



Ons beeld van de bestuurlijke context

Onderstaande beschrijving van ons beeld van de bestuurlijke context dient in samenhang te worden beoordeeld met ons rapport van 22 maart 2017. Dit rapport is opgesteld naar aanleiding van onze opdrachtbevestiging d.d. 20 februari 2017.

Opdrachtgevers zoals genoemd in onze opdrachtbevestiging d.d. 20 februari zijn:

- De gemeente Leeuwarden
- De gemeente Achtkarspelen
- De gemeente Ooststellingwerf
- De gemeente Weststellingwerf
- De gemeente Heerenveen
- De gemeente Smallingerland
- De gemeente Tytsjerksteradiel
- De gemeente Opsterland

Wij duiden gemakshalve de vier eerstgenoemde gemeenten aan als de “vertrekkers” en de tweede groep van vier gemeenten als de “blijvers”. Blijven dan wel vertrekken heeft overigens alleen betrekking op de groenactiviteiten; andere activiteiten die momenteel binnen Caparis N.V. worden ontplooid zijn nadrukkelijk geen onderwerp van beoordeling in dit rapport.

Wij zijn ons er van bewust dat deze opdrachtgevers een verschillende visie hebben op de problematiek. Wij hebben dit als relevant aangemerkt voor reikwijdte van onze werkzaamheden. In het bijzonder doelen wij hier op de omstandigheid dat van de bij de GR aangesloten gemeenten, een viertal gemeenten voornemens is de groenactiviteiten voor eigen rekening en risico te gaan uitvoeren. Hierdoor ontstaan consequenties voor

omzet- en resultaatverantwoording van Caparis N.V. Ook wijze wij op het risico van een onderbezetting van de materiële vaste activa van Caparis N.V. Ook is aannemelijk dat activa van Caparis N.V. dienen te worden afgestoten, hetgeen kan leiden tot boekverliezen. Als gevolg daarvan treden “verhoudingseffecten” op voor de aangesloten gemeenten in hun positie als aandeelhouder versus die als opdrachtgever voor Caparis N.V.

Voorgaande problematiek kan ook niet los gezien worden van de transitie van de Wet Sociale Werkvoorziening (Rijkssubsidie) naar de Participatiewet (onderdeel van de gemeentefinanciën) en het besluit om vanaf de ingangsdatum van de wet per 1 januari 2015 geen verder instroom in de Gemeenschappelijke Regeling te laten plaatsvinden. Er zal dus als gevolg van de invoering van deze wet geen verdere arbeidscapaciteit beschikbaar komen voor de uitvoerende organisatie Caparis N.V. vanuit deze transitie.

