Raadsvoorstel

Jaar	Zaaknummer
2025	348037-2025

Onderwerp:

Governance EMCO/Menso

Portefeuillehouder: J. Bos

Team: Concern Strategie en Advies
M.J. Visser, telefoonnummer 140591

Aan de gemeenteraad

Voorgesteld besluit
1. In te stemmen met het samenvoegen van de werkzaamheden van de GR EMCO-groep en Menso NV tot één werkontwikkelbedrijf voor de gemeenten Emmen, Borger-Odoorn en Coevorden met als uitgangspunt dat de gemeenten Borger-Odoorn en Coevorden mede-aandeelhouder (proportioneel) worden in een samengevoegde NV.

Bijlage(n)
Geen

jaar	Zaaknummer
2025	348037-2025

1. Inleiding

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de begeleiding van alle mensen met een arbeidsbeperking naar een inclusieve arbeidsmarkt. De instroom in de Wsw is gestopt en de Wajong is beperkt. Dit heeft geleid tot een groeiende doelgroep met een arbeidsbeperking bij de gemeenten. De impact van deze wetswijziging op de sociale werkvoorziening is groot. Daardoor heeft EMCO-groep de afgelopen jaren ook actief de samenwerking gezocht met Menso NV.

De gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen delen de ambitie om een robuuste, regionale sociale werkinfrastructuur te waarborgen voor de doelgroepen van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en de Participatiewet. De huidige governancestructuur, met de EMCO-groep als Gemeenschappelijke Regeling (GR) van de drie gemeenten samen voor de uitvoering van de WSW en Menso NV als privaatrechtelijke entiteit van de gemeente Emmen, blijkt echter onvoldoende toegerust om de toenemende beleidsmatige en financiële uitdagingen effectief het hoofd te bieden.

Dit heeft geleid tot een bestuurlijke opdracht met betrekking tot de gewenste governance. Een werkgroep samengesteld uit de deelnemende gemeenten, EMCO-groep en Menso heeft deze opdracht uitgevoerd. Op 6 juni 2025 heeft het AB EMCO-groep het advies overgenomen om Menso NV uit te bouwen tot één werkontwikkelbedrijf.

Het kerndoel van dit voorstel is het verkrijgen van uw instemming met het samenvoegen van de werkzaamheden van de GR EMCO-groep en Menso NV tot één werkontwikkelbedrijf. Deze gezamenlijke governancestructuur moet naadloos aansluiten op de koers, visie, gewenste samenwerking, doelstellingen en resultaten met aandacht voor de belangen van alle stakeholders van beide organisaties. Bij de uitwerking van dit voorstel worden de volgende voorwaarden meegenomen:

- *Werkgeverschap WSW-medewerkers is geborgd*

Bij de transitie naar het nieuwe werkontwikkelbedrijf dient het werkgeverschap voor de WSW-medewerkers te zijn geborgd. Dit is noodzakelijk voor de continuïteit van arbeidsvoorwaarden, rechtspositie en sociale zekerheid van deze WSW-medewerkers.
]

- *Zeggenschap vanuit gemeenten*

Zeggenschap binnen de entiteit wordt bepaald op basis van een proportionele verdeling van stemrecht, waarbij aandeelhouders invloed uitoefenen in verhouding tot hun aandelenbezit.
Door middel van het opstellen van statuten kunnen afspraken over zeggenschap vanuit gemeenten worden vastgelegd. We willen in de statuten, eventueel aangevuld door een aandeelhoudersovereenkomst, een afdoende juridische basis creëren voor het voldoen door de gemeenten aan het toezichtscriterium, met behoud van een effectieve en slagvaardige governancestructuur en daarmee de mogelijkheid tot quasi-inbesteding als voorwaarde nader uitwerken.

- *Wederkerigheid en sturing vanuit gemeenten*

De eigenaren van het werkontwikkelbedrijf nemen verantwoordelijkheid voor het werkontwikkelbedrijf door klanten en werk te leveren. Wederkerigheid en langdurige afspraken over dienstverlening zijn belangrijke elementen voor een toekomstbestendig werkontwikkelbedrijf.

- *Lokale uitvoering*

Het behouden van de lokale uitvoering van alle drie gemeenten is een belangrijke voorwaarde. Dit betekent dat naast het regionale aanbod, het lokale aanbod van werk en ontwikkeling onderdeel dient te zijn van de gezamenlijke infrastructuur.

