met betrekking tot de GR F-W en Empatec aan te passen. Hoewel hiertoe meerdere malen ambtelijk geadviseerd wordt en dit bestuurlijk aangekaart wordt in de vergaderingen van het AB en DB, blijft de gewenste verandering uit.

Zo wordt met betrekking tot het door Empatec geïntroduceerde strategisch kader op 19 oktober 2017 ambtelijk geadviseerd om aandacht te hebben voor de oproep om meer zeggenschap vanuit het college: "Graag uitdrukkelijk aandacht voor het geschetste proces. Een en ander zal verregaande én structurele financiële gevolgen hebben voor de gemeentelijke begroting en daarmee voor de dienstverlening aan alle andere inwoners met een uitkering. Het geschetste proces lijkt mijns inziens op: tekenen bij het kruisje. Dit staat haaks op de oproep van het college van B&W om zeggenschap (zienswijze gemeenteraad op de begroting 2018 van de GR).¹³⁹ Daarnaast is het proces van besluitvorming strijdig met de GR. Graag tijd én ruimte voor een zorgvuldig besluitvormingsproces én, voor Súdwest-Fryslân in het bijzonder, tijd en ruimte voor een integrale afweging van het totaal."¹⁴⁰

Wanneer de gemeente Waadhoeke op 1 januari 2018 ontstaat, verandert in de optiek van de bestuurder van SWF het krachtenveld binnen Empatec. Waar voorheen Súdwest-Fryslân en De Fryske Marren de twee gemeenten waren met de meeste zeggenschap binnen de GR F-W, komt er met Waadhoeke een nieuwe grotere speler bij. In de optiek van de bestuurder van de GR F-W van Súdwest-Fryslân (wethouder Empatec) kan de structuur DB/AB met de vermindering van het aantal gemeenten niet meer worden gehandhaafd.

Mevr. S. van Gent – Wethouder Sociaal Domein

U moet zich voorstellen dat op het moment dat ik aantrad in 2015 bestond Empatec nog uit negen leden, uit negen gemeenten. We hebben toen in november 2017 verkiezingen gehad. Littenseradiel kwam voor een deel bij ons, werd opgedeeld en Waadhoeke ontstond. En op dat moment ging de GR van Empatec van negen leden terug naar zes leden. Leeuwarderadeel stapte naar Caparis en we gingen met zes leden verder waaronder Vlieland en Terschelling. En die hadden zo weinig mensen, eigenlijk nul mensen, bij Empatec dus die waren eigenlijk meer aanwezig maar niet heel specifiek aanwezig. Niet heel nadrukkelijk. Dus met vier gemeenten bestuurden we op dat moment Empatec plus natuurlijk wel Terschelling en Vlieland. Op dat moment werd eigenlijk duidelijk dat er op alle vlakken zaken aan het verschuiven en aan het veranderen waren. De governance kwam in de problemen en de financiën werden meer en meer duidelijk dat er eigenlijk acute zaken aan de orde waren. En dat konden we in eerste instantie zien aan de liquiditeit. Men kreeg problemen om ook, op een gegeven moment gewoon de salarissen te betalen. En daarnaast was het voor ons lastig om tot een doorontwikkeling te komen als een gemeente, als GR, met elkaar.

Op 30 november 2017 wordt ambtelijk geadviseerd om de governancestructuur als geheel aan te passen. Dit wordt echter uitgesteld tot eind 2019 wanneer de strategie duidelijk is. "In het licht van de herstructurering en nieuwe koers/strategie zullen er veel meer aanpassingen gedaan moeten worden in de GR. De huidige GR heeft alléén gesubsidieerde arbeid tot doel en in het bijzonder de Wet sociale

¹³⁹ In het raadsvoorstel voor de eerste begroting 2018 wordt hierover het volgende gezegd: gemeenten hebben er belang bij dat de NV een gezonde financiële basis heeft omdat daarmee schommelingen in de exploitatie van de GR kunnen worden opgevangen. Dat houdt de gemeentelijke bijdrage van de GR stabiel. De gemeenten moeten eventuele tekorten aanvullen en zijn daarmee risicodragers. Het is daarom van belang dat ontwikkelingen bij de NV nauwlettend worden gevolgd

¹⁴⁰ Geannoteerde agenda Algemeen Bestuur. 19 oktober 2017

werkvoorziening en de uitvoering daarvan. Het doel van de NV is veel breder omschreven. Ik adviseer om een bredere heroriëntatie te doen op het geheel van GR-NV en onderliggende bedrijven. Feitelijk gaat het dan om de gehele governancestructuur. Advies: de wijziging van de GR breder oppakken dan alleen het wijzigen van de stemverhoudingen. Twee mogelijkheden: nu instemmen met een technische wijziging en, in het licht van heroriëntatie op het geheel, eind 2018 (als strategie etc. duidelijk zijn) het geheel opnieuw aanpassen. Dit laatste is wel bewerkelijker maar biedt meer ruimte om een en ander zorgvuldig te bediscussiëren, zowel binnen de GR als binnen het college en raad.”¹⁴¹

141 Ambtelijk advies, gericht aan portefeuillehouder SWF. Geannoteerde agenda AB. 30 november 2017

Dit standpunt wordt door de GR-bestuurder van de gemeente SWF geagendeerd tijdens een AB-vergadering op 30 november 2017. De GR-bestuurder vraagt in deze vergadering waarom deze stemverhouding wordt gehanteerd en of dit niet een mooie aanleiding is om naar de hele governancestructuur te kijken¹⁴². Een andere bestuurder geeft daarop aan geen behoefte te hebben aan een onderzoek, omdat dit veel rompslomp geeft, ook richting andere GR'en en stelt voor hier zo praktisch mogelijk mee om te gaan. “In het AB heeft elke gemeente één stem. Na de discussie wordt besloten te kiezen voor de meest praktische oplossing, dat het dagelijks bestuur gelijk is aan het algemeen bestuur. In het vergaderschema is hier reeds rekening mee gehouden.” Ondanks agendering door de bestuurder van SWF vindt op dat moment dus geen verandering plaats op het gebied van stemverhouding.

142 Notulen van de derde vergadering van het AB. 30 november 2017

Een ander voorbeeld waarin de behoefte om naar de governancestructuur te kijken door de bestuurder van SWF in de GR F-W wordt aangekaart, is tijdens de bespreking van het agendapunt ‘samenstelling dagelijks bestuur’, tijdens een DB-vergadering van maart 2018. Daarop reageren andere bestuurders dat eerst wordt bekeken of de werkwijze werkt (zoals besproken in de vergadering van november 2017) en dat daarna kan worden besloten of naar de structuur wordt gekeken.¹⁴³

143 Notulen van de eerste vergadering in 2018 van het DB Fryslân-West gehouden op woensdag 14 maart 2018

Tijdens een AB-vergadering in juni 2018, tijdens de rondvraag, geeft de verantwoordelijk wethouder van de gemeente SWF ook aan dat de juridische structuur van Fryslân-West een aandachtspunt is. Juridisch gezien is deze naar het oordeel van SWF onhoudbaar en niet wenselijk.¹⁴⁴

144 Notulen van de extra vergadering in 2018 van het AB Fryslân-West gehouden op vrijdag 29 juni om 9.00 uur in de bestuurskamer van Empatec in Sneek

Ook ambtelijk wordt in het collegeadvies, gericht aan het college SWF, rondom de conceptbegroting 2019, in mei 2018 expliciet aandacht gevraagd voor de governancestructuur en de ‘pettenproblematiek’. In het ambtelijk advies wordt hierover het volgende gezegd: “De governancestructuur van de GR F-W en Empatec is zeer complex en vraagt van de portefeuillehouder vier verschillende “petten”: DB-lid, AB-lid, lid van de AvA en portefeuillehouder Participatie in de gemeente. De huidige werkwijze waarbij DB en AB gelijk aan elkaar zijn, is in strijd met de wet. Dit dient op zo kort mogelijke termijn te worden aangepast. Omdat het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling veel tijd vraagt, onderzoekt de afdeling JVZ op welke wijze dit risico kan worden afgedekt.”¹⁴⁵

145 Collegebesluit ‘Concept-begroting 2019 GR Fryslân West’. 29 mei 2018

Vraag: Daarmee was het punt dat u als grootste probleem zag, de governance, nog niet opgelost. Hoe heeft u dat aangekaart?

Dhr. E. Faber – Wethouder Bedrijfsvoering en Dienstverlening

In een college bespreek je vele onderwerpen en thema's, heb je verschillende gezichtspunten en uiteindelijk ga je gezamenlijk een koers in. De koers was om een oplossing te vinden en daarbij gelijktijdig de governance mee te nemen. Als je het aan mij persoonlijk had gevraagd had ik ervoor gepleit de governance gelijk apart te regelen.

Echter, het daadwerkelijk aanpassen van de governancestructuur wordt op diverse momenten uitgesteld totdat de visie voor de uitvoering van de Participatiewet helder is. Met name nadat de GR F-W in 2018 een verkenningstraject start naar een nieuwe toekomststrategie, wil de gemeente Súdwest-Fryslân zelf ook wachten met het aanpassen van de governance tot een gedragen nieuwe koers en een onderliggende businesscase zijn gerealiseerd. Omdat de gemeenten binnen de GR F-W hierover niet op één lijn zitten, neemt dit proces echter jaren in beslag en is dit tot op heden niet afgerond. Tegelijkertijd worden in raadsvoorstellen de risico's rondom de governancestructuur van de GR F-W op diverse momenten geduid.

Raadsvoorstel herziene begroting, 8 maart 2018: "Sinds de invoering van de Participatiewet en de consequenties daarvan voor GR en NV, zijn er diverse veranderingen opgetreden in de koers van het bedrijf. De GR heeft een smalle opdracht: de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening. De NV heeft een veel bredere opdracht en is deze opdracht aan het verbreden. Het risico in de huidige structuur bestaat eruit dat de GR haar grip op de NV verliest."

Raadsvoorstel visie op doorontwikkeling GR F-W, 4 juli 2019: "De GR is opgericht vóór de samenvoegingen van voorheen elf gemeenten en voor het laatst aangepast kort na de invoering van de participatiewet. Daarna is er lokaal en landelijk een fors aantal ingrijpende wijzigingen geweest. De structuur van de besturen, met een AB en een DB, was ingericht op het aantal van elf gemeenten. Nu er na de herindeling nog maar zes deelnemende gemeenten zijn, past deze structuur niet meer en moet deze worden aangepast. Op 13 juni 2018 is bovendien de Wet gemeenschappelijke regelingen aangepast, waardoor de GR Fryslân-West ook aangepast moet worden. De verwachting is dat voor het einde van 2019 duidelijk is wat de vorm wordt. Daarvoor moet de regeling van de GR (bij de GR spreekt men van een regeling, de NV kent statuten) worden aangepast, waar de raden over moeten besluiten."

Doordat dit proces tot op de dag van vandaag niet is voltooid, hebben er nog geen (grote) wijzigingen in het sturingsmodel en een scheiding in de aandeelhoudersrol en de opdrachtgeversrol plaatsgevonden, terwijl dit vanaf 2017 de wens is.

Mevr. G. Wielinga – Wethouder Sociaal Domein

Eigenlijk zitten we nu nog steeds in het traject van we zijn nog bezig met visievorming, de businesscase. Daarna volgt governance. Dus dat moet duurzaam en goed worden geborgd. Toch is het ook zo dat wij meteen na de aanbeveling van het rapport KokxDeVoogd het wel zo hebben gedaan dat de controllersfunctie en de administratie nu wel zijn belegd bij de GR. Dus in die zin is dat al aangepast. Tegelijk weten we ook dat we nu steeds in een meer gevorderd stadium werken aan de toekomstvisie en dan moet uiteindelijk de definitieve governance er goed op worden aangepast.

Mevr. J. de Vries - Burgemeester

Ja, er zijn kleine stapjes gezet. En daar heeft wethouder Wielinga ook het een en ander over gemeld. Dat gaat dan over hoe je het secretariaat invult, de controllersfunctie. Daar zijn stappen in gezet, maar wezenlijke veranderingen in de governance hebben niet plaatsgevonden. En dat heeft er weer mee te maken dat wij dachten die inhoud van het bedrijf, het bedrijf dat wij willen zijn, die gaat leidend zijn voor de constructie die je daarvoor nodig hebt om het goed aan te sturen.

Dhr. P. Zondervan - Gemeentesecretaris

Het is allereerst aan de GR om dat met z'n allen op te pakken. Dat is natuurlijk de plek. En wij ondersteunen dat. De governance is een discussie die veel naar voren kwam maar dan zit je met de praktische kant – er was ook een ander advies van KokxDeVoogd expliciet richting de gemeenten, GR en richting de NV wat je opdracht is, wat je wil, wat je koers is. Daaraan is toen eerst invulling gegeven en uiteindelijk zijn we in het vervolg daarvan nog bezig met de businesscase. Dat heeft voorrang gekregen omdat, mijn collega zei het al, vorm volgt inhoud. Soms denk je wel eens, had het misschien toch anders gemoeten? Maar het is raar om aan de governance te sleutelen terwijl je de rest nog niet hebt uitgedacht. Dus ik snap die logica.