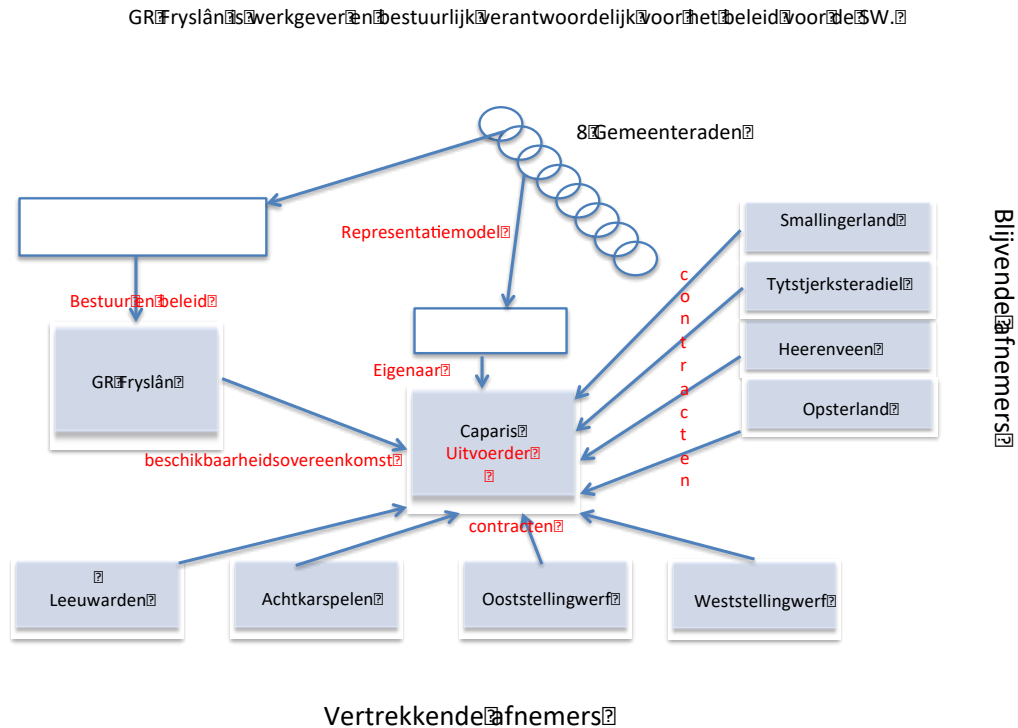
Wij hebben aan de hand van de ons ter beschikking gestelde informatie en de door ons gevoerde gesprekken met representanten van blijvende en vertrekkende gemeenten vastgesteld dat van een gecoördineerde samenwerking tussen partijen vanuit een gemeenschappelijke visie geen sprake is. Wij stellen vast dat als gevolg van het ontbreken van de naar onze mening zeer gewenste gemeenschappelijke visie bij de samenwerking op dit dossier uiterst moeizaam verloopt. In essentie komt het er op neer dat de in de afgelopen week door de colleges van Burgemeester en Wethouders van de “vertrekkende” gemeenten genomen besluiten feitelijk neer komen op een benadering dat het “nu moet het maar gewoon gebeuren”. De stellingname is dus simpelweg: overdracht van personeel en werk per 1 april. De “vertrekkers” zijn van mening dat de bestuurlijke, juridische en financiële afwikkeling in de toekomst zal moeten plaatsvinden.

De “blijvers” zijn van mening dat een dergelijke handelswijze toekomstige (onnodige) discussies in de hand werkt over de consequenties van het weghalen van de groenservices en het risico met zich mee brengt dat zij “onevenredig” financieel getroffen kunnen worden door het nu weghalen van deze omzet en dat de “vertrekkers” in hun rol als aandeelhouders profiteren van de positieve resultaten van met name de resterende groenservices, waarvan een belangrijk deel gerealiseerd wordt door werk dat door de “blijvers” wordt ingebracht.

Caparis N.V. is als uitvoeringsorganisatie in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop de betrokken gemeenten zich in deze ten opzichte van elkaar en daarmee ten opzichte van Caparis opstellen. Het bestuur van Caparis N.V. is uiteraard aan zet met de

vraagstelling vanuit de Gemeenschappelijke Regeling (hierna GR) om te komen met een herstructureringsplan. Het is de lezer bekend dat deze op moment van uitbrengen van dit rapport niet voorhanden is. Bestuur en Raad van Commissarissen respecteren de keuzes van de “vertrekkers”, maar vragen ook de tijd voor een zorgvuldige afwikkeling. In het tijdspad van het bestuur van Caparis N.V. past niet de beoogde overdracht van activiteiten per 1 april, omdat het inzichtelijk maken van alle consequenties samenhangend met de herstructurering van Caparis N.V. vraagt om een verdieping op het thema van de afbouw/transitie. Het herstructureringsplan is daar voor bedoeld, maar nog niet beschikbaar. Onderdeel van het inzicht in de financiële consequenties is een nader inzicht in de timing van de afbouw van activiteiten. Ook dit is van belang in deze casus. Overdracht van groenactiviteiten wordt binnen de GR en de kring van aandeelhouders aangemerkt als een eerste stap in het herstructureringsproces. De onttrekking van groenactiviteiten heeft gevolgen voor de (dekking van) indirecte kosten en voor het omzetsniveau binnen andere afdelingen van Caparis N.V. Slechts de beschikbaarheid van een gedetailleerd en uitgebalanceerd herstructureringsplan kan hierin inzicht verschaffen en daarmee de basis vormen voor een bedrijfseconomisch verantwoorde afbouw van de activiteiten van Caparis N.V. als geheel. Wij merken op dat omtrent de implicaties voor de dekking van indirecte kosten en het omzetsniveau binnen andere afdelingen van Caparis N.V. van ons geen uitspraak wordt verwacht. Hieronder gaan wij allereerst in op ons beeld van de situatie.