- *Beperkte financiële impact*

De financiële impact van de transitie naar een nieuwe governancestructuur is een belangrijk toetsingscriterium. Wat betreft de financiële impact zijn de gemeenten zich ervan bewust dat, wanneer de activiteiten van EMCO-groep worden ondergebracht bij Menso NV en de gemeenten Coevorden en Borger-Odoorn mede-eigenaar willen worden, dit betekent dat de gemeenten Coevorden en Borger-Odoorn aandelen van Menso NV moeten kopen van de gemeente Emmen.

Op basis van deze voorwaarden vindt na besluitvorming over deze richtinggevende keuze verdere uitwerking plaats. De goede samenwerking tussen de drie gemeenten is een belangrijke voorwaarde om de inrichting van een werkontwikkelbedrijf succesvol te laten verlopen. Deze samenwerking bouwt verder op onderling vertrouwen. Bij de transitie naar een gezamenlijk werkontwikkelbedrijf werken we vanuit deze solide basis naar een nieuwe vorm van samenwerking die past bij de huidige ontwikkelingen op het gebied van de regionale arbeidsmarkt en de daarbij behorende sociale infrastructuur.

De raad is afgelopen jaar tijdens een tweetal raadsinformatiebijeenkomsten meegenomen in deze ontwikkeling. Het doel is om eind december 2026 een voorstel tot definitieve besluitvorming aan de raad voor te leggen.

2. Beoogd effect

Het doorontwikkelen van de GR EMCO-groep en Menso NV naar één geïntegreerd werkontwikkelbedrijf heeft tot doel om te komen tot een gezamenlijke toekomstbestendige regionale infrastructuur voor uitvoering van de WSW en de Participatiewet. Hiermee kunnen we inwoners van de BOCE-gemeenten optimaal bedienen.

3. Argumenten

1.1 Integratie van de governance en de werkzaamheden binnen één entiteit zorgt voor een toekomstbestendig werkontwikkelbedrijf.

De transitie van werkontwikkelbedrijven in Nederland is een grootschalige hervorming die nodig is geworden door veranderingen in wetgeving, financiering en de samenstelling van de doelgroep. Kennis en infrastructuur van het Wsw bedrijf kan op deze manier behouden blijven voor de groeiende Participatiewet-doelgroep. Met een werkontwikkelbedrijf binnen één entiteit kunnen de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen goed anticiperen op deze veranderingen.

1.2. Met één gezamenlijk werkontwikkelbedrijf zijn we meer in staat tot het leveren van integrale dienstverlening rondom het participeren en meedoen van onze inwoners, met aandacht voor de 'couleur locale'.

De samenvoeging van de expertise en middelen van EMCO en Menso leidt tot een effectiever, efficiënter en vooral integraler dienstverleningsaanbod. Naast het regionale aanbod dient het lokale aanbod van werk en ontwikkeling onderdeel te zijn van de gezamenlijke infrastructuur. Voor de gemeente Coevorden betekent dit bijvoorbeeld dat in het eigen gebied een fysieke locatie beschikbaar blijft. Voor de gemeente Borger-Odoorn betekent het dat het Buurtbedrijf binnen Beheer Openbare Ruimte en Groen (BORG) lokale dienstverlening biedt op het gebied van maatschappelijke participatie.

1.3 De continuïteit van arbeidsvoorwaarden WSW-medewerkers is geborgd.

De juridische overdracht van activiteiten wordt aangemerkt als een 'overgang van onderneming' (art. 7:662 BW). Dit betekent dat al het personeel van EMCO-groep van rechtswege overgaat naar de gezamenlijke NV met behoud van hun bestaande arbeidsvoorwaarden en opgebouwde dienstjaren. De continuïteit van de cao-voorwaarden wordt gegarandeerd en kan verder worden geborgd in een zorgvuldig en tijdig traject met de ondernemingsraden en vakbonden.

1.4 Bundeling van krachten levert potentiële synergievoordelen op.
Het samenvoegen van de organisaties levert potentiële synergievoordelen op, zoals de versterking van de maatschappelijke impact door gebundelde krachten en efficiëntievoordelen in de bedrijfsvoering. Door de krachten te bundelen, kan de nieuwe organisatie effectiever en efficiënter inspelen op de beleidsdoelstellingen van de deelnemende gemeenten, wat leidt tot duurzamere arbeidsparticipatie.

1.5 Het draagt bij aan meer slagvaardigheid en ondernemerschap.
In tegenstelling tot publieke samenwerkingsvormen, kan een NV sneller schakelen. Denk aan het aannemen van personeel, het starten van pilots of het aanpassen van dienstverlening. Dit stelt het werkontwikkelbedrijf in staat om direct in te spelen op kansen in de markt en de concrete vraag van werkgevers, wat essentieel is voor succesvolle plaatsingen en duurzame samenwerkingen.

1.6 Wederkerigheid en langdurige afspraken over dienstverlening zijn van belang voor een toekomstbestendig werkontwikkelbedrijf.
De eigenaren van het werkontwikkelbedrijf nemen verantwoordelijkheid voor het werkontwikkelbedrijf door klanten en werk te leveren. Wederkerigheid en langdurige afspraken over dienstverlening zijn belangrijke elementen voor een toekomstbestendig werkontwikkelbedrijf.

4. Kanttekeningen

1.1 Indien de nieuwe entiteit niet voldoet aan de juridische voorwaarden voor quasi-inbesteding, ontstaat de plicht om opdrachten vanuit de gemeenten Europees aan te besteden.
Aanbestedingsrechtelijk is er ruimte voor quasi-inbesteden door de gemeente Coevorden en de gemeente Borger-Odoorn aan de gezamenlijke NV, mits er sprake is van aandeelhouderschap in combinatie met een passende governance op grond waarvan de gemeenten voldoende toezicht uit kunnen oefenen. Om aanbestedingsplicht te voorkomen is het daarom noodzakelijk dat er bij alle drie deelnemende gemeenten sprake dient te zijn van aandeelhouderschap. De verdere uitwerking van de voorwaarden voor quasi-aanbesteding wordt meegenomen in de vervolgopdracht richting definitieve besluitvorming.

1.2 Een gezamenlijke NV-structuur kan door gemeenten als 'te ver op afstand' worden ervaren, waardoor zij het gevoel van directe sturing en invloed op de uitvoering van hun beleid verliezen.
Dit wordt ondervangen op twee manieren. Ten eerste worden er gedetailleerde dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) opgesteld. Hierin leggen gemeenten hun specifieke opdrachten, prestatie-indicatoren en financiële kaders vast, wat sturing op output en resultaten mogelijk maakt. Ten tweede worden zeggenschapsrechten, bijvoorbeeld over strategische beslissingen, vastgelegd in de statuten van de vennootschap, waardoor de gemeenten in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) hun invloed kunnen borgen.

1.3 De financiële afwikkeling van de transactie is complex vanwege de sterk uiteenlopende waarderingen van de twee organisaties.
Wat betreft de financiële impact dienen gemeenten zich ervan bewust te zijn dat wanneer de activiteiten van EMCO-groep worden ondergebracht in een gezamenlijke NV, en de gemeenten Coevorden en Borger-Odoorn mede-eigenaar willen worden, dat dit betekent dat de gemeenten Coevorden en Borger-Odoorn aandelen van de gezamenlijke NV moeten kopen van de gemeente Emmen, en hierbij aandeelhouders worden. Emmen bezit op dit moment 100% van de aandelen van Menso NV. Omdat Menso NV geen winstoogmerk heeft, zal alleen het eigen vermogen van Menso NV bepalend zijn voor de prijs van de aandelen. EMCO-groep heeft een negatieve 'going concern'-waarde. Dit betekent dat als EMCO-groep zou blijven doorgaan zoals ze nu doet, ze jaarlijks een negatief resultaat heeft. Dit heeft te maken met het stoppen van de instroom vanuit de WSW. De gemeenten houden echter verantwoordelijkheid voor deze verlieslatende activiteiten. Deze worden nu ondergebracht bij de gezamenlijke NV en gecombineerd met participatiewet-taken. Aangezien de gemeenten ook mede-eigenaar worden deze gezamenlijke NV blijven ze op die manier ook verantwoordelijk voor deze verlieslatende activiteiten. Hierdoor is het niet nodig om deze negatieve waarde ‘af te rekenen' bij liquidatie van de GR. Door de samenvoeging van activiteiten van EMCO-groep en Menso is het de verwachting dat deze verlieslatende activiteiten beheersbaar worden.

1.4 Na overdracht van activiteiten van EMCO-groep naar de gezamenlijke NV is opheffing van de gemeenschappelijke regeling EMCO-groep een logische vervolgstap.
Op basis van ingewonnen extern advies is het op basis van de huidige inzichten juridisch haalbaar om de activiteiten van EMCO-groep over te dragen aan de gezamenlijke NV en de GR EMCO-groep vervolgens op te heffen. De voorgenomen ontbinding van de gemeenschappelijke regeling vindt plaats wanneer definitieve besluitvorming aan de orde is.