De essentiële vraag of Empatec nog het meest geëigende construct is, wordt tot aan het rapport van Kokx de Voogd niet gesteld.

Dhr. P. Zondervan - Gemeentesecretaris

Zij hebben hun rol binnen de GR en wat ze vervolgens opdragen aan de NV maar dat zit nogal ingewikkeld in elkaar, zoals jullie weten. Dan moet je het wel met elkaar eens zijn en dat moet dan ook wel worden opgevolgd. Dat is niet altijd gelukt, zo stel ik dat vast. Ik heb in de fase dat we werden geïnterviewd door KokxDeVoogd – dan hebben we het over voorjaar 2020 dat die gesprekken plaatsvonden – ook aangegeven, als dat zo lastig blijft gaan, laten we dan de NV maar opheffen. Dat meen ik tot op de dag van vandaag. Dat staat niet in die rapportage. Dat was niet de gemiddelde. Dus ik sta daar niet met die woorden in, maar dat is toen wel mijn mening geweest en nu nog sterker.

5. Er is onvoldoende aandacht besteed aan het doorvoeren van wettelijke wijzigingen in de GR; opvolging van aanbevelingen over verbonden partijen heeft niet plaatsgevonden.

In de loop der jaren is de GR F-W onderhevig geweest aan verschillende veranderingen. Zo zijn er gemeenten uit de GR F-W getreden en zijn er herindelingen geweest (zie hoofdstuk 3). Dit is formeel gezien aanleiding om de GR F-W opnieuw door de raden te laten bekrachtigen. In de praktijk heeft dit echter niet altijd geresulteerd in het aanpassen van de regelingen of overeenkomsten conform de afspraken. Zo wordt de nieuwe GR F-W met De Fryske Marren op 1 juli 2016 als nieuwe rechtspersoon ingeschreven bij de KvK. Er vindt ook een inhoudelijke wijziging van de regeling plaats. In de inschrijving wordt vermeld dat de gemeenteraad van SWF hiervoor toestemming heeft verleend, maar dat was niet het geval.¹⁴⁶

Ook wordt de raad in 2018 niet in positie gebracht wanneer de gemeente Waadhoeke wordt opgericht op 1 januari dat jaar. De wet Arhi schrijft daarbij voor dat er binnen zes maanden door alle deelnemende gemeenten een nieuwe GR moet worden vastgesteld, omdat het juridisch om een nieuwe samenwerking gaat. Dat is niet gebeurd. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) schrijft voor dat alle gemeenteraden hiervoor opnieuw toestemming moeten geven. Dat is niet gebeurd en ook de inschrijving bij de KvK is niet gewijzigd. Dit had wel gemoeten.

Zo is geen opvolging is gegeven aan aanbevelingen omtrent het optimaliseren van de Regeling verbonden partijen en is de samenwerkingsovereenkomst niet aangepast.

¹⁴⁶ Gemeenschappelijk regeling Werkvoorziening Fryslân-West, uit brief van M. Endedijk, gericht aan colleges van aangesloten gemeenten. 13 januari 2016

147 Collegebesluit 'Eindrapportage 213a Onderzoek Verbonden Partijen'. 1 december 2015

Op 14 januari 2016 wordt in de commissie BF de 'Eindrapportage 213a Onderzoek verbonden partijen' besproken. Er worden verschillende relevante aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn gericht aan een vertegenwoordiging in het bestuur, ambtelijke ondersteuning, concern control en de raad en omvatten onder andere richting de raad om actiever om informatie over verbonden partijen te vragen. De vertegenwoordiger wordt aanbevolen om verslag te doen van het besluitvormingsproces in het AB over de zienswijze van de gemeenteraad en andere belangrijke zaken. Richting de ambtelijke ondersteuning wordt onder andere aanbevolen de raad te informeren middels actieve informatie als het AB beleid vaststelt. Dit biedt de raad te allen tijde de mogelijkheid het betreffende stuk voor een commissievergadering te agenderen. Ook wordt aanbevolen om te bewaken dat de GR F-W tijdig (en anders zo spoedig mogelijk) aan de gewijzigde Wgr wordt aangepast. De rapportage wordt conform collegebesluit van 1 december 2015 door de raad voor kennisgeving aangenomen.¹⁴⁷ Er is echter nooit opvolging gegeven aan deze aanbevelingen.

Dhr. S. Admiraal - Concerncontroller

Jazeker. Wij hebben inderdaad die aanbeveling gedaan. Het is een van de aanbevelingen. Daaraan hebben we inderdaad geen opvolging gegeven. We hebben de aanbeveling aan onszelf gedaan om eind 2016 nog eens een keer te kijken of alle gemeenschappelijke regelingen, dus de teksten van de gemeenschappelijke regelingen, aangepast zijn aan de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat onderzoek hebben wij niet uitgevoerd hoewel we het dus wel hebben beloofd te doen.

6. Het college van Súdwest-Fryslân had in 2018 en in 2019 niet altijd vertrouwen dat het standpunt van het college in het bestuur van de GR F-W werd uitgedragen.

De voormalig wethouder Empatec en het college hadden verschillende standpunten ten aanzien van de GR F-W en Empatec, onder andere over het structureel verhogen van de gemeentelijke bijdrage. Het college had er, met name in de periode 2018 en 2019, niet altijd vertrouwen in dat het standpunt van het college altijd met de juiste strekking in het bestuur van de GR F-W werd uitgedragen door de toenmalig verantwoordelijk wethouder.

Uit de stukken kan worden geconcludeerd dat er op verschillende momenten wordt gevraagd om een bredere representatie vanuit het college om de visie van SWF uit te dragen. Zo wordt in een ambtelijk memo van 28 januari 2019, gericht aan het college, toegelicht dat de bestuurlijke verhouding onderling (bestuurders van SWF en de andere deelnemende gemeenten) zijn verstoord. Dit mede naar aanleiding van een incident waarbij de bestuurder van SWF 'kort dag' was afgemeld voor een belangrijke heisessie over de uitvoering van de Participatiewet, waarin het onder andere de bedoeling was om de visie vanuit SWF verder toe te lichten. Ambtelijk wordt geadviseerd om met een bredere vertegenwoordiging vanuit het college de relaties te herstellen.

Een ander voorbeeld is het collegebesluit van 29 mei 2018 om de wethouder Financiën aan te wijzen als plaatsvervanger voor het DB om aan te geven dat de gemeente de conceptbegroting 2019 going concern zou willen opstellen. In het collegevoorstel wordt dit als volgt toegelicht: "Vooruitlopend daarop willen het college ter overweging meegeven dat het, gelet op de zwaarte van dit dossier, de risico's voor de gemeente en de continuïteit, verstandig kan zijn om een bredere bestuurlijke afvaardiging in de diverse bestuursorganen van de GR te overwegen."¹⁴⁸

148 Collegebesluit 'Conceptbegroting 2019 GR F-W'. 29 mei 2018

Dhr. M. Offinga – Wethouder Financiën

Recent heb ik met oud-burgemeester mevr. Berndsen gesproken en die appelleerde daar nog aan dat zij zei, om de twee, drie maanden wees jij in het college op de zorgelijke situatie rond Empatec. Dus toen al was dat onderwerp van gesprek.

7. Het sociaal domein was binnen SWF leidend in wat gebeurde met betrekking tot het dossier. Sleutelpersonen vanuit financial control waren in dit dossier in de periode 2017-2019 minder zichtbaar en hebben geen proactieve rol gespeeld in het meedenken over/challenges van informatie vanuit Empatec. Afstemming vond - buiten de reguliere planning&controlcyclus - onvoldoende centraal plaats.

In de periode 2017-2019 is er zeer beperkt rechtstreeks contact tussen financiële advisering en de wethouder: advisering verliep meestal via de betrokken beleidsmedewerkers Sociaal Domein op dit dossier.

Hoewel de financiële situatie in deze periode verslechterde door het oplopen van het tekort en de steeds verder verslechterende liquiditeitspositie van Empatec, zijn er binnen de gemeente Súdwest-Fryslân weinig herleidbare financiële adviezen uitgebracht. De ambtelijke ondersteuning op financiën heeft met betrekking tot dit dossier geen herleidbare proactieve rol ingevuld. Dit is het gevolg van onder andere verschillende ambtelijke wisselingen op financieel vlak op dit dossier. Als er al advies werd gegeven, was dit geen co-productie tussen de inhoudelijke en de financiële afdeling.

Mevr. J. Cijntje – Beleidsadviseur Sociaal Domein

Ja, dat is uiteindelijk ... die zorg uitte zich in twee verschillende bestuurlijke overleggen. Het ene is het portefeuillehoudersoverleg waar ik als beleidsadviseur Sociaal Domein met de vakinhoudelijke portefeuillehouder het overleg heb over het dossier. Maar het is ook zeker bij het bestuurlijk overleg Financiën ter tafel gekomen. Daar heb ik alleen als adviseur nooit bij gezeten. Ik kan er niets over zeggen hoe dat wel of niet is gegaan. Dat zult u aan de financieel adviseur en de betreffende wethouder moeten vragen.

Ambtelijk medewerker financiële functie

Ik had het veel praktischer gevonden als er financieel adviseurs deelnamen aan het Bestuurlijk Overleg (BO). Dat is maar één keer gebeurd in mijn tijd.

De voorzitter vraagt waarom dat niet is gebeurd. Vond de bestuurder dat niet nodig?

Ik weet niet of het een besluit is geweest van de bestuurder of van de directeur of verantwoordelijk beleidsmedewerker. Er zijn ook wethouders die wel willen dat je erbij zit en het expliciet benoemen. Als men dat aan hem gevraagd had, was hij meteen gekomen. Op een gegeven moment was het de bedoeling dat de beleidsmakers aan tafel aanschoven in de BO's. Hij weet niet meer wanneer dat was, misschien toen er een nieuw college aantrad.

De voorzitter concludeert dat er bij het wethoudersoverleg over Empatec geen financieel adviseurs aanwezig waren, op één keer na.

Geïnterviewde bevestigt dat.

Sleutelpersonen binnen de financiële kolom waren, los van de jaarlijkse planning & controlcyclus, niet actief betrokken.

Dhr. S. Kuipers – Hoofd Financiën

Mijn rol was van de zijlijn en een stuk coaching als ze vragen hadden over ingewikkelde kwesties.

Ambtelijk medewerker financiële functie

Het was allemaal te vrijblijvend. Een voorbeeld is dat er geen notulen zijn van controllers-overleggen.

Er werd ook zelden een agenda rondgestuurd.

Verder was concerncontrol niet of nauwelijks betrokken bij Empatec. Deze heeft met name gekeken naar rechtmatigheid bij aanbestedingstrajecten.

Dhr. S. Admiraal - Concerncontroller

Vraag: Wat was in z'n algemeenheid de rol van de financiële kolom bij Empatec? Was die structureel geborgd?

Daarin heb ik geen inzicht. Dat zou u aan Empatec moeten vragen.

Vraag: Had u enige vorm van samenwerking met het sociaal domein daarin?

Nee. Nee, ik weet ook niet hoe de financiële kolom van de Veiligheidsregio exact is geregeld of van de Fumo of van de Omrin. Nee.

Vraag: Als we kijken naar de financiële kolom, wie was er in dat proces leidend in uw ogen?

Waar, bij wie, bij welke organisatie?

Vraag: In de gemeentelijke organisatie van Súdwest-Fryslân.

Het sociaal domein. Dat is leidend daarin. Dat bepaalt uiteindelijk wie de taken uitvoert.

8. Het bestuurlijk-ambtelijk samenspel rondom Empatec verliep stroef in 2018 en 2019.

In diverse verhooren is benoemd dat het bestuurlijk-ambtelijk samenspel in de gemeente Súdwest-Fryslân in 2018 en 2019 stroef verloopt. Zo wordt aangegeven dat ambtelijke adviezen niet altijd zijn opgevolgd door de portefeuillehouder Empatec.

Er werd een ambtenaar van het dossier afgehaald en een andere ambtenaar wilde niet meer rechtstreeks de wethouder adviseren. Ambtelijke adviezen werden niet opgevolgd. In het openbaar verhoor schetst de in 2018 en 2019 verantwoordelijk wethouder Empatec dat zij niet tevreden was over de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning.

Mevr. B. Zwager – Teammanager Sociaal Domein

Wethouders en ambtenaren zijn onderling wel van elkaar afhankelijk dus een bepaalde goede chemie is natuurlijk nodig. Het is natuurlijk niet iets wat vaak voorkomt dat er dan een wisseling van de wacht plaatsvindt. Verder past het mij niet om daarover nu heel veel te zeggen behalve dan dat mevrouw Cijntje in mijn ogen een goede beleidsadviseur is en dat het dan natuurlijk jammer is als er een goede adviseur wordt gewisseld op een dossier.

