

## **DE TOEKOMSTIGE INRICHTING VAN CAPARIS**

**Besluiten voor een toekomstvaste uitvoering van de Sw en de P-wet per 2020 in de gemeenten Achtkarspelen, Heerenveen, Leeuwarden, Ooststellingwerf, Opsterland, Smallingerland, Tytsjerksteradiel en Weststellingwerf.**

**03-07-2019**

## Inhoudsopgave

Vooraf	3
1. Besturing en personeel	
a. Inleiding	4
b. Rechtsvorm: N.V. (zonder structuurregime)	4
c. Invulling eigenaarschap en opdrachtgeverschap	4
i. Eigenaarschap	
ii. Opdrachtgeverschap	
d. Personele aspecten	5
i. Sw personeel in dienst van de aangepaste GR	
ii. Kaderpersoneel in dienst van de GR en van Caparis	
iii. Omvang kaderpersoneel in dienst van Caparis	
e. Fiscale en aanbestedingsaspecten	6
2. Financiën/fair deal	
a. Uitgangspunten	7
b. Scenario onafhankelijke correcties	8
c. Herschikking tussen aandeelhouders op basis van het verleden	8
i. Impact van bijdrage in de omzet	
ii. Impact van bijdrage aan de GR	
d. Scenario afhankelijke correcties	9
e. Vernieuwingskosten Caparis	9
f. Bijdrage weerstandsvermogen	9
g. Eindafrekening	10

## Vooraf

De huidige samenwerkingsvorm van Caparis NV en de GR SW Fryslân, ten behoeve van de uitvoering van de Wsw en sinds 2015 ook de Participatiewet, voldoet niet meer aan de verwachtingen. Deze is complex en stelt zowel Caparis als gemeenten niet meer voldoende in staat om invulling te geven aan ieders betrokkenheid. Bij alle gemeenten bestaat daarom de behoefte om de samenwerking te vereenvoudigen en om elkaar de ruimte te bieden voor een eigen gemeentelijke invulling.

De gemeenten Heerenveen, Leeuwarden, Opsterland en Smallingerland hebben aangegeven als eigenaar de verantwoordelijkheid voor en de directe zeggenschap over het nieuwe Caparis te willen versterken. Zij willen 'dichter' op Caparis komen te zitten. De gemeenten Achtkarspelen, Ooststellingwerf, Tytsjerksteradiel en Weststellingwerf hebben aangegeven niet langer eigenaar te willen blijven. Wel willen ook zij diensten bij Caparis blijven afnemen.

De afgelopen 7 maanden is besluitvorming voorbereid over de wijze waarop de samenwerking vanaf 1 januari 2020 vormgegeven zou moeten worden, gehoord ieders wensen en belangen. Deze notitie valt uiteen in 2 delen:

- wat is vanuit het perspectief van besturing en het personeel de meest geëigende wijze van samenwerken;
- wat zijn de financiële consequentie en hoe kunnen deze op een evenwichtige wijze door de huidige eigenaren worden gedragen (fair deal).

Uitgangspunt bij de te kiezen samenwerkingsvorm was een zo eenvoudig mogelijke structuur waarbij de medewerkers van Caparis, en dan met name het Sw personeel, zo weinig mogelijk merken van de veranderingen. De uiteindelijke uitkomsten zijn voorgelegd ter validatie aan onafhankelijk adviesbureau KokxdeVoogd.

Uitgangspunt bij de verkenning van de wijze waarop de financiële consequenties in kaart kunnen worden gebracht was dat het nieuwe Caparis een goede start moest kunnen maken en dat iedereen elkaar over en weer finale kwijting moest kunnen verlenen, resulterend in een 'fair deal' voor alle 9 partijen. De besluiten voldoen hier aan. De cijfers zelf en de onderbouwing van de financiële consequenties zijn ter validatie voorgelegd aan onafhankelijk adviesbureau KPMG en de uitkomst van die validatie is dat de voorgestelde besluiten en onderbouwing daarvan zijn gevalideerd.