5. Financiën
Dit voorstel, dat gericht is op de vorming van een gezamenlijk werkontwikkelbedrijf, loopt gelijk op met de wens van het kabinet om te komen tot versterking van de landelijke sociale infrastructuur rondom werkontwikkelbedrijven. Het ministerie van SZW heeft met ingang van 2025 voor de komende 10 jaar extra middelen in de vorm van een impulsbudget uitgetrokken om deze transitie succesvol te laten verlopen. Het gebundelde impulsbudget dat via de gemeente Emmen als de grootste gemeente van het huidige samenwerkingsverband ter beschikking is gesteld, moet een bijdrage leveren aan het ontwikkelen en implementeren van een duidelijke toekomstvisie op de sociale infrastructuur en de positie van het sociaal ontwikkelbedrijf hierbinnen. De gemeente Emmen reserveert dit impulsbudget door middel van een separaat collegevoorstel. Gezien het strategisch karakter van deze gelden en het belang van zorgvuldige inzet op de lange termijn, wordt voorgesteld om deze middelen onder te brengen in een bestemmingsreserve. Daarnaast geldt dat als onverhoopt de gewenste ontwikkeling niet doorgaat, het nog steeds de bedoeling is, de middelen in te zetten ter versterking van de sociale infrastructuur bij EMCO. In de governance werkgroep is onderling tussen de gemeenten afgesproken om de impulsgelden bij Emmen te parkeren. Dit is ook gedeeld in het dagelijks bestuur van EMCO. Op basis van de financiële spelregels kunnen we het aandeel van Borger-Odoorn en Coevorden apart op de balans zetten in plaats van in de reserve. Dat doen we wanneer er een terugbetalingsverplichting geldt. In dit geval is die verplichting niet aanwezig, omdat we de middelen volledig aan EMCO willen besteden.
We houden voortdurend inzichtelijk welk aandeel van de middelen toebehoort aan Borger-Odoorn en Coevorden. We volgen dit administratief. Wanneer een gemeente het geld in de toekomst anders wil besteden, kan zij haar aandeel vrijmaken uit de reserve. Daarvoor is goedkeuring van de raad nodig, zoals bij elke reservemutatie.
De gemeente Emmen is daarna in de lead voor een beleidsmatige beschouwing, waar in 2026 in BOCE verband besluitvorming op plaatsvindt.

Door de samenvoeging in één naamloze vennootschap worden Borger-Odoorn en Coevorden proportioneel eigenaar van de gezamenlijke NV. Dat gebeurt door het inbrengen van het eigen vermogen van GR Emco en het overnemen van een proportioneel aantal aandelen van de gemeente Emmen van Menso NV. De aandelen vertegenwoordigen een waarde die aan de vaste activa van de gemeente Borger-Odoorn en Coevorden kan worden toegevoegd. Daarmee zijn de kosten van verwerving op de balans budgetneutraal. De hoogte van het aantal aandelen (proportionaliteit) wordt in overleg met de gemeente Emmen, Borger-Odoorn en Coevorden vastgesteld.

Naar verwachting zal door de samenvoeging het financiële risico dat de gemeente loopt bij het ongewijzigd voortzetten van de GR EMCO sterk dalen. Hiermee wordt verwacht dat de structurele kosten voor de uitvoering van de Wsw budgetneutraal kan worden voortgezet in de nieuwe gezamenlijke NV.

6. Uitvoering
Nadat positief is besloten over dit besluit, wordt de voorbereiding gestart om te komen tot een gezamenlijk werkontwikkelbedrijf. Voor een zorgvuldig traject is het noodzakelijk dat stakeholders binnen de deelnemende gemeenten, EMCO-groep en Menso NV regelmatig worden meegenomen.

Er is aandacht voor een zorgvuldige communicatie over dit besluit richting het personeel van zowel EMCO-groep als Menso NV. De directeur van EMCO-groep en Menso draagt hier zorg voor, met speciale aandacht voor de ondernemingsraden. De deelnemende gemeenten informeren de betrokken cliëntenraden. Daarnaast worden inwoners van de deelnemende gemeenten geïnformeerd via een persbericht.

Een concept-besluit is bijgevoegd.

Emmen, 11 november 2025.

Burgemeester en wethouders van Emmen,

de gemeentesecretaris,	de burgemeester,
N.A. Plantinga	H.F. van Oosterhout

Jaar	Zaaknummer
2025	348037-2025

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Emmen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 11 november 2025,

besluit:

1. In te stemmen met het samenvoegen van de werkzaamheden van de GR EMCO-groep en Menso NV tot één werkontwikkelbedrijf voor de gemeenten Emmen, Borger-Odoorn en Coevorden met als uitgangspunt dat de gemeenten Borger-Odoorn en Coevorden mede-aandeelhouder (proportioneel) worden in een samengevoegde NV.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 18 december 2025.

de griffier,	de voorzitter,
S. Engelen	H.F. van Oosterhout