Mevr. S. van Gent – Wethouder Sociaal Domein

Ja, wij hadden al meerdere reparatiegesprekken gehad inmiddels en dat was voor mij hoogst ongebruikelijk. Ik had dit met geen een ambtenaar. Dat ik zo veel energie moest steken in de ambtelijk/bestuurlijke verhouding

Dhr. P. Zondervan - Gemeentesecretaris

Ja, kijk, het gebeurt natuurlijk vaker dat een wethouder en een ambtenaar niet een ideale klik hebben. Dat kan. Dan zoek je vaak een logisch moment in de processen bijvoorbeeld een dossier is in een bepaalde fase afgesloten en het is tijd voor een volgende stap. Dan zoek je bij voorkeur zo'n natuurlijk moment om iets te wisselen. Dat is voor iedereen charmanter. In dit geval kon dat even niet en dat is dan vervelend.

Vraag: Dit was natuurlijk twee keer in hetzelfde dossier. Gaat er dan een soort alarmbel rinkelen?
Nou kijk, dit dossier, langzaam maar zeker werd steeds duidelijker hoe lastig dit dossier was. Dat heeft niets met mensen te maken; dat heeft met het construct te maken.

Mevr. B. Zwager – Teammanager Sociaal Domein

Er is een ander moment geweest, wat later, waarbij een medewerker is aangesproken op een voor die medewerker vervelende manier. Dat heb ik besproken met de gemeentesecretaris omdat ik vond dat dit niet gepast was en dat de wethouder zich ongepast had uitgelaten naar die medewerker in het bijzijn van anderen. Ten minste, dat is wat ik terugkreeg. Dat heb ik besproken met de secretaris met het verzoek dat te bespreken omdat ik graag zag dat dat anders zou gaan.

Vraag: En weet u ook wat daarmee vervolgens is gedaan?

Ik heb gehoord dat daarover wel een gesprek is geweest maar dit is heel kort voor het aftreden van de wethouder geweest. Dus uiteindelijk is daar niet een specifiek gevolg aan verbonden.

Vraag: Eerder gaf u aan dat er geen chemie was tussen mevrouw Cijntje en de wethouder. Betreft dat hier dezelfde persoon of betreft het iemand anders?

Dat betreft dit dossier en dezelfde wethouder en een andere ambtenaar.

Dhr. M. Offinga – Wethouder Financiën

Wij hadden als college een duidelijk standpunt dat wij met die strategische visie niet verder konden en we hadden ook nog een interne discussie over het feit, wat de visie van de gemeente in dit geval was. Die is herhaaldelijk de verantwoordelijk bestuurder voorgelegd. Kom met een heldere visie; wat is het verhaal? We hebben goede input geleverd van de ambtenaren die dat ook wel op tafel legden, maar daarmee was niet altijd een goede match.

9. Ambtelijk gesignaleerde risico's werden door de portefeuillehouder Empatec in de periode 2017-2019 niet altijd op waarde geschat.

Dit behelst onder andere de ambtelijk gesignaleerde risico's rondom de houdbaarheid van het model rondom Empatec (de risico's rondom het dalende aantallen SW'ers) en risico's rondom de strategische visie vanuit Empatec (2018) en een commerciële koers in het algemeen. Daarnaast zijn ambtenaren niet meegenomen in, geconsulteerd en achteraf geïnformeerd over de informele overleggen tussen de GR F-W-bestuurders en de directie van Empatec.

Dhr. M. Offinga – Wethouder Financiën

Ik heb contact gehad met mevrouw Cijntje en Betty Zwager maar ook met Cynthia van Keulen – die trouwens ook wel bij mij aanklopten om op een gegeven moment signalen af te geven over hoe de strategie zich ontwikkelde, het samenspel en ik vond het ook wel zorgelijk hoe dat ging, omdat de ontvankelijkheid en het samenspel tussen ambtenaren en besturen altijd verschrikkelijk belangrijk zijn. Maar dat begon letterlijk en figuurlijk te schuren, bij de een wat meer dan bij de andere. Dat neemt niet weg dat je als wethouder altijd je weerstand moet creëren om hele goede dingen naar boven te halen. Als er weerstand

ontstaat en je schuift die weg, ja, dan wordt het een gevaarlijk domein. Dat hoef ik u verder niet uit te leggen. Deze ambtenaren hebben mij gewezen op enerzijds wat de visieontwikkeling van Empatec was, maar ook op de bittere noodzaak dat wij zelf tot visieontwikkeling kwamen. Die vragen zijn veelvuldig in het college geweest. Dat werd door het college unaniem omarmd. Er moet wel visie op tafel komen. Dus dat was de vraag naar de bestuurder: wat wil je daar nu mee? En alleen maar roepen en dan zeg ik het ook maar, 2000 euro overschuiven richting Empatec, dat is geen visie.

Onderbouwing documenten

Memo beleidsadviseur Sociaal Domein van 8 maart 2018 over de strategische visie. In dit memo wordt geadviseerd om de strategie niet vast te stellen maar aan te houden in afwachting van het (Iroko-) onderzoek dat de strategie toetst aan de diverse andere handelingsperspectieven. In een verdere toelichting worden ook verschillende risico's/kanttekeningen benoemd:

- “De bedrijfseconomische visie is te volgen en als Pastiel/Empatec een marktpartij zou zijn, zou deze visie ook geheel omarmd moeten worden. Echter, het is geen commercieel bedrijf omdat de risico's bij de gemeenten liggen. Dat blijkt ook wel uit de gevraagde verhoging van de eigen bijdrage.”
- “Een ander risico voor de commerciële koers is de het verbod op staatssteun. Dit risico wordt niet benoemd in de visie maar is een manifest. Het is gemeenten verboden ongeoorloofde staatssteun te verlenen aan bedrijven. Het niet naleven van deze wetgeving kan forse boetes voor de gemeente tot gevolg hebben.”
- “De aannames in het rekenmodel ten aanzien van Pastiel zijn niet sluitend wat betreft de aangenomen kostenbesparing voor gemeenten.”
- “De strategie is niet zonder risico en daagt de gemeente ook uit na te denken over haar rol en taakopvatting ten aanzien van een dergelijk bedrijf. De governancestructuur is, mede gelet op deze visie, dringend toe aan een wijziging. Willen we een volledige verzelfstandiging van de bedrijven? Of streven we een integratie na? De huidige hybride vorm levert verwarring op qua governance (wie gaat, wanneer, waarover) en kent een onevenwichtige risicospreiding. Al met al des te meer reden om de strategie uitgebreid te toetsen en mee te nemen in het Iroko-onderzoek.”

DB-verslag van 14 maart 2018: tijdens de vergadering van het DB vindt een presentatie van de strategische visie plaats waarover bovenstaand ambtelijk advies is geschreven. Over het algemeen vindt discussie plaats over onderwerpen als de concurrentiepositie, de ambities van Pastiel en de verbinding met gemeente. Daarbij wordt niet inzichtelijk gemaakt wie wat bijdraagt. De verslaglegging sluit af met de opmerking dat de bestuurder van de gemeente SWF de directie complimenteert met de visie; dat de visie helder en begrijpelijk is.

Advies over begroting 28 november 2018: in de geannoteerde agenda DB/AB/AvA wordt ambtelijk advies gegeven over een ontvangen memo van de RvC van Empatec waarin zij aangeeft de begroting voor 2019 (van Empatec) van goedkeuring te willen onthouden. Geadviseerd wordt om de RvC aan te horen en geen toezeggingen te doen over extra benodigde middelen, geduld te vragen voor de besluitvorming conform het proces, zoals afgesproken met de stuurgroep en de colleges van B&W. Met betrekking tot de herziene begroting 2019 wordt voorgesteld om de concept herziene begroting aan te houden en de directie te verzoeken deze aan te passen. Belangrijke reden hiervoor is 'eerst visie, dan budget'.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Geannoteerde agenda DB/AB/AvA, 28 november 2018

AvA-verslag van 29 november 2018: tijdens een informele bijeenkomst waarbij alle wethouders, de RvC en de directie van Empatec aanwezig zijn, wordt de memo van de RvC besproken. Een bestuurder van de gemeente SWF geeft aan al langer te weten dat zij voor een dubbeltje op de eerste rang zitten.

In een discussie over het voldoen aan kengetallen stelt de bestuurder dat het aanpassen van de normen niet aan de orde is, omdat deze pas recentelijk zijn vastgesteld. Wanneer een RvC-lid zich afvraagt waarom de gemeenten niet enthousiast reageren op een plan waarbij in de toekomst geen gemeentelijke bijdrage zou worden gevraagd, reageert de bestuurder dat een dergelijke ambitie juist als risicovol ervaren wordt. In een discussie over vervolgstappen stelt de bestuurder van SWF uiteindelijk voor dat onderzocht moet worden in hoeverre een krediet of garantstelling vanuit de gemeente mogelijk is.

10. De gemeente Súdwest-Fryslân ervaart gedurende de onderzoeksperiode een gebrek aan transparantie over cijfers en een financiële onderbouwing hiervan vanuit Empatec. Dit wordt vanuit Empatec niet erkend. De gemeente is afhankelijk van de goodwill van Empatec en kan strikt gezien geen informatie afdwingen. Momenteel wordt nog steeds gewacht op informatie.

Ondanks dat Empatec door de gemeente SWF herhaaldelijk om financiële gegevens en een onderbouwing hiervan is gevraagd, geeft de gemeente SWF aan dat de aanlevering van financiële informatie vanuit Empatec tot op de dag van vandaag moeizaam verloopt. Er bestaan ook nog steeds vraagtekens bij de juistheid van de aangeleverde financiële informatie.

Mevr. J. Cijntje – Beleidsadviseur Sociaal Domein

Vraag: Dan over de informatievoorziening die u kreeg vanuit Empatec. Had u het idee dat er vanuit Empatec volledige openheid van zaken werd gegeven?

Nou ja, nee. Nu is het niet zo zeer dat wij vanuit de NV informatie kregen dan wel vanuit de GR. Wat wel veel ter sprake is geweest is de tijdigheid van stukken.

Dhr. P. Zondervan - Gemeentesecretaris

Vraag: U bent als gemeentesecretaris verantwoordelijk voor de uitoefening van, zeg maar, dat het college voldoende informatie krijgt. Die informatie moet zo goed mogelijk zijn, dus zo volledig mogelijk en ook tijdig. Is dat wat betreft de informatievoorziening van Empatec richting in dit geval het college volgens u altijd op orde geweest?

Nee, beslist niet. Dat hebben mijn collega's in verschillende bewoordingen hier al gezegd. De tijdigheid en de volledigheid waren vaak een probleem. Wat voor de ambtenaren tijdnoed creëerde om tijdig hun portefeuillehouder, hun college in stelling te brengen voor de discussie die in de GR moest plaatsvinden. Dat is heel vaak niet tijdig geweest. En als je dovroeg, kwalitatief soms ook niet datgene wat je van elkaar verwacht. Dat is lang een probleem geweest.

Mevr. G. Wielinga – Wethouder Sociaal Domein

Daar zit het 'm wel in. U noemt kwaliteit en tijdigheid. Ik zeg, tijdigheid, daar vind ik niet zo veel van. Dat is hooguit lastig. Het zit 'm meer op het grensgebied van kwaliteit en het gewoon niet aanleveren. Wat mij betreft moeten we 'm daar zoeken.

Dhr. M. Offinga – Wethouder Financiën

Het ophalen van de kerngegevens van de NV was een moeizaam proces. Dat herken ik nog steeds; dat kan ik alleen maar beamen.

Ambtelijk medewerker financiële functie

Er waren altijd veel vragen die niet of onvoldoende beantwoord werden door Empatec. Daar bleef het vaak op hangen. Ik kon er niet de vinger opleggen of het kwam dat men het niet voor elkaar had, of dat het onwil was om hem te informeren. Soms waren de vragen niet zo moeilijk en leek het of men de informatie niet wilde geven. Men liet niet het achterste van de tong zien.

Vanuit Empatec is de beleving heel anders.

Dhr. E. van der Sluis – Voorzitter RvC Empatec

Ik maak bezwaar tegen het beeld dat hieruit ontstaat dat er sprake zou zijn van intransparantie en van onwil om alles te delen wat nodig was. We hebben alle stukken gedeeld, om dat zichtbaar te maken. Ik zeg niet dat het de afgelopen jaren op elk moment een tien is geweest, maar als het gaat om de intrinsieke inzet van zowel bestuurder en financiële functie als de RvC, mag er geen misverstand over bestaan dat wij helemaal niets te verbergen hebben en altijd alles hebben willen aanreiken wat er nodig was.

Dat de aangeleverde financiële informatie in ieder geval niet altijd juist was, bleek in oktober 2019, toen er een financiële omissie aan het licht kwam. Het gebrek aan financiële informatie vanuit Empatec en de onderbouwing daarvan zijn een risico voor alle gemeenten in de GR F-W, omdat de GR F-W 100% aandeelhouder is van Empatec. Daarbij zijn de risico's voor de gemeente Súdwest-Fryslân binnen de GR F-W het grootst doordat de gemeente Súdwest-Fryslân het grootste aandeel van deze kosten voor haar rekening moet nemen.