Voor de volledigheid wordt herhaald dat de genomen besluiten een samenhangend geheel is en ook als zodanig moet worden beoordeeld.

# 1. Besturing en personeel

## a. Inleiding

Al langere tijd zijn gemeenten en Caparis minder gelukkig met het huidige besturingsmodel van Caparis NV en de GR SW Fryslân. Deze is complex en stelt zowel Caparis als gemeenten niet meer goed genoeg in staat om invulling te geven aan ieders betrokkenheid. Tegen die achtergrond bestaat de behoefte om de besturing te vereenvoudigen, de nieuwe organisatie rust te geven om zich verder te ontwikkelen en de sturing van de nieuwe organisatie eenduidig te beleggen. Bij gemeenten die eigenaar willen blijven van Caparis, bestaat bovendien de behoefte om de verantwoordelijkheid voor en de directe zeggenschap over het nieuwe Caparis te versterken. Uitgangspunt bij het onderzoek naar de meest passende samenwerkingsvorm was een zo eenvoudig mogelijke structuur waarbij de medewerkers van Caparis, en dan met name het Sw personeel, zo weinig mogelijk merken van de veranderingen. De uiteindelijke uitkomsten zijn voorgelegd ter validatie aan KokxdeVoogd.

## b. Rechtsvorm: NV (zonder structuurregime)

Om te komen tot een passende rechtsvorm voor het nieuwe besturingsmodel zijn criteria opgesteld aan de hand waarvan diverse mogelijke invullingen van de besturing zijn beoordeeld. Hieruit bleek dat het meest voor de hand ligt om te kiezen voor een eenduidig model: een BV, NV of coöperatie. Deze mogelijkheden zijn vervolgens beoordeeld op de onderdelen aanbesteding, fiscaliteit en rechtspositie voor sw-personeel en kaderpersoneel. Daaruit bleek dat er geen substantiële en relevante verschillen zijn.

Tegen die achtergrond is gekozen voor continuïteit: voortzetten van de huidige rechtsvorm NV (zonder structuurregime en dus met aanpassing van de statuten). Dit vooral omdat deze keuze het minst bewerkelijk is, snel te effectueren is, rust en stabiliteit geeft voor de komende periode en ook anderszins de minste impact heeft. Op deze wijze zijn de diverse rollen van de verschillende betrokkenen helder en eenduidig belegd:

- eigenaren: sturen Caparis inhoudelijk en strategisch via de aandeelhoudersvergadering (AVA);
- eigenaren benoemen een Raad van Commissarissen die primair toeziet op de bedrijfsvoering van Caparis en
- afspraken over omvang, kwaliteit en kosten van dienstverlening tussen opdrachtgevers (eigenaren en niet-eigenaren) en Caparis worden in dienstverleningsovereenkomsten vastgelegd.

## c. (Invulling) eigenaarschap en opdrachtgeverschap

### *i. Eigenaarschap*

De gemeenten Heerenveen, Leeuwarden, Opsterland en Smallingerland blijven eigenaar van Caparis. De andere gemeenten -Achtkarspelen, Ooststellingwerf, Tytsjerksteradiel en Weststellingwerf- niet. De gemeenten die eigenaar van Caparis blijven, willen hun bestuurlijke betrokkenheid bij Caparis versterken en realiseren door een statutenwijziging. De belangrijkste onderdelen waarop de eigenaren na de statutenwijziging sturen zijn:

- hoofdpijnen strategisch (en investerings)beleid;
- jaarplan en jaarverantwoording;
- algemene en financiële risico's;
- benoemen, ontslaan en belonen van de bestuurder(s) en

-benoemen Raad van Commissarissen.

Dit betekent dat de NV niet meer onder het structuurregime valt. De wijziging van de statuten is bijna afgerond. Deze zullen ter accordering aan de nieuwe eigenaren en de Raad van Commissarissen worden voorgelegd. Via de bestuurder van Caparis zullen de wijzigingen ook aan de Ondernemingsraad van Caparis worden voorgelegd.