1) Ons beeld van de relaties tussen partijen in een schema



Een korte toelichting op het in het schema opgenomen begrip representatiemodel. Hiermee is bedoeld dat bij de totstandkoming van de N.V. gekozen is voor de toewijzing van de aandelen op basis van de verhouding in de SE medewerkers per gemeente in de veronderstelling dat de inbreng van werk daar rechtstreeks verband mee houdt. Belangrijk is in onze visie wel de vaststelling dat de GR Fryslân de werkgever is van het SE personeel en van de ambtelijke medewerkers. SE- en ambtelijke medewerkers worden via overeenkomst ter beschikking gesteld aan Caparis N.V. De SE medewerkers worden zonder vergoeding ter beschikking gesteld. De ambtelijke medewerkers worden vanuit de GR aan Caparis N.V. doorbelast. De GR draagt het risico op het (negatieve) subsidieresultaat.

2) Beoordeling van de status van de “vertrekkers”

De keuzes die de “vertrekkers” hebben gemaakt om de groenvoorziening voor eigen rekening te gaan uitvoeren is een logisch gevolg van de besluitvorming in het algemeen bestuur van de GR.

Onze juridische interpretatie van de overname van deze activiteiten is:

- a. dat de “vertrekkers” hun klantcontract opzeggen met Caparis N.V. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de inhoud van de verschillende klantcontracten. Derhalve, is ons niet bekend of er voorwaarden verbonden zijn aan de beëindiging van het contract. Wij vermoeden dat vanuit de contractpositie er geen basis kan worden gevonden om Caparis N.V. te compenseren voor “schade” in welke vorm dan ook. Hooguit kan sprake zijn dat tussentijdse beëindiging van een lopend contract, er wel toe leidt dat de opdrachtnemer in dit verband schade in de vorm van verlies van marge voor de resterende contractduur zou kunnen voorleggen. Uit de beschikbare documentatie is ons echter niet gebleken dan vanuit deze contractrelatie is geredeneerd. De bereidheid van de vertrekkers om te compenseren voor dekkingsverlies vloeit derhalve niet voort uit contractuele verhoudingen;
- b. De desbetreffende gemeenten zullen met betrekking tot het personeel ondergebracht bij de GR een verzoek bij de GR moeten indienen om het personeel ter beschikking te stellen aan de betreffende gemeenten. In elk geval één gemeente heeft een dergelijk verzoek in 2016 ingediend. Dit ofwel volgens de lijn dat SE’ers ter beschikking worden gesteld aan de gemeente waarin zij wonen, ofwel dat gekozen wordt voor het principe dat de SE’ers het werk volgen (“mens volgt werk”);
- c. De GR zal vast moeten stellen of zij het sub c. bedoelde verzoek kan honoreren op basis van de getekende jaarlijkse overeenkomst met Caparis inzake het beschikbaar stellen van het SE en ambtelijk personeel;
- d. Uit het sub b. en c. gestelde dient duidelijkheid te komen over de vraag of het “beschikbaar stelling” wordt of overname van de medewerker met een arbeidscontract voor de desbetreffende gemeente;
- e. In het laatste geval lijkt het voor de hand te liggen het zogenaamde subsidieresultaat te doen “meegaan” naar de desbetreffende gemeente. Ons beeld daarbij is dat het resultaat daarvan kan zijn dat het resterende subsidieresultaat verandert per gemiddelde SE en dat er derhalve effecten optreden in de GR, die van dezelfde strekking kunnen zijn als verondersteld op te treden bij Caparis N.V.

Uiteraard zijn wij ons bewust van de bestuurlijke realiteit waarin in principe de lijn al gekozen is. Wij denken echter dat voorgaande aspecten hierin wel betrokken (hadden) moeten worden.

3) Beoordeling van de status van de “blijvende” gemeenten

Voor de “blijvers” ontstaat meer gevolg effecten:

1. Voor de “blijvers” is inzicht in het effect van bovengenoemde stappen op het “resterende” subsidieresultaat van groot belang. Uit berekeningen blijkt dat het gemiddelde (negatieve) subsidieresultaat in de GR op SE medewerkers in de groenvoorziening groter is dan dat bij andere SE-medewerkers;
2. Een keuze voor “beschikbaar stelling” (zie d. hiervoor) zal het subsidieresultaat in de GR niet beïnvloeden;
3. Volgens de statuten van de GR, dienen besluiten met een meerderheid te worden genomen; dit impliceert de instemming van vijf of meer gemeenten. Wij kunnen ons voorstellen dat besluiten als waarover in dit rapport wordt gesproken ook bij meerderheid dienen worden genomen; aard en importantie nopen daartoe. Bij de huidige juridische verhoudingen binnen de GR ligt hier mogelijk een belemmering. Het is verstandig om hierover juridische duidelijkheid te verkrijgen.
- 4.