In een discussie over de begroting 2019 Empatec wordt tijdens een DB van 10 april 2019 bijvoorbeeld aangegeven dat de gemeente SWF heeft gevraagd om onderbouwing van een verhoging van de gemeentelijke bijdrage. Zo staat in het verslag: "De gemeente Súdwest-Fryslân heeft verzocht om een nadere onderbouwing van de verhoging van de gemeentelijke bijdrage per SW-medewerker."¹⁵⁰ Het ontbreken van een onderbouwing van het benodigde bedrag is volgens diverse ambtenaren en bestuurders de reden dat men ervoor kiest de gemeentelijke bijdrage niet structureel te verhogen.

Om de huidige businesscase te kunnen voltooien moest worden gewacht op informatie vanuit Empatec. De gemeente is afhankelijk van de medewerking van Empatec en kan deze cijfers niet opeisen.

Mevr. G. Wielinga – Wethouder Sociaal Domein

Nou, ik heb ook gezegd, als je 'm echt goed afpelt dan is dat wat we nog nodig hebben, de onderbouwing van een aantal kosten. Ik heb ze opgesomd en dat zijn eigenlijk de overheadkosten van Empatec. Als we die onderbouwing krijgen, dan kunnen we met z'n allen dat toekomstperspectief neerzetten. Ik houd er nog wel vertrouwen in dat we die krijgen. Anders hebben we een andere situatie. Dus ik houd daar nog vertrouwen in.

Vraag: Maar waarom, was mijn vraag. Waar komt dat vertrouwen vandaan als er een tijdlijn is van jaren waarin het allemaal niet lukt en waarbij het niet op feiten lijkt gebaseerd te zijn maar meer op gevoelens? Uiteindelijk hebben we natuurlijk heel veel stappen genomen waardoor je wel dingen kunt doen. Je kunt wel een position paper vaststellen, je kunt wel een keuzedocument vaststellen. We zijn nu bezig in het traject van businesscase. Daar hebben we dit nog voor nodig. Nou, ik houd inderdaad goede moed dat we die krijgen.

Vraag: Want u kunt die niet zelf gaan halen?

Wij kunnen die strikt formeel juridisch gezien niet zelf gaan halen op dit moment, nee.

¹⁵⁰ Verslag van de vergadering van het AB en DB van Fryslân-West, 10 april 2019

Vaststellingen Financiën

6.

1. Vanaf 2015 ontstaat er een operationeel tekort als gevolg van een lagere rijksbijdrage. Hier wordt jarenlang geen structurele oplossing voor gevonden in de vorm van een nieuwe strategie of een structureel hogere bijdrage. Vanwege het hoge eigen vermogen van Empatec wordt er tot 2018 weinig urgentie gevoeld om snel tot een oplossing te komen voor het tekort.

Wanneer in 2015 de Participatiewet zijn intrede doet en de vergoeding per WSW'er vanuit het rijk omlaag gaat, ontstaat er langzamerhand een tekort aan inkomsten. Aanvankelijk denkt Empatec dit met DWAAN.2019 te kunnen oplossen. Later blijkt dat het operationeel resultaat met DWAAN.2019 niet voldoende is om de tekorten als gevolg van het invoeren van de Participatiewet te kunnen dekken. Nadat blijkt dat de subsidietekorten hoger uitvallen dan verwacht en dit niet kan worden gedekt met het operationele resultaat van Empatec met de uitvoering DWAAN.2019, wordt er georiënteerd op een nieuwe strategische koers.¹⁵¹

Toelichting directeur Empatec tijdens een DB van 30 mei 2018: “In 2014 is een reorganisatietraject in gang gezet om het tij enigszins te keren. Het doel was om het operationeel resultaat met € 3,5 miljoen te verbeteren. Ondanks de realisatie van deze € 3,5 miljoen door het DWAAN.2019-project, was dit niet voldoende. Een en ander heeft ertoe geleid het bedrijf op een andere manier te organiseren, met als uitgangspunt om mensen met een beperking zinvol werk te laten doen tegen minimale gemeentelijke kosten. Dit alles heeft er onder andere in geresulteerd dat de commissie Van Gent heeft onderzocht wat de economische criteria zijn waar het bedrijf zich aan moet houden. Deze criteria hebben ervoor gezorgd dat de raden hebben gezegd dat zij een plan en een meerjarenperspectief willen zien. Dit heeft erin geresulteerd dat er in maart een visie is opgesteld met een ander werkmodel.”

De directie van Empatec en de bestuurders van de GR F-W ervaren, mede omwille van het hoge eigen vermogen van Empatec, weinig tijdsdruk om de nieuwe strategische koers, die een oplossing moet bieden voor dit oplopende tekort, uit te werken. Dit blijkt uit onder andere de notitie van 26 februari 2017 van de voormalig directeur van Empatec, waarin het volgende staat: “Er is ook geen haast. De NV heeft met € 10 miljoen eigen vermogen geen enkele financieringsdiscussie en voorziet dat het komende jaar ook zeker niet.”

Deze notitie is besproken tijdens een vergadering van de RvC, het AB en de AvA op 10 april 2017. Ook in deze vergadering komt naar voren, dat men ervaart de tijd te hebben en te willen nemen om de nieuwe strategische koers voor het bedrijf uit te werken, onder leiding van de nieuwe directeur die in 2017 aantreedt. Intussen worden er geen maatregelen getroffen om het tekort financieel te dichten.

¹⁵¹ Notulen van de extra vergadering in 2018 van het DB Fryslân-West. 30 mei 2018

2. De financiële huishoudingen van de GR F-W en Empatec zijn vermengd geraakt, waardoor er onvoldoende duidelijkheid over de wederzijdse rechten en verplichtingen is ontstaan. Het tekort wordt in de balans van de GR F-W als vordering op de deelneming Empatec NV weergegeven, waardoor het oplopende tekort minder transparant naar voren komt.

Het is uit de stukken af te leiden dat de daadwerkelijke bijdrage van Empatec aan de GR F-W ontoereikend was om de kosten van de GR F-W te dekken. Maar het vereist een goed ingevoerde lezer, met de nodige financiële kennis, om de jaarstukken van de GR F-W (of Empatec) tot je te kunnen nemen en dit te kunnen vaststellen. Door de beoogde liquiditeitsstroom tussen Empatec en GR F-W niet of slechts gedeeltelijk te laten plaatsvinden en in plaats daarvan dit als vordering op de deelneming NV in de balans weer te geven blijft de vordering voor in ieder geval financieel onvoldoende onderlegde personen, onder de radar. Maar zelfs de concerncontroller van de gemeente Súdwest-Fryslân verklaart in zijn openbare verhoor, dat hij niet op de hoogte was van het feit dat er een vordering bestond.

Dhr. S. Admiraal - Concerncontroller

Vraag: Nog even terugkomend op die vordering. U antwoordde wat uw advies zou zijn geweest als u het had geweten maar ik constateer dat u niet wist dat de vordering in de jaarrekening was opgenomen. Klopt dat?

Klopt.

Ambtelijk medewerker financiële functie

De eerste keer had hij niet eens door hoe het zat. Bij de tweede jaarrekening vond hij het een aparte constructie. Er werd verwezen naar de commissie Van Gent, waarin besloten is aan welke parameters men moest voldoen. Daar ging ook intern de discussie over: de financiële afdeling was helemaal niet betrokken geweest bij de ontwikkeling van de parameters.

Tegelijkertijd staat in de jaarrekening van de Empatec 2018 het volgende: “De NV Empatec betaalt ieder jaar een bijdrage van rond de € 3 miljoen aan de GR Fryslân-West. Dit bedrag is voor een bedrag van € 8,351 miljoen nog niet daadwerkelijk betaald, maar als schuld aan de GR opgenomen vanwege de niet toereikende liquide middelen stand van de NV Empatec. In 2019 zal de schuld voor een groot deel worden afgewikkeld”. De jaarrekening van 2018 van Empatec noemt dus duidelijk het bestaan van deze vordering. De jaarrekening van de GR benoemt dit tekstueel niet. Dit is opmerkelijk, omdat de financiële directeur van Empatec in deze periode tevens de secretaris van de GR F-W was en beide jaarrekeningen onder zijn verantwoordelijkheid zijn opgesteld.

Vanaf 2015 is al duidelijk dat het resultaat van Empatec niet meer toereikend is om het tekort van de GR aan te vullen. Toch blijft het beeld overheersen dat Empatec het goed doet en winst maakt, terwijl dat beeld niet overeenstemt met de cijfers in de jaarrekeningen van zowel Empatec als de GR F-W, als waren zij nog één (geconsolideerde) entiteit.¹⁵²

¹⁵² KokxDeVoogd, pag. 4

Op deze manier is voor een aantal jaren een oplossing gevonden, waarbij aan de ene kant Empatec niet daadwerkelijk de beoogde bijdragen hoeft te betalen. Als ze dat wel had moeten doen, waren de financiële kengetallen (nog) negatiever gaan scoren, met name wat betreft liquiditeit (als het uit de liquide middelen zou worden betaald) en/of solvabiliteit (als het uit het eigen vermogen zou worden

betaald)) Aan de andere kant hoeven de gemeenten met deze aanpak niet extra bij te dragen aan de GR F-W. Gemeenten zijn verplicht om financiële tekorten in een gemeenschappelijke regeling op te lossen. Dat vergt veelal tijdelijke of structurele extra bijdragen. De gehanteerde aanpak is een tijdelijke oplossing. Het onderliggende structurele probleem - de financiële resultaten van Empatec zijn onvoldoende om de tekorten in de GR F-W op te vangen - wordt daarmee niet opgelost. Op een gegeven moment wordt het probleem te groot: het onderliggende probleem wordt niet opgelost, ook niet met voorstellen voor strategie en een doorontwikkeling van Empatec. De tekorten blijven en de vordering van de GR F-W op Empatec loopt zo hoog op dat deze niet meer (volledig) gedragen kan worden door Empatec als zo wordt doorgegaan. Het ontvlechten van Empatec en de GR F-W zorgt er uiteindelijk voor dat het onderliggende probleem bloot te liggen, zie jaarrekening 2018. Dan ontstaan er discussies. Zie ook discussie begroting 2019; vraag van de RvC: "Moeten wij die bijdragen wel leveren?"

3. Er is jarenlang gewacht met een structurele aanpak van het financiële tekort bij de GR F-W. Dit werd voornamelijk 'provisorisch gedicht' met incidentele bijdragen. Belangrijk is te onderkennen dat er sprake is van openeindfinanciering voor Empatec: tekorten dienen altijd te worden gedekt.

Het tekort, dat als gevolg van de dalende rijkssubsidies ontstaat, loopt in 2018 op tot meer dan € 8 miljoen. Hoewel de roep om een hogere structurele bijdrage vanuit Empatec steeds sterker wordt, omdat de financiële situatie daarom vraagt, komt deze hogere structurele bijdrage er tot medio 2019 niet. Wel wordt een aantal maal besloten tot een hogere eenmalige bijdrage om de meest prangende financiële problemen op dat moment te kunnen oplossen. Met name het college Súdwest-Fryslân is terughoudend in het structureel verhogen van de eigen bijdrage. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de structurele verhoging die er medio 2019 kwam, er is gekomen als gevolg van een raadsbesluit, terwijl het college daarvoor niet tot een structurele verhoging besloot. Empatec is geen hoofdonderwerp in het Coalitieakkoord 2018 en is ook in de formatie niet expliciet aan de orde geweest.

4. De financiële administratie van Empatec is gedurende de onderzoeksperiode niet goed op orde; dit vertroebelde het inzicht in de daadwerkelijke financiële situatie. Deze was nog nijpender dan gedacht.

Op 22 oktober 2019 meldt de directie van Empatec aan de GR F-W dat er onverwachte financiële tegenvallers zijn. De bevindingen van de directie wijzen op boekhoudkundige fouten, waardoor Empatec naar verwachting het jaar 2019 afsluit met een negatief resultaat van € 1,2 miljoen. Voor de GR F-W wordt een negatief resultaat verwacht van € 940.000.¹⁵³ Bij het opstellen van de begrotingen is geen rekening gehouden met deze tekorten; de begrotingen waren destijds sluitend zonder tekorten. Door deze omissie staat de liquiditeitspositie van Empatec dermate onder druk dat er betalingsproblemen dreigen te ontstaan. Als gevolg hiervan besluit de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân uiteindelijk in december 2019 om incidenteel € 2.860.000 (van de benodigde € 5 miljoen die Empatec van de GR F-W vraagt) beschikbaar te stellen om betalingsproblemen te voorkomen.

153 KokxDeVoogd, pag. 4

Als gevolg van deze omissie laten de directie en de RvC van Empatec een financiële doorlichting uitvoeren.