#### *ii. Opdrachtgeverschap*

Belangrijk uitgangspunt voor alle gemeenten is dat de bestuurlijke veranderingen zo min mogelijk consequenties dienen te hebben voor het huidige Sw-personeel. Daarnaast is vastgesteld dat Caparis de ruimte moet krijgen om zich te onderscheiden met nieuwe vormen van dienstverlening in het kader van de P-wet en dat Caparis de komende jaren rust en duidelijkheid nodig heeft om zich verder te kunnen ontwikkelen. Tegen die achtergrond hebben de 8 gemeenten afgesproken dat zij de komende 5 jaar gebruik maken van de dienstverlening van Caparis voor wat betreft de uitvoering van de Sw-taken. Dit betekent dat SW-medewerkers hun werk bij Caparis behouden.

De afspraken over de dienstverlening worden geformaliseerd door het afsluiten voor een periode van 5 jaar van dienstverleningsovereenkomsten tussen gemeenten en Caparis. Gemeenten en Caparis verwachten dit proces op zeer korte termijn af te ronden. De gesprekken hierover gaan in deze vooral nog over verduidelijkingen en zijn zo ver gevorderd dat hier geen 'verrassingen' meer te verwachten zijn. Onderdelen van deze overeenkomsten zijn in ieder geval afspraken over de kosten, kwaliteit van dienstverlening en de wijze van rapportage en verantwoording. Over de kosten/tarieven is het volgende afgesproken:

- geen differentiatie in tarieven tussen gemeenten;
- tarieven worden vastgesteld op basis van integrale kostprijs;
- in de tarieven zit verder geen opslag en
- de tarieven worden jaarlijks geïndexeerd.

Voor alle acht gemeenten blijft gelden dat zij ten aanzien van de Participatiewet zelfstandig beoordelen of en zo ja op welke wijze zij diensten/producten van Caparis afnemen. Eigenaarschap impliceert echter wel, zo hebben de toekomstige eigenaren aangegeven, dat zij uitvoering van die onderdelen van de Participatiewet waarop Caparis aantoonbaar deskundig en bekwaam is, bij voorkeur bij Caparis zullen beleggen. Voor de niet-eigenaren geldt dat Caparis in ieder geval kan offreren voor aanvullende opdrachten.

#### d. Personele aspecten

##### *i. Sw personeel in dienst van de aangepaste GR*

De huidige GR is formeel werkgever van al het Sw personeel. Het materieel werkgeverschap wordt door Caparis verzorgd. Vastgesteld is dat op basis van de huidige wetgeving het Sw personeel (ingestroomd tot eind 2014) slechts bij een GR of een gemeente in dienst kan zijn; dit maakt overgang van deze groep naar Caparis onmogelijk. Daarnaast is vastgesteld dat bij een formele overgang van Sw personeel van de huidige GR naar gemeenten hoogstwaarschijnlijk recht ontstaat op een transitievergoeding.

Deze beide vaststellingen in combinatie met de uitdrukkelijke voorwaarde dat het Sw-personeel zo weinig mogelijk mag merken van het proces, heeft geleid tot het besluit de GR –in aangepaste vorm- te continueren: het huidige Sw personeel blijft formeel in dienst van

deze aangepaste GR, namelijk een bedrijfsvoeringsorganisatie (een 'GR-light'). Deze GR-light heeft louter ten doel om te fungeren als formele werkgever van het Sw personeel, heeft geen inhoudelijke betekenis en speelt dus geen rol in de besturing van Caparis (zie ook hiervoor). Het materieel werkgeverschap blijft –zoals ook nu al het geval is- bij Caparis. De aanpassing van de GR is bijna gereed en zal door de Colleges worden voorgelegd aan de Gemeenteraden.