4) Beoordeling positie van Caparis N.V.

De positie van Caparis N.V. kenmerkt zich ondermeer door de volgende omstandigheden:

- a. Caparis N.V. is een uitvoeringsorganisatie;
- b. Caparis N.V. heeft naar alle waarschijnlijkheid voor 2017 opnieuw een jaarcontract met de GR. Hierin liggen de aantallen van ter beschikking gestelde medewerkers overigens niet vast. Op moment dat de GR tussentijds het contract wil aanpassen, roept dat een reactie op binnen Caparis N.V. in die zin dat behoorlijk ondernemingsbestuur met zich meebrengt dat wordt nagegaan welke de consequenties zijn voor het resultaat en vermogen van de vennootschap en zo mogelijk daarop maatregelen dient te nemen. De “vertrekkers” vergoeden de

nadelige “dekkingsresultaten”. Van een vergoeding van gederfde winsten is echter geen sprake;

Een en ander strookt met de “rapportage Herstructurering” waarin de GR een richtinggevend besluit heeft genomen dat een kader aangeeft voor de nader uit te werken herstructurering. Dit besluit bindt overigens Caparis N.V. niet; er bestaat naast de ter beschikingsstellingsrelatie geen andere directe rechtsverhouding tussen de GR en de N.V.;

- c. De vraag is dan ook of het bestuur van de vennootschap zou moeten instemmen met besluiten die binnen de GR worden genomen. Het is bovendien niet uit te sluiten dat een dergelijk besluit binnen de N.V., goedkeuring behoeft van de Raad van Commissarissen en wellicht zelfs van de aandeelhoudersvergadering. Uit de beschikbaar gestelde documentatie blijkt ons ter zake niets;
- d. Caparis N.V. dient zich op grond van de “rapportage herstructurering” te ontwikkelen tot een voorziening voor Beschut werk, zonder mogelijkheden vanuit de N.V. om nieuwe activiteiten te ontplooiën. In hoeverre de aandeelhouders van Caparis hier ook zich over hebben uitgesproken en deze benadering hebben geaccordeerd is ons niet bekend;
- e. Caparis N.V. heeft nog geen herstructureringsplan opgesteld. Daarmee is nog niet inzichtelijk hoe het bestuur van de vennootschap de toekomst ziet.
- f. Wel heeft de N.V. bij monde van de Raad van Commissarissen enerzijds en via het bestuur van de vennootschap gereageerd op het routeplan;
- g. Het effect van het overdragen van de groenactiviteiten naar de desbetreffende gemeenten heeft invloed op de resterende omzet, omdat de omvang van Caparis N.V. haar in staat stelde medewerkers op basis van hun arbeidscapaciteit in te zetten op meerdere opdrachten, die veelal gemeente ongebonden zijn;
- h. Het besluit tot onttrekking van de groenactiviteiten aan Caparis N.V. impliceert een daling van het resultaat van deze vennootschap. Dat resultaat zal, tezamen met het opgebouwde vermogen, een buffer dienen te vormen waaruit de kosten van de herstructurering worden bestreden. Vraag is of na het onttrekken van de groenactiviteiten nog sprake is van een samenwerkende groep van aandeelhouders die in gelijke mate de risico's samenhangend met de herstructurering draagt.