Dhr. E. van der Sluis – Voorzitter RvC Empatec

Dat is een heel rapport, waar heel precies in staat: daar kun je dit aan doen; voor een deel zit het 'm in de processen, voor een deel zit het 'm in de inrichting en sturing van de financiële functie. Er zaten ook elementen in hoe je in de sturing op de vakbedrijven een volgende stap kunt zetten. Alle aanbevelingen hebben wij onverkort overgenomen, want daarvoor hadden we dat onderzoek laten doen. Het werkt binnen een RvC zo, dat een auditcommissie zich heel specifiek met de interne bedrijfsvoering en financiën bezighoudt. Die hebben elke maand op de agenda: wat gebeurt hier, wat is de voortgang, komen we nieuwe knelpunten tegen? Er werd maandelijks of eens in de zes weken aan de RvC teruggekoppeld. Daar zijn we natuurlijk bovenop gaan zitten, dat is helder. Maar het beeld was niet dat het een rommeltje was. Dat was het niet. Er was wel ruimte voor verbetering. We zijn nu ongeveer twee jaar verder. Ik geloof dat we nog in het staartje zitten van de aanbevelingen van destijds, dus dat hebben we heel serieus opgepakt. Dat mag ook van een RvC en een bestuurder verwacht worden.

Of met het implementeren van deze aanbevelingen de (financiële) bedrijfsvoering van Empatec op orde is, kan de commissie niet vaststellen en is ook geen expliciet onderwerp van onderzoek. De commissie sluit op basis van door haar gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten zeker niet uit dat op onderdelen van de huidige bedrijfsvoering, zowel op Financiën als op HR, er nog steeds tekortkomingen zijn.

(Voormalig) medewerker Empatec

Binnen Empatec vindt geen bewaking plaats van de lopende verplichtingen. Denk hierbij aan verplichtingen richting leveranciers/klanten/medewerkers, afloopdata contracten en openstaande verlofsaldi van medewerkers.

(Voormalig) medewerker Empatec

Er zijn geen KPI-rapporten, geen targetstellingen, geen doelstellingen en er is geen monitoring van gemaakte afspraken. Ook vonden/vinden er geen functioneringsgesprekken plaats, omdat dit door een extern bureau geadviseerd is en door HR is overgenomen.

Vaststellingen betrokkenheid, informatie aan en rol van de raad



7.

1. De betrokkenheid van de raad intensiverde vanaf 2017.

Tot 2017 worden er vanuit de raad zelden vragen gesteld ofwel moties of amendementen op zienswijzen ingediend over Empatec. Dit komt overeen met de conclusies uit eerdere onderzoeksrapporten dat de raad, tot hij kennisnam van de strategische visie van Empatec, relatief beperkt aandacht had voor Empatec.¹⁵⁴ Deels kwam dit volgens KokxDeVoogd voort uit de heersende gedachte dat het tot 2017-2018 “goed ging bij Empatec.” Zo beperkt de sturing vanuit de gemeenteraad zich tot 2017-2018 groten-deels tot het (mee)bepalen van de gemeentelijke bijdrage en het uiten van de gevoelens op de (concept) begroting van de GR F-W.

Echter wil dit niet zeggen dat de raad of het college geen zorgen had over de ontwikkelingen, welke geuit werden in de (voorgestelde) zienswijze op de (concept)begroting van de GR F-W. Al vanaf 4 juli 2015 worden er in de zienswijze van de raad zorgen geuit over het feit dat de doorberekening van de GR F-W aan Empatec “steeds verder oploopt.” Gezien die ontwikkeling besluiten raad en college meer aandacht te vestigen op de GR F-W: “Dit houdt in dat het college, in afwijking van de werkwijze in voorgaande jaren, de raad adviseert een zienswijze vast te stellen.”

Ook worden in deze raadsvergadering zorgen geuit over de haalbaarheid van de ambitieuze doelstelling van het herstructureringsprogramma DWAAN.2019, waarmee wordt getracht de oplopende tekorten te compenseren met een sterk groeiend operationeel resultaat. Tot 20 juli 2017 lijken deze zorgen echter ongegrond. Er is volgens de raadsvergadering van 29 september 2016 “sprake van een financieel gezonde situatie” die (mede) te danken is aan het herstructureringsprogramma DWAAN.2019 waarmee Empatec de uitdagingen “uitermate goed” heeft opgepakt. Tijdens de raadsvergadering van 20 juli 2017 wordt echter het volgende geconcludeerd: “Het programma DWAAN.2019 van Empatec dateert uit 2014. Een van de doelen van dit herstructureringsprogramma was en is het zo goed mogelijk dichten van het financiële gat tussen het verlies van de GR en het operationeel resultaat van de NV. Voor de jaren 2017-2019 (en verder) werd een stapsgewijze stijging van de doorberekening aan NV Empatec begroot van € 3,2 miljoen in 2016 tot € 4,4 miljoen in 2019. DWAAN.2019 moest ervoor zorgen dat in 2019 het operationeel resultaat van Empatec € 3,7 miljoen hoger is dan in 2014. Deze stijging van het operationeel resultaat zou daarmee voldoende moeten zijn om de gestegen doorbelasting te kunnen dekken. De werkelijkheid is minder rooskleurig. Het verlies van de GR F-W loopt in 2019 op tot -/- €5.785.000 en in 2022 tot zelfs -/- €7.062.000. Het in 2019 verwachte operationeel resultaat van Empatec wordt begroot op € 2.443.000. Het gat wordt dus niet gedicht in de komende jaren;

¹⁵⁴ Rapport KokxDeVoogd, pag. 16, 19. 2020

155 Raadsvergadering
d.d. 29 september 2016

althans niet dankzij DWAAN.2019. De statutaire reserve van de Empatec is nog tot 2020 toereikend om dit verschil af te dekken. Het is nog te vroeg om te concluderen dat DWAAN.2019 niet is geslaagd. Wel is duidelijk dat in ieder geval een van de doelen (het operationeel resultaat van de NV is in 2019 € 3,7 miljoen hoger dan in 2014) niet is behaald.” (Mede) naar aanleiding van deze constatering wordt geconcludeerd dat een (tussen)evaluatie van DWAAN.2019 op zijn plaats is. Des te meer omdat in de aanbestedingsbrief het vervolg op DWAAN.2019, Route 2024, wordt aangekondigd.¹⁵⁵

In de periode vanaf 2018 is de aandacht vanuit de raad voor Empatec sterk vergroot. Dit blijkt uit de verschillende moties en raadsvragen die vanaf deze periode worden ingediend, maar ook uit de zienswijze op de begrotingen, ontvangen voor de GR F-W en Empatec.

156 Zienswijze raad.
d.d. december 2020

Suggesties bevatten vanaf het jaar 2018 bovendien structureel de opmerking dat stukken nog “weinig bevatten van wat al in de position paper is besloten”.¹⁵⁶ Ook wordt gewezen op onvolledigheden en onvolkomenheden en wordt twijfel geuit over de bedrijfsmatige situatie en de liquiditeit. Zo staat in de zienswijze van 2021: “De begroting spreekt wederom van de inhuur van meer vakkrachten ter ondersteuning van het afnemend aantal WSW’ers en Beschut Werkers (p. 8). Wij hebben in de zienswijze over 2020 kanttekeningen geplaatst bij deze ontwikkeling. Wij zien graag een plan waarin ingegaan wordt op de ‘aanvullende maatregelen’ met betrekking tot het liquiditeitsprobleem (p. 12).”¹⁵⁷

157 Zienswijze raad.
d.d. december 2020

2. Informatievoorziening aan de raad over financiële ontwikkelingen via raadsvoorstellen.

In de raadsvoorstellen vanuit het college wordt toegelicht hoe de financiële stromen tussen de GR F-W en Empatec lopen en worden de risico’s en financiële aspecten/gevolgen toegelicht, behorend bij keuzes over de begroting van de GR F-W.

30 april 2015

In het raadsvoorstel voor de begroting 2015 wordt de gemeenteraad gevraagd de herziene begroting 2016 en de eerste begroting 2017 van de GR Fryslân-West voor kennisgeving aan te nemen. Er worden in het raadsvoorstel een aantal kanttekeningen bij de begroting toegelicht. Zo kloppen de cijfers in de begroting nog niet met de bedragen van de toegekende subsidies, is de begroting over het algemeen ‘summier van aard’ en moeten de procedures en termijnen - zoals opgenomen in de Wgr - in de toekomst worden nageleefd (deze begroting is te laat ingediend, gezien de uiterlijke termijn van ‘voor 15 april’). Het college neemt zich voor om steviger te gaan sturen op de GR F-W. *“Dit houdt in dat het college, in afwijking van de werkwijze in voorgaande jaren, de raad adviseert een zienswijze vast te stellen. Deze zienswijze is in het gehele werkgebied van de GR F-W afgestemd zodat er gelijklopende zienswijzen worden geformuleerd en ter vaststelling aan de raden worden voorgelegd.”* De gemeenteraad besluit in te stemmen en de begroting(en) aan te nemen voor kennisgeving.

4 juni 2015

In het raadsvoorstel bij de begroting voor 2016 GR F-W worden zorgen geuit over de stijging van de doorberekening van de GR F-W aan Empatec en de haalbaarheid van de opgenomen oplossingsrichtingen.

“Uit de begroting blijkt dat de doorberekening van de GR F-W aan Empatec steeds verder oploopt. Het eerdergenoemde programma DWAAN.2019 moet ervoor zorgen dat in 2019 het operationele resultaat van Empatec € 3,7 miljoen hoger is dan in 2013. Dit is een ambitieuze doelstelling waarvan de haalbaarheid onzeker is.”

De begroting is tijdig (vóór 15 april) aangeboden aan de gemeenteraden. Een inhoudelijke beoordeling van de begroting van de GR F-W wordt op dit moment echter lastig geacht, omdat de koppeling met de begroting van Empatec ontbreekt. Daarom wordt de raad bij de begrotingswijziging van de begroting 2016 opnieuw in de gelegenheid gesteld om haar gevoelens te uiten. De gemeenteraad besluit in te stemmen en de begroting(en) aan te nemen voor kennisgeving.

29 september 2016

De raad wordt gevraagd om de herziene begroting 2016 en de eerste begroting 2017 van de GR F-W voor kennisgeving aan te nemen. In het raadsvoorstel herziene begroting 2016 en eerste begroting 2017 wordt geconcludeerd dat er, ondanks het negatieve resultaat, sprake is van een financieel gezonde situatie, mede dankzij het eigen vermogen: per 31 december 2015 € 11.606.000. Over de toekomst wordt het volgende geconcludeerd: "Voor de jaren 2017-2019 (en verder) wordt een stapsgewijze stijging van de doorberekening aan Empatec begroot van € 3,2 miljoen in 2016 tot € 4,4 miljoen in 2019. Om deze stijging te kunnen opvangen, is Empatec in 2014 begonnen met het herstructureringsprogramma DWAAN.2019 dat ervoor moet zorgen dat in 2019 het operationeel resultaat € 3,7 miljoen hoger is dan in 2013. Deze stijging van het operationeel resultaat is voldoende om de gestegen doorbelasting te kunnen dekken." De gemeenteraad besluit in te stemmen en de begroting(en) voor kennisgeving aan te nemen.

2 maart 2017

In het raadsvoorstel van de gewijzigde begroting 2017 GR F-W blijkt dat er nog sprake is van een "relatief gezonde situatie". Echter worden er wel zorgen geuit over de toekomst, vanwege de afnemende bijdragen. Onder het kopje 'financiële aspecten/gevolgen' worden deze zorgen toegelicht. Over het herstructureringsprogramma DWAAN.2019 wordt gezegd dat dit achterblijft bij de verwachting. Toegelicht wordt dat de enige mogelijkheid die de GR F-W heeft om extra inkomsten te genereren, het verhogen van de gemeentelijke bijdrage is. Op dit moment is het voor de gemeente(n) nog onduidelijk waar dit tekort structureel uit gedekt gaat worden. Daarnaast worden in dit raadsvoorstel zorgen geuit over het feit dat "het bedrag dat doorberekend wordt naar de NV" elk jaar stijgt. Om een duidelijker beeld te krijgen over de toekomst, ziet de gemeente graag een meerjarenbegroting.

"Op dit moment is de begrote winst van de NV niet toereikend om het verlies van de Fryslân-West te compenseren. Dit gaat ten laste van de niet gebonden reserve. We zien graag een structurele oplossing in de toekomst voor dit probleem."

Ook wordt aangegeven dat de "relevante kengetallen – current ratio, solvabiliteit en weerstandsvermogen – aangeven dat de GR F-W in staat is om op korte en lange termijn haar schulden te voldoen en dat de GR F-W eventuele risico's financieel kan opvangen."

Hier ontbreekt een referentie aan de bron (rapport commissie Van Gent). Bovendien is de conclusie over de kengetallen onjuist, gezien het rapport commissie Van Gent waaruit blijkt dat de solvabiliteit in het gedrang komt.

De raad besluit kennis te nemen van de herziene begroting 2017 GR Fryslân-West en de zienswijze op deze begroting, zoals verwoord in bijgaande brief, vast te stellen, met de wijziging om de tekst over Beschut Werk te schrappen.

20 juli 2017

De raad wordt gevraagd kennis te nemen van de jaarstukken 2016 van de GR F-W en Empatec, de eerste begroting 2018 van de GR F-W, de reactie op de zienswijze naar aanleiding van de herziene begroting 2017, het proces meerjarenplan Route 2024, en de zienswijze op de jaarstukken 2016 en de eerste begroting 2018 vast te stellen. In het raadsvoorstel worden zorgen geuit dat DWAAN.2019 het oplopende subsidietekort niet voldoende kan dekken. Daarom wordt gevraagd om een tussenevaluatie.

Het is nog te vroeg om te concluderen dat DWAAN.2019 niet is geslaagd. Wel is duidelijk dat in ieder geval een van de doelen (het operationeel resultaat van de NV is in 2019 € 3,7 miljoen hoger dan in 2014) niet is behaald.

Wij zijn van mening dat een gedegen (tussen)evaluatie van DWAAN.2019 op zijn plaats is. Te meer omdat in de aanbiedingsbrief het vervolg op DWAAN.2019, Route 2024, wordt aangekondigd.

Er wordt een toelichting gegeven op de financiële stromen tussen Empatec en de GR F-W.

Aansluiting tussen GR en NV Empatec: (bedragen x €1000,-)

	2016 Realisatie	2017 Begroting	2018 Begroting	2019 Begroting
Verlies Fryslân-West (doorberekend aan NV Empatec)	-2.889	-4.162	-5.474	-5.785
Correctie ivm berekening subsidietekort	1.598	1.313	1.278	1.242
Subsidietekort GR	-1.291	-2.849	-4.197	-4.543
Operationeel resultaat NV Empatec	564	2.059	2.179	2.443
Geconsolideerd nettoresultaat	-727	-790	-2.018	-2.100
Ontwikkeling statutaire reserve NV Empatec	6.341	5.551	3.533	1.433

Geconcludeerd wordt dat “de statutaire reserve voldoende dekking geeft tot het jaar 2020.” Onder het kopje ‘risico’s’ wordt benoemd dat de gemeenten eventuele tekorten moeten aanvullen en daarmee risicodragers zijn. “Het is daarom van belang dat ontwikkelingen bij Empatec nauwlettend worden gevolgd.”

De raad besluit kennis te nemen van de zienswijze en deze vast te stellen.

8 maart 2018

In het raadsvoorstel behorende bij de (herziene) begroting van de GR 2018, staat in een tabel het overzicht van jaarlijkse doorbelasting van het verlies van de GR F-W aan Empatec. Te zien is dat de statutaire reserves teruglopen en het nettoresultaat negatief is vanaf 2016. In dit overzicht is echter niet weergegeven hoe het totale bedrag van de vordering op Empatec zich ontwikkelt. In de risico-paragraaf is aandacht voor de governancestructuur (“Het risico in de huidige structuur bestaat eruit dat de GR F-W haar grip op de NV verliest.”). In de aanbiedingsbrief vanuit de secretaris van het DB (14 december 2017) wordt aangegeven dat er - voor het eerst halverwege 2018 - liquiditeitsproblemen verwacht worden en dat het niet realistisch is dat het nieuwe strategisch plan het negatieve subsidie-resultaat volledig zal kunnen compenseren. Daarom zullen beslissingen moeten worden gemaakt over de verhoging van de gemeentelijke bijdrage.

“Ondanks de Gemeenteraadsverkiezingen, bij een aantal van onze gemeenten, zullen in het voorjaar van 2018 omwille van de continuïteit van Pastiel/Empatec, toch beslissingen genomen dienen te worden over de verhoging van de gemeentelijke bijdrage.” (Aanbiedingsbrief 14 december 2018, dhr. R. Dijkstra)

In reactie op deze brief stuurt de gemeenteraad een brief aan het DB (1 februari 2018) waarin wordt aangegeven dat hij graag ziet welk langetermijnperspectief wordt ontwikkeld. Gevraagd wordt om de benodigde tijd voor zorgvuldige afwegingen en besluitvorming in de gemeenteraden.

Onderstaand is de aansluiting weergegeven tussen de GR en NV:

Bedragen x 1000,-	2016	2017	2018
Verlies Fryslân-West doorberekend aan NV Empatec	-2.889	-4.162	-3.786
Correctie voor:			
- Salarissen ambtenaren	3.379	3.056	3.095
- Bijdrage begeleid werken	-1.781	-1.743	-1.790
- Resultaat nieuwe doelgroep	0	0	42
Subsidieresultaat NV Empatec	-1.291	-2.849	-2.440
Operationeel resultaat NV reguliere bedrijfsvoering	882	2.259	1.475
Strategische kosten	-318	-200	-380
Nettoresultaat	-727	-790	-1.345
Ontwikkeling statutaire reserve	6.341	5.551	4.206

De raad besluit kennis te nemen van de herziene begroting 2018 van de GR F-W en de brief met daarin de zienswijze vast te stellen.

4 oktober 2018

In het raadsvoorstel over de jaarrekening 2017 GR F-W en Empatec en eerste begroting GR F-W 2019 wordt gevraagd om een incidentele bijdrage van € 512.000. De definitieve toekenning van de incidentele extra bijdrage vindt plaats na vaststelling van de nieuwe strategie en de financiële meerjarenplannen van Empatec. De gemeenteraad besluit hiermee in te stemmen. In het raadsvoorstel worden opnieuw zorgen geuit over de afnemende rijksinkomsten voor de komende jaren en het feit dat deze verdere daling helaas “niet volledig gecompenseerd kan worden” door een beter resultaat van Empatec. Geconcludeerd wordt dat het moment is aangebroken waarop de gemeentelijke bijdrage verhoogd zou moeten worden. Echter, de gemeente kiest voor een eenmalige extra bijdrage, gezien het feit dat er momenteel discussie wordt gevoerd over de toekomst. Ook wordt de toekomststrategie Pastiel/ Empatec geagendeerd en wordt aangegeven dat “een aantal gemeenten” gezamenlijk een onderzoeksbureau opdracht heeft gegeven om dit scenario en een aantal andere scenario's te belichten. Verwacht wordt dat in maart 2019 een richtinggevend besluit kan worden genomen over de toekomst van het bedrijf.

“Het is Empatec sinds 2002 gelukt om de gemeentelijke bijdrage op het niveau van € 500 per jaar per SW-medewerker te houden. Empatec heeft in de aanbestedingsbrieven bij de begrotingen van voorgaande jaren aangegeven dat zij verwachtten dat deze bijdrage op termijn zou moeten stijgen. Dat moment is nu aangebroken. Omdat er gelijktijdig een discussie wordt gevoerd over de toekomst en structurele oplossingsrichtingen voor het bedrijf in de gemeenten, wordt er in eerste instantie gekozen voor een eenmalige extra bijdrage van gemeenten voor het jaar 2019 om de begroting sluitend te krijgen. De eenmalige (incidentele) bijdrage voor Súdwest-Fryslân betreft € 557.662.”

4 juli 2019

In het raadsvoorstel over de eerste begroting GR F-W 2020 en de visie op de doorontwikkeling van de GR F-W wordt de gemeenteraad gevraagd eenmalig in te stemmen met een extra bijdrage van € 750,000 als tegemoetkoming in de kosten van de transitie naar een werkleerbedrijf en als dekking van de meerkosten per SE'er. Tevens wordt de raad gevraagd dit op te nemen in de begroting als onvermijdelijke ontwikkeling en in te stemmen met de voorgestelde richting van de verdere ontwikkeling van Empatec en de GR F-W. In het raadsvoorstel wordt toegelicht, dat het subsidietekort vanuit de GR F-W werd opgevangen door de winsten en reserves van de GR F-W, maar dat het AB heeft besloten dat dit per 2020 niet meer mag in verband met liquiditeitseisen die voortvloeien uit een door het bestuur ingestelde commissie [Van Gent].

Omdat de begroting nog niet geënt kon worden op de koers werkleerbedrijf, wordt geadviseerd in de reactie op de begroting alleen op het jaar 2020 in te gaan en het meerjarenperspectief niet over te nemen. Op dat moment ontvangt Empatec € 500 structureel per SE'er. De GR F-W vraagt daar dus € 1.500 bij; een totaal van een gevraagde bijdrage van € 2.000 per SE'er. (Voor het jaar 2019 is de bijdrage per SE'er eenmalig al verhoogd naar € 1.500.)

In tegenstelling tot het advies besluit de raad via een amendement tot een structurele verhoging van de gemeentelijke bijdrage naar € 2.000 per SE'er.

17 december 2020

In het raadsvoorstel over de eerste begroting GR F-W 2020 wordt aangegeven dat er tot dusver nog geen besluit is genomen over de koers en de bedrijfsaanpak van het sociaal werkbedrijf. Onder tijdsdruk is daarom in het AB van 6 november besloten de voorliggende begroting op formele grond aan de bieden, hoewel de tekstuele en cijfermatige presentatie nog niet is afgerond. Daarnaast is er nog geen overeenstemming over de herziene begroting 2020. Ook de jaarrekening 2019 van Empatec en de GR F-W zijn op moment van schrijven nog niet vastgesteld. De verwachting en de planning is dat dit op 25 november wordt afgehandeld. De begroting 2021 dient echter, na eerder verleend uitstel door de provincie, uiterlijk op 15 december 2020 bij de provincie te worden ingediend. Lukt dat niet, dan kan de GR F-W onder preventief financieel toezicht worden gesteld.

In het raadsvoorstel staat over 'kortlopende schulden en vordering', op basis van het KDV, het volgende: "Op pagina 18 wordt kortlopende schulden en vorderingen benoemd. Eind 2019 lijkt dit € 17,6 miljoen. Eind 2018 was dit € 8.309.000. Ons is niet duidelijk waar deze snelle stijging vandaan komt. Hiervoor zien wij graag een verklaring."

De gemeenteraad besluit in te stemmen met de zienswijze op de begroting, inclusief enkele tekstuele wijzigingen, waaronder de tekst over de snelle stijging.

17 december 2020

In een raadsvoorstel wordt de gemeenteraad gevraagd om de GR F-W een financiële impuls te geven om betalingsproblemen te voorkomen door hiervoor vanuit de gemeenten in totaal een incidentele bijdrage van € 5 miljoen te verstrekken, voor het aandeel van de gemeente Súdwest-Fryslân een bedrag van € 2.860.000 beschikbaar te stellen en dit bedrag te dekken uit de Algemene Reserve. De aangegeven reden is dat de opbrengsten onvoldoende zijn om de doorbelasting van de lonen van niet-WSW'ers uit de GR F-W volledig te dekken. Dit betekent, dat er de laatste jaren regelmatig tijdelijk

onvoldoende geld in kas is om de lonen te betalen, waarvoor dan ad hoc financieringsmaatregelen moeten worden getroffen.

Met betrekking tot de doorbelasting wordt toegelicht, dat de GR F-W en Empatec sinds 2014 jaarlijks geconsolideerd verliezen hebben geleden, waardoor het gezamenlijk banksaldo van de GR F-W en Empatec jaarlijks afnam. Momenteel is de liquiditeitspositie van de GR F-W in het gedrang.

Op basis van de recente liquiditeitsprognose heeft de GR per 31 december 2020 een negatief banksaldo van € 9,7 miljoen. In het kader van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) bedraagt de limiet voor de kortlopende bankschuld voor de GR maximaal € 2,4 miljoen. De NV heeft per 31 december 2020 een positief banksaldo van € 8,3 miljoen.

Ook wordt de hoogte van de vordering op Empatec expliciet onder de aandacht gebracht. Empatec zal een deel van de vordering aflossen per einde 2020. Echter, Empatec heeft een standaard financiële buffer nodig. Daarnaast wordt toegelicht dat Empatec op basis van de raamovereenkomst het recht heeft om de aflossing op de rekening-courantvordering van de GR F-W te beperken tot € 3,3 miljoen. De gemeenteraad besluit in te stemmen met het raadsvoorstel en de gevraagde bijdrage.

“De huidige vordering op de NV bedraagt € 5 miljoen (augustus 2020). De NV is voornemens € 3,3 miljoen af te lossen per einde 2020. De NV heeft standaard een financiële buffer van € 3 miljoen nodig, om haar werkprocessen gedurende het hele jaar te kunnen financieren en fluctuaties in betaalritmes op te kunnen vangen. Als gevolg van het coronavirus heeft de NV een extra liquiditeitsbehoefte van € 2 miljoen. De NV hanteert hiermee nu een financiële buffer van € 5 miljoen. Dit betekent dat de NV de rekening-courantvordering van de GR op de NV pas aflost als er ruimte is boven deze buffer. Uitgaande van de buffer lost de NV € 3,3 miljoen af. Na aflossing resteert een rekening-courantvordering van de GR op de NV van € 1,7 miljoen. Bij het oprichten van de GR en NV hebben gemeenten zeker willen stellen dat de NV over voldoende liquiditeit kon beschikken en fluctuaties kon opvangen. Daarom is in 2002 een raamovereenkomst van geldlening aangegaan. Op basis van deze raamovereenkomst van geldlening (tussen de GR en de NV) is de GR bereid geldleningen aan de NV te verstrekken tot maximaal € 13 miljoen. De NV heeft op basis van de raamovereenkomst het recht om de aflossing op de rekening-courantvordering van de GR te beperken tot € 3,3 miljoen.”

26 april 2021

In het raadsvoorstel voor de herziene begroting GR F-W 2021 wordt de gemeenteraad gevraagd om een extra eigen bijdrage van € 516.665 in 2021 te dekken uit de Algemene Reserve en de extra eigen bijdrage [van € 2.000 naar € 3.000] voor de jaren 2022 en verder op te nemen als autonome ontwikkeling in de programmabegroting 2022. Toegelicht wordt dat de gemeente wordt gevraagd om een verhoging van de gemeentelijke bijdrage naar € 3.000 per SE'er. Dit is voor het college onvoldoende onderbouwd, maar de gemeente is 'wettelijk verplicht' om de verhoging - waartoe de GR F-W heeft besloten - ook structureel in de eigen begroting mee te nemen, met name gezien het feit dat de provincie een structurele oplossing eist voor het tekort. Met de ophoging naar € 3.000 per SE'er wordt de gemeentelijke eigen bijdrage € 1.548.000. Voor de extra € 516.665 is aanvullende dekking nodig.

“Zoals aangegeven heeft de provincie Fryslân de GR onder toezicht geplaatst. De provincie eist een structurele oplossing voor het tekort, waarmee de ophoging naar € 3.000 per SE'er structureel is. Wij zijn als gemeente verplicht om deze ophoging structureel in onze begroting op te nemen.”

158 Er zijn uiteenlopende visies of de uitgesproken stellingen juridisch juist zijn.

De gemeenteraad wijzigt op eigen initiatief de conceptzienswijze, met als strekking dat de gemeente niet wettelijk verplicht is om het verzoek in te willigen en de raad geeft aan de onderbouwing voor de verhoging onvoldoende te vinden.¹⁵⁸

“U geeft aan een verhoging van € 2.000 naar € 3.000 per SE'er vanuit de gemeenten nodig te vinden. Wij zijn niet wettelijk genoodzaakt dit in te willigen en wij vinden de onderbouwing die u geeft voor deze verhoging onvoldoende. Wij verwachten, met klem, toelichting op de volgende zaken:

- a) Een afsprakenkader op basisprincipes over de herverdeling van kosten en opbrengsten. Daarnaast een onderbouwde afspraak over de bijdrage van de NV en gemeenten.*
- b) Een uitgewerkt plan hoe de NV om denkt te gaan met minder inkomsten vanuit de GR F-W, afnemende aantallen WSW'ers en dus afslanken van de organisatie.*
- c) Een uitwerking van de invloed van de COVID-19-pandemie op de bedrijfsvoering, de hoogte van eventuele compensatie, met een onderbouwde toelichting waarom compensatie hiervoor uitsluitend aan de NV ten goede zou moeten komen.”*

“Toelichting: De wettelijke plicht om dit verzoek in te willigen is niet vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling. De Gemeentewet verbiedt ook om het begrotingsrecht van de raad over te dragen aan anderen. Artikel 19 van de GR is niet bedoeld als vrijbrief om elk willekeurig bedrag op de raadsbegroting te brengen, maar als vangnet om te voorkomen dat verplichtingen van de GR naar derden altijd kunnen worden nagekomen. Van zulke verplichtingen is nu geen sprake, dit is in elk geval niet aangetoond. Wij zien graag een meer gedegen onderbouwing voor deze verhoging.”

3. De kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad liet op verschillende momenten te wensen over.

Zo worden begrotingen te laat ingediend (2015, 2019) of worden binnen de termijn begrotingen ingediend die nog geen volledig beeld geven (2016, 2017 en 2020). Ook kloppen de gegevens uit de begrotingen niet altijd (o.a. 2015, 2020).

Onderbouwing uit de documenten

- Raadsvoorstel (eerste) begroting 2015, 30 april 2015: de cijfers in de begroting kloppen niet en de begroting is te laat aangeleverd
 - “Wij vragen ons af of de bijgevoegde begroting voldoet aan de eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) stelt. Omdat het afkeuren van de voorliggende begroting tot grote knelpunten bij de GR zal leiden stemmen we in met de voorliggende begroting mits de begroting 2016 zal voldoen aan de eisen van het BBV, de begroting beleidsrijk is opgesteld (opname van de 3 w-vragen) en de GR voortaan de procedure en termijnen zoals opgenomen in de Wet gemeenschappelijke regelingen en de regeling Fryslân-West zal naleven.”
 - “We merken op dat de begroting summier van aard is. Bedragen, opgenomen in de begroting ten aanzien van Rijkssubsidies, komen niet overeen met de bedragen uit de voorlopige verdeling Participatiebudget 2015 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.”¹⁵⁹

159 Zienswijze begroting 2015 GR F-W. 10 maart 2015

- Raadsvoorstel (eerste) begroting 2018: de statutaire reserve van Empatec geeft voldoende dekking “DWAAN.2019 moest ervoor zorgen dat in 2019 het operationeel resultaat van de NV € 3,7 miljoen hoger is dan in 2014. Deze stijging van het operationeel resultaat zou daarmee voldoende moeten zijn om de gestegen doorbelasting te kunnen dekken. De werkelijkheid is minder rooskleurig. Het verlies van de GR loopt in 2019 op tot -/- € 5.785.000 en in 2022 tot zelfs € 7.062.000. Het verwachte operationeel resultaat van de NV in 2019 wordt begroot op € 2.443.000. Het gat wordt dus niet gedicht in de komende jaren; althans niet dankzij DWAAN.2019. De statutaire reserve van de NV Empatec is nog tot 2020 toereikend om dit verschil af te dekken.”¹⁶⁰
- Eerste begroting GR F-W 2020: de begroting is primitief
 “In dit voorstel gaan wij in op de eerste begroting van de GR 2021. Deze begroting is, ondanks veel inzet van alle kanten, niet van het kaliber dat u de laatste jaren gewend bent. Dit is nadrukkelijk een eerste (primitieve) begroting. U kunt in het tweede kwartaal 2021 een aangepaste versie verwachten, waarover de raad dan opnieuw zijn gevoelens kan uiten.”¹⁶¹

160 Raadsvoorstel gemeente Súdwest-Fryslân ‘Jaarrekening 2016 en eerste begroting 2018 GR Fryslân-West’. 20 juli 2017

161 Raadsvoorstel gemeente Súdwest-Fryslân ‘Eerste begroting Gemeenschappelijke regeling Fryslân-West’. 17 december 2020

Op 4 juli 2015 worden er in de zienswijze van de raad zorgen geuit over het feit dat de doorberekening van de GR F-W aan Empatec “steeds verder oploopt”. Gezien deze ontwikkeling besluiten raad en college meer aandacht te besteden aan de GR F-W: “Dit houdt in dat het college, in afwijking van de werkwijze in voorgaande jaren, de raad adviseert een zienswijze vast te stellen.”

Ook worden in deze raadsvergadering zorgen geuit over de haalbaarheid van de ambitieuze doelstelling van het herstructureringsprogramma DWAAN.2019, waarmee wordt getracht de oplopende tekorten te compenseren met een sterk groeiend operationeel resultaat. Er is volgens de raadsvergadering van 29 september 2016 “sprake van een financieel gezonde situatie” die (mede) te danken is aan herstructureringsprogramma DWAAN.2019 waarmee Empatec de uitdagingen “uitermate goed” heeft opgepakt. Tijdens de raadsvergadering van 20 juli 2017 wordt echter het volgende geconcludeerd: “Het programma DWAAN.2019 van Empatec dateert uit 2014. Een van de doelen van dit herstructureringsprogramma was en is het zo goed mogelijk dichten van het financiële gat tussen het verlies van de GR F-W en het operationeel resultaat van de NV. Voor de jaren 2017-2019 (en verder) werd een stapsgewijze stijging van de doorberekening aan Empatec begroot van € 3,2 miljoen in 2016 tot € 4,4 miljoen in 2019. DWAAN.2019 moest ervoor zorgen dat in 2019 het operationeel resultaat van Empatec € 3,7 miljoen hoger zou zijn dan in 2014. Deze stijging van het operationeel resultaat zou daarmee voldoende moeten zijn om de gestegen doorbelasting te kunnen dekken. De werkelijkheid is minder rooskleurig. Het verlies van de GR F-W loopt in 2019 op tot -/- € 5.785.000 en in 2022 tot zelfs -/- € 7.062.000. Het verwachte operationeel resultaat van Empatec in 2019 wordt begroot op € 2.443.000. Het gat wordt dus niet gedicht in de komende jaren; althans niet dankzij DWAAN.2019. De statutaire reserve van Empatec is nog tot 2020 toereikend om dit verschil af te dekken. Het is nog te vroeg om te concluderen dat DWAAN.2019 niet is geslaagd. Wel is duidelijk dat in ieder geval een van de doelen (het operationeel resultaat van Empatec is in 2019 € 3,7 miljoen hoger dan in 2014) niet is behaald.” (Mede) naar aanleiding van deze constatering wordt geconcludeerd dat een (tussen) evaluatie van DWAAN.2019 op zijn plaats is. Te meer omdat in de aanbestedingsbrief het vervolg op DWAAN.2019, Route 2024, wordt aangekondigd.¹⁶²

162 Raadsvergadering d.d. 29 september 2016

In de periode vanaf 2018 is de aandacht vanuit de raad voor Empatec echter sterk vergroot. Dit blijkt uit de verschillende moties en raadvragen die worden ingediend vanaf deze periode, maar ook uit de zienswijze op de begrotingen, ontvangen voor de GR F-W en Empatec.

163 Zienswijze raad.
d.d. december 2020

164 Zienswijze raad.
d.d. december 2020

Suggesties bevatten vanaf het jaar 2018 bovendien structureel de opmerking dat stukken nog “weinig bevatten van wat al in de position paper is besloten”.¹⁶³ Ook wordt gewezen op onvolledigheden en onvolkomenheden en wordt twijfel geuit over de bedrijfsmatige situatie en de liquiditeit. Zo staat in de zienswijze van 2021: “De begroting spreekt wederom van de inhuur van meer vakkrachten ter ondersteuning van het afnemend aantal WSW’ers en Beschut Werkers (p. 8). Wij hebben in de zienswijze over 2020 kanttekeningen geplaatst bij deze ontwikkeling. Wij zien graag een plan waarin ingegaan wordt op de ‘aanvullende maatregelen’ met betrekking tot het liquiditeitsprobleem (p. 12).”¹⁶⁴

4. De raad is niet altijd in positie gebracht om zijn kaderstellende rol met betrekking tot de GR F-W in te vullen.

De raad is op meerdere momenten niet in positie gebracht om invulling te geven aan zijn kaderstellende rol. Zo wordt de nieuwe GR F-W met De Fryske Marren op 1 juli 2016 als nieuwe rechtspersoon ingeschreven bij de KvK. Daarbij vindt ook een inhoudelijke wijziging van de regeling plaats. In de inschrijving staat dat de gemeenteraad van SWF hiervoor toestemming heeft verleend, maar dat is niet het geval.¹⁶⁵ Ook wordt de raad in 2018 niet in positie gebracht wanneer op 1 januari dat jaar de gemeente Waadhoeke wordt opgericht en de gemeente Leeuwarderadiel uittreedt. De wet Arhi schrijft daarbij voor dat er binnen zes maanden door alle deelnemende gemeenten een nieuwe GR moet worden vastgesteld omdat het juridisch om een nieuwe samenwerking gaat. Dit is niet gebeurd. De WGR schrijft voor dat alle gemeenteraden hiervoor opnieuw toestemming moeten geven. Hier is geen uitvoering aangegeven en ook de inschrijving bij de KvK is nog steeds niet gewijzigd.

165 GR Fryslân-West, uit brief van M. Endedijk, gericht aan colleges van aangesloten gemeenten.
13 januari 2016

Conclusies en aanbevelingen

8.

In dit hoofdstuk formuleert de enquêtemissie de belangrijkste conclusies op basis waarvan de enquêtemissie tot aanbevelingen komt.

8.1 Conclusies

Het is eind 2021, zes jaar na de invoering van de Participatiewet en nog steeds kunnen we niet spreken van een stabiele relatie van de gemeente Súdwest-Fryslân met de deelnemende gemeenten in de GR F-W en Empatec. Een solide basis, financiële duidelijkheid, vertrouwen, eensgezindheid over de te volgen koers, een heldere governance; ze ontbreken. Er is veel geschreven, gepraat, geprobeerd, ook nu nog. Besluitvorming ontbreekt echter.

1. In 2002 is Empatec opgericht. Toen is door de deelnemende gemeenten (GR) besloten zowel de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering en de beleidscontrole over te dragen aan de NV. Terugkijkend moet men zich afvragen of dit een gewenste situatie is. Later is wel ingezet op het meer ontvlechten van GR en NV. Van volledige ontvlechting is echter nog steeds geen sprake. Nog steeds is de volledige administratie van de GR uitbesteed aan de NV Empatec. Van bestaande sturingsinstrumenten, zoals de jaarovereenkomsten, wordt geen gebruik gemaakt.
2. Bij Empatec was en is de organisatie (nog) niet op orde, zowel wat betreft HR als de financiën, en er wordt bij Empatec en de GR F-W met verschillende bedrijfsadministratiesystemen gewerkt. Transitiekosten blijven voor de gemeente onduidelijk. Overzicht ontbreekt. Zowel bij Empatec als bij SWF is het verloop onder betrokken medewerkers groot.
3. Binnen het college was er, met name in de periode 2018 en 2019, onenigheid over de relatie met en aansturing van Empatec. Een deel van het college vond dat er onvoldoende inhoudelijke (financiële) duidelijkheid gegeven werd. De portefeuillehouder Empatec vond dat er sprake moest zijn van werken vanuit vertrouwen. Tegelijkertijd had het college er niet altijd vertrouwen in dat het standpunt van het college met de juiste strekking in het bestuur van de GR F-W werd uitgedragen door de portefeuillehouder Empatec.
4. In algemene zin geldt voor de GR F-W dat beperkt gebruik wordt gemaakt van de inzet en deskundigheid van de ambtelijke ondersteuning. Het samenspel tussen de bestuurlijke vertegenwoordiging van Súdwest-Fryslân in de GR F-W en de ambtelijke ondersteuning verliep met name in 2018 en 2019 stroef. Daarbij zijn ambtelijk gesignaleerde risico's door de verantwoordelijke portefeuillehouder niet altijd op waarde geschat.
5. Men heeft geen besluit genomen of durven nemen over de uit te zetten koers van de sociale werkvoorzieningen. In 2015 werd de Participatiewet ingevoerd. Dat ging gepaard met een afbouw ('opdrogen') van de instroom van WSW'ers en een vermindering van de Rijksbijdrage. De vragen die zowel de gemeenten (colleges en raden) als GR F-W en Empatec toen hadden moeten stellen zijn: Wat is een realistische koers: afname van de totale bedrijfsvoering of behoud van de huidige bedrijfsvoering? En, hoe zou op basis van het 'nieuwe' Empatec de huidige governance (construct) eruit moeten zien?

6. De kennis van financiën binnen het GR-bestuur was beperkt. Het niet structureel inschakelen van financial control en het niet uitnodigen van de wethouders van financiën door de GR voor bestuurs- of aandeelhoudersvergaderingen is een omissie. De financiële controle vanuit de gemeente was beperkt hetgeen leidde tot te weinig checks & balances. Er is gehandeld op basis van te veel vertrouwen, teveel doordelegeren – ook van bestuursverantwoordelijkheid – en te weinig controle.
7. Er zijn naar aanleiding van de herindelingen besluiten genomen over de samenwerking tussen GR F-W en Empatec. Deze besluiten hadden ter goedkeuring voorgelegd moeten worden aan de raden van de verschillende gemeenten.
8. In lijn met de wettelijke rol komt de RvC van Empatec op voor de belangen van Empatec. Zeker omdat het gaat om een kwetsbare doelgroep, het uitvoeren van de Participatiewet en de besteding van gemeenschapsgeld heeft de RvC ook een verantwoordelijkheid voor een goede samenwerking tussen Empatec, de GR F-W en de deelnemende gemeenten. In 2019 heeft de opstelling van de RvC geculmineerd in het weigeren van het overmaken van het winstaandeel naar de GR. De RvC heeft daarmee de scherpte opgezocht. Dit werkte als een katalysator waardoor sluimerende, structurele financiële knelpunten niet meer genegeerd konden worden. Dit heeft ook de samenwerking onder hoogspanning gezet.
9. Er zijn nog steeds geen voor de raad eenduidige afspraken over de afdracht van de winst van de Empatec naar de GR F-W.
10. Empatec gaf aan in 2018 niet meer in staat te zijn de salarissen uit te betalen. Er wordt gekozen voor het naar voren halen van de driemaandelijkse gemeentelijke voorschotten. Dit is een lapmiddel, geen structurele oplossing. Het eigen vermogen van Empatec bedroeg bovendien ruim € 12 miljoen. Ook liquide middelen zijn ruim voldoende aanwezig. Dat rechtvaardigt de vraag waarom de gemeenten gevraagd is het tekort aan te vullen.
11. De raad is niet altijd in positie gebracht om zijn kaderstellende rol met betrekking tot de GR F-W en Empatec in te vullen. Zo is een nieuwe gemeenschappelijke regeling niet aan de raad voorgelegd alhoewel dat wettelijk verplicht is. Ook is voor de raad niet transparant gemaakt dat er sprake was van een oplopend tekort. Het tekort bij de GR F-W wordt in de balans van de GR F-W opgenomen als een vordering op Empatec. Vanaf 2015 is al duidelijk dat het resultaat van Empatec niet meer toereikend is om het tekort van de GR F-W aan te vullen. Toch blijft door deze boekhoudkundige aanpak het beeld overheersen dat Empatec het goed doet en winst maakt.
12. Het geheel overziend is de governance van en sturing op de GR en, via de GR, op Empatec door de gemeente Súdwest-Fryslân ontoereikend geweest. Hierdoor is te weinig inhoudelijk richting gegeven aan de uitvoering van de Participatiewet en ontbreken voldoende checks & balances in de samenwerking.

8.2 Aanbevelingen

Voorop staat dat de positie van de WSW'ers en P-wetters bij Empatec van zowel Súdwest-Fryslân als de andere gemeenten gewaarborgd moet blijven. Dat is een verantwoordelijkheid waarvoor de gemeenten aan de lat staan en blijven staan.

- A. De onderzoekscommissie heeft geconstateerd dat het huidige construct voor de governance niet langer voldoet. Het huidige systeem is gebaseerd op vertrouwen en mandatering van bevoegdheden die de gemeenteraad volgens de Gemeentewet niet uit handen kan geven. Het college loopt tegen dezelfde problematiek aan, omdat ook al hun bevoegdheden zijn overgedragen aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. In rustige financiële tijden kan dit werken, maar

de gemeenteraad, de GR F-W en Empatec zijn in de afgelopen zes jaar zover uit elkaar gegroeid, dat vertrouwen en controle niet meer vanzelfsprekend zijn. Dat heeft zijn invloed op de keuze van het construct.

Er zijn verschillende oplossingen mogelijk om tot een beter construct te komen. De enquêtecommissie ziet op basis van het onderzoek en de gesprekken die zij heeft gevoerd met experts mogelijke alternatieve opties. Het gaat bijvoorbeeld om de volgende opties:

1. Opheffen van Empatec en alle activiteiten onderbrengen bij de GR F-W. In feite gaan we hiermee terug naar de situatie van vóór 2002. Rechtstreeks onderbrengen bij de GR F-W heeft als voordeel dat er meer zeggenschap zal ontstaan, maar dit blijft nog steeds indirect en zal gebaseerd moeten zijn op vertrouwen en het uit handen geven van bevoegdheden aan het bestuur van de GR F-W.
2. Opheffen van zowel Empatec als GR F-W en zelf de taken uitvoeren. Hierbij gaat de gemeente zelf de taken uitvoeren en wordt Empatec omgevormd naar een gemeentelijke afdeling. De controle vanuit college en raad is rechtstreeks en het beleid kan door de gemeente zelf worden bepaald. Hierbij is het ook mogelijk om als “centrumgemeente” taken voor kleinere gemeenten uit te voeren. Voordeel is ook dat er geen aanbestedingsdiscussies gevoerd hoeven te worden.
3. Opheffen van de GR F-W, maar Empatec als overheids-NV in stand houden. Het personeel is rechtstreeks in dienst bij Empatec. Er wordt niet aanbesteed maar met dienstverleningscontracten per gemeente gewerkt. Dit kunnen prestatiecontracten zijn voor de Wsw- en P-wettaken die de gemeente kwijt wil. De aandelen worden dan verdeeld over de deelnemende gemeenten. Er zijn verschillende verdeelsleutels mogelijk. De aandeelhouders hebben een zware stem en de RvC zit mede namens de aandeelhouders.

We zijn ons ervan bewust dat er andere vormen, alsmede meng- en tussenvormen mogelijk zijn. We bevelen aan bovenstaande vier vormen op korte termijn te verkennen en daarover een richtinggevend besluit te nemen in afstemming met de andere deelnemende gemeenten. Om de complexiteit in het samenwerkings-construct te reduceren bevelen we aan daarbij als uitgangspunt te onderzoeken dat de GR uit de keten Empatec, GR F-W, college en raden gehaald moet worden. De uittredende gemeenten worden daarmee direct aandeelhouder van Empatec. Dat maakt een betere, directe samenwerking met en sturing op Empatec mogelijk.

- B. Totdat sprake is van duidelijkheid over het toekomstige construct, is het van belang dat gebruik wordt gemaakt van jaarovereenkomsten om te komen tot duidelijke samenwerkings- en prestatieafspraken ter versterking van de sturing op Empatec.
- C. Het college moet de gemeenteraad niet alleen op vaste momenten zoals de begroting en jaarrekening informeren, maar ook tussentijds vroegtijdig en actief informeren als er binnen bepaalde dossiers problemen geconstateerd worden die invloed kunnen hebben op inhoudelijke of financiële kaderstelling.
- D. In het algemeen moet de governance van en sturing op verbonden partijen binnen en door de gemeente Súdwest-Fryslân worden versterkt, zowel financieel als juridisch. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol. De opdrachtgeversrol ligt veelal bij de desbetreffende beleidsafdeling. De invulling van de eigenaarsrol ten aanzien van

verbonden partijen als gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen moet (nog) eenduidig binnen de organisatie worden belegd en bemenst. Daarbij moeten checks & balances niet alleen bij vaste momenten als begroting en jaarrekening worden versterkt, maar ook lopende het jaar bij belangrijke besluitvorming. De eerdere lessen uit het '213a onderzoek verbonden partijen' moeten integraal worden geïmplementeerd.

- E. We bevelen de gemeenteraad aan het college te vragen aan de hand van een plan van aanpak inzichtelijk te maken op welke wijze de aanbevelingen uit dit rapport geïmplementeerd en uitgevoerd gaan worden. Ook bevelen we de raad aan het college te vragen om de gemeenteraad periodiek met een voortgangsrapportage te informeren over de stand van zaken van de implementatie en uitvoering van de aanbevelingen, bijvoorbeeld elke zes maanden totdat raad en college met elkaar concluderen dat de gewenste eindsituatie is bereikt.

Literatuurlijst

In onderstaand overzicht hebben wij op hoofdlijnen inzichtelijk gemaakt welke documenten de commissie heeft bestudeerd. Specifieke titels met bijbehorende data van documenten staan vermeld in de voetnoten in het hoofrapport. Alle stukken hebben betrekking op de periode 2015-2021, tenzij anders vermeld.

Empatec

- Begrotingen en Jaarrekeningen van Empatec, inclusief managementletters en accountantsverklaringen
- Statuten van Empatec
- Memo's en brieven van de directie en RvC aan de deelnemende gemeenten
- Organogrammen
- Meerjarenplannen, visiedocumenten en verbeterplannen en -projecten, waaronder:
 - Notitie 2024 en Strategische Visie
 - Documenten rondom Dwaan.2019 (inclusief van vóór 2015)
 - Position paper Samen Krachtig Verder
- Eerder uitgevoerde onderzoeken waaronder:
 - Onderzoek financiële functie Empatec
 - Memo van DeHaan Advocaten
 - Commissie Van Gent
- Verslagen van RvC-vergaderingen. Deze stukken zijn enkel op locatie van Empatec door de commissie en onderzoekers eenmalig ingezien

Gemeente Súdwest-Fryslân

- Begrotingen en Jaarrekeningen van de gemeente Súdwest-Fryslân, inclusief verslagen van interne controle en managementletters
- Overzicht van bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen, inclusief hun verantwoordelijkheden ten aanzien van Empatec
- Collegestukken:
 - De besluitenlijsten en agendaposten van collegevergaderingen waarbij Empatec aan de orde kwam
 - De onderliggende notulen van stafvergaderingen van wethouders verantwoordelijk voor Empatec

- Raadsstukken:

- Alle raadsbesluiten, raadsvoorstellen, raadvragen en moties aangaande Empatec
- Zienswijzen van de raad op jaarstukken van de GR
- Beleidsinhoudelijke stukken waaronder:
 - Beleidsplan Veerkracht in het sociaal domein
- Ambtelijke memo's en adviezen aangaande Empatec en/of de GR F-W
- Eerdere onderzoeken, waaronder het Kokx-deVoogd onderzoek naar de governance van de GR

GR F-W

- Begrotingen en Jaarrekeningen van de GR
- Kaderstellende stukken van de GR, waaronder:
 - Aanwijzingsbesluit
 - Raamovereenkomst van geldlening
 - Samenwerkings- en dienstovereenkomsten
 - Treasurystatuut van de NV en de GR
- Verslagen van AB/DB/AVA-vergaderingen inclusief achterliggende stukken
- Verslagen van overleggen aangaande Empatec waaronder van de regiegroep
- Overige besluitvormingsstukken
- Eerdere onderzoeken, waaronder maar niet uitsluitend het Iroko onderzoek