#### *ii. Kaderpersoneel in dienst van de GR en van Caparis NV*

De huidige GR is formeel werkgever van ruim 60 medewerkers die vallen onder de personele categorie 'kaderpersoneel'; materieel vervult Caparis het werkgeverschap van deze categorie. Daarnaast is Caparis NV formeel werkgever van ruim 90 medewerkers die vallen onder de personele categorie 'kaderpersoneel'. De achtergrond van dit onderscheid ligt in het verleden: tot 1 januari 2007 trad het kaderpersoneel formeel in dienst bij de GR, sinds 1 januari 2007 treedt het kaderpersoneel formeel in dienst bij de NV.

Bij de besluitvorming over het toekomstige formeel werkgeverschap van het kaderpersoneel van de GR SW Fryslân en Caparis NV heeft als uitgangspunt gegolden dat er geen reden is deze 2 groepen ongelijk te behandelen –in de werkzaamheden is de formele rechtspositie geen onderscheidend criterium- en beide dus een gelijke positie te geven in de nieuwe Caparis-organisatie. Besloten is om het werkgeverschap van het kaderpersoneel van de GR te beëindigen, gevolgd door een aanstelling bij Caparis door middel van contractovername. Voordelen hiervan zijn dat duidelijkheid gecreëerd wordt en dat bij contractovername (in tegenstelling tot aanbieden van een nieuw arbeidscontract) geen risico bestaat op een transitievergoeding.

#### *iii. Omvang kaderpersoneel in dienst van Caparis*

De benodigde omvang van het kaderpersoneel van Caparis is afhankelijk van de omvang van de dienstverlening van Caparis de komende jaren. Caparis en gemeenten hebben de afgelopen maanden overleg gevoerd over afspraken ten aanzien van de dienstverlening de komende vijf jaar (zie hiervoor). Aangezien er vanaf 2015 geen instroom in de Wsw mogelijk is, zal Caparis in de komende periode krimpen. Dit heeft ook consequenties voor de omvang van het kaderpersoneel.

Een belangrijk deel van de personeelsreductie kan worden gerealiseerd door natuurlijk verloop en het niet verlengen van tijdelijke contracten. Daarnaast hebben de gemeenten besloten dat zij allen een maximale bijdrage zullen leveren om kadermedewerkers die herplaatsingskandidaat worden binnen de gemeenten te herplaatsen. De inschatting op dit moment is dat dat niet voldoende zal zijn om de verwachte krimp geheel op te vangen. De leiding van Caparis zal een plan voor herinrichting van het kaderpersoneel opstellen, dat uiteraard met de medezeggenschap zal worden besproken. Medewerkers die hierdoor boventallig worden, kunnen een beroep doen op de Sociale Leidraad die is afgesloten met de bonden.

#### e. Fiscale en aanbestedingsaspecten

Uitgebreid is onderzoek gedaan naar de mogelijke fiscale en aanbestedingstechnische consequenties van de voorgestelde wijzigingen. Deze onderzoeken zijn daarna gevalideerd.

Conclusie is dat er geen fiscale belemmeringen hoeven te zijn die niet kunnen worden opgelost. Besloten is om op korte termijn met de Belastingdienst in gesprek te gaan om de wijzigingen toe te lichten en nadere afspraken vast te leggen.

Ten aanzien van de aanbestedingstechnische consequenties lijkt het erop dat die voor de toekomstige eigenaren afwezig/bepert zullen zijn. Ook voor de toekomstige niet-eigenaren lijkt het erop dat gemeenten een kansrijk beroep kunnen doen op een uitzonderingsgrond die de wet biedt, waarmee aanbesteding van zowel de dienstverlening als het plaatsen van het Sw personeel wordt voorkomen. Besloten is dat de gemeenten op korte termijn met de externe accountant hierover in gesprek gaan. Ten behoeve van deze overleggen wordt een notitie voorbereid over de wijze waarop met de aanbestedingsverplichtingen wordt omgegaan.

## **2. Financiën/fair deal:**

### a. Uitgangspunten

Bij de start van dit proces hebben alle direct betrokkenen afgesproken dat zij snel tot besluiten willen komen en dat zij elkaar ruimte en comfort willen bieden om gezamenlijk tot een voor allen "fair deal" te komen. Randvoorwaarde, naast zo min mogelijk onrust voor het Sw-personeel, was dat er per 1 januari 2020 een toekomstbestendig Caparis staat dat een "schone start" moet kunnen maken zonder last van het verleden.

Het uiteindelijke voorstel, zo werd in december vastgesteld, dient inzichtelijk en voldoende financieel onderbouwd te zijn. Alle gemeenten moeten zich kunnen vinden in de afwegingen bij het voorstel. Daarbij is het oplossen van de "onopgeloste zaken uit het verleden" nodig, zodat sprake is van een finale kwijting per 2020.

De financiële afrekening heeft betrekking op de periode tot en met 31 december 2018 (zie hierna onder punt g. over besluitvorming over 2019).

Om tot de financiële afrekening te komen is het model fair deal (bijlage 1) ontwikkeld. Dit model is gevalideerd door KPMG. Het model neemt als vertrekpunt het op peildatum 31 december 2018 aanwezige eigen vermogen bij Caparis NV van € 16.6 mln en gaat uit van een stapsgewijze opbouw van te maken correcties die hierop in mindering moeten worden gebracht. De te onderkennen categorieën van correcties worden hieronder beschreven:

- Scenario onafhankelijke correcties
- Herschikking tussen aandeelhouders op basis van het verleden
- Scenario afhankelijke correcties
- Vernieuwingskosten Caparis
- Correctie bijdrage weerstandsvermogen.

Hierna is op hoofdlijnen aangegeven hoe de betrokken wethouders van de 8 gemeenten, de bestuurder van Caparis en de voorzitter van de RvC van Caparis deze uitgangspunten hebben ingevuld.

### b. Scenario onafhankelijke correcties

Het gaat hier om kosten die onafhankelijk zijn van de omvang van de dienstverlening van Caparis in 2024. Deze kosten worden daarom “scenario onafhankelijk” genoemd en zijn het gevolg van de krimp van het Sw-personeel en van ‘achterstallig onderhoud’ uit het verleden. Deze kosten bestaan uit de volgende posten:

- *Achterstallig onderhoud en dekkingsverliezen vastgoed*
- *Afvoeiingskosten als gevolg van krimp (uitstroom Sw personeel)*
- *Correcties E.V. 'onopgeloste zaken uit het verleden'*. Deze correctie betreft niet extra door Caparis te maken kosten, maar betreft een onderlinge verrekening tussen gemeenten. Deze correctie bevat twee onderdelen namelijk:
  - frictiekosten
  - rendementsverdeling/marge op groenopdrachten. Het gaat hier om een extra dividenduitkering aan gemeenten die de groenvoorziening nog steeds via Caparis laten verzorgen; compensatie is vastgesteld op een rendement van 50,7% in 2017 en 2018.

Deze “scenario onafhankelijke kosten” worden door alle huidige eigenaren van Caparis gedragen en verrekend met het eigen vermogen van Caparis NV. De correctie wegens onopgeloste zaken uit het verleden wordt uit het eigen vermogen genomen en bij onderdeel 12 van het model ingezet bij de daadwerkelijke verrekening. Na aftrek van bovenstaande resteert er een herzien eigen vermogen van bijna € 10 mln.

### c. Herschikking tussen aandeelhouders op basis van het verleden

Het herziene eigen vermogen wordt vervolgens per gemeente rekenkundig verdeeld naar ieders statutair aandelenpercentage. Dit leidt echter tot een ‘niet faire’ verdeling van het eigen vermogen. Immers de ene gemeente heeft meer (of minder) bijgedragen in de omzet dan de andere gemeente en de ene gemeente heeft meer bij moeten dragen in de GR dan de andere gemeente. Dit is de reden dat er gekeken is of er een correctie plaats moet vinden