5) **Beoordeling positie van de Gemeenschappelijke Regeling SW Fryslân**

De GR heeft in onze visie de volgende positie:

- a. Zij is geresseur van het werkveld SW volgens haar statuten;

- b. De GR gaat niet over de sinds 1 januari vigerende participatiewet, die leidt tot een afbouw van de huidige financiering;
- c. De GR is werkgever van de SE populatie;
- d. De GR is werkgever van een groep ambtenaren die gedetacheerd zijn bij de N.V.
- e. DE GR kan alleen richtinggevende uitspraken doen hoe zij de toekomst van het werkveld zien om vanuit die positie keuzes te kunnen maken hoe zij de beschikbaarheid organiseren van de SE medewerkers: wel of niet bij Caparis N.V.
- f. De GR draagt in onze optiek het financiële risico op de ambtelijke staf;
- g. Het zou vanuit de positie van Caparis N.V. zo kunnen zijn dat bij verminderde activiteiten sprake is van overtaligheid in de staf en ondersteuning, zij het onderscheid wenst te maken tussen eigen medewerkers en gedetacheerde ambtenaren vanuit de GR. Het gevolg daarvan is dat boventaligheid zich naar de toekomst kan voordoen bij de GR en bij de N.V.

6) Bestudering relevant (cijfer)materiaal

Uit het overlegde cijfermateriaal blijkt dat het opzeggen van het contract leidt tot omzetverlies bij Caparis N.V. dat nagenoeg overeenkomt met verlies aan toegevoegde waarde (TGW). De berekening van de “dekkingsverliezen” als basis voor verrekening is zoals hiervoor ook is uiteengezet gebaseerd op de verhouding tussen het aantal SE medewerkers per 1 januari van dit jaar en het aantal SE medewerkers dat wordt overgedragen aan de “vertrekkers”. Het procentuele deel van de omzet dat komt te vervallen gecorrigeerd voor de direct gerelateerde kosten leidt tot de berekening van het bedrag aan schade. Vrij eenvoudig qua benadering en vanuit die gedachte goed te volgen. Het enige waar vervolgens discussie over kan ontstaan en in onze visie mede besloten wordt aan de hand van deze rapportage is de mate van compensatie van dit bedrag in de komende jaren.

Een paar opmerkingen over het voorgaande:

- a. De vooralsnog gekozen route voor het berekenen van een “schade” heeft een hoge mate van korte termijnbenadering (het staat los van de nog te ondernemen stappen in het kader van de herstructurering);
- b. De berekening gaat uit van een dekkingsverlies op de totale indirecte lasten in de N.V. Voor een aanzienlijk bedrag, circa € 5.000.000, heeft dit echter betrekking op doorbelaste kosten vanuit de GR. De vraag is of deze in de berekening betrokken moeten worden indien de gevolgen van de onttrekking van groenactiviteiten voor Caparis N.V. worden beoordeeld;

- c. In uw vraagstelling wordt een relatie gelegd tussen de hoogte van de vergoeding in termen van voor hoeveel jaren en voor welk percentage dat dient plaats te vinden en de mate waarin Caparis N.V. in staat is om reductie van die kosten te realiseren. Wij vatten dit laatste onderdeel op als zijnde ingegeven uit bestuurlijke zorgvuldigheid, óf vanuit de gedachte dat beoordeling dient plaats te vinden of de hoogte afhankelijk is van de mate waarin Caparis N.V. in staat is om “vaart” te maken op dit punt. Wij merken op dat deze benadering complex is, omdat deze niet los gezien kan worden van de bredere transitie die Caparis N.V. zal moeten ondergaan.

7) Routeplan

Voor wat betreft uw vraagstelling, hebben wij daaraan in ons rapport van 22 maart 2017 voldaan in enge zin. Daarmee doelen wij op de vragen geformuleerd sub 1 en 2 van de opdracht als opgenomen in onze opdrachtbevestiging van 20 februari 2017. Wij wijzen u er met nadruk op dat daarbij echter een dimensie in de beschouwing dient te worden betrokken, welke dimensie door ons is aangestipt maar, inherent aan de fase waarin besluitvorming en daarop gebaseerde gedetailleerde plannen voor herstructurering van Caparis N.V. verkeren, niet verder zijn uitgediept. Dit nu achten wij van belang voor een zorgvuldige besluitvorming rond Caparis N.V. alsmede de onttrekking van de groenactiviteiten. Dit teneinde te voorkomen dat de wijze waarop de groenactiviteiten financieel en organisatorisch worden “losgeweekt” van Caparis N.V. onbedoelde precedentwerking kan hebben in het kader van de voorgenomen herstructurering. Ook merken wij op dat een zekere mate van “alignment” tussen betrokken gemeenten onderling en in hun relatie tot Caparis N.V. een belangrijke voorwaarde is voor een bedrijfseconomisch verantwoorde afbouw van activiteiten binnen Caparis N.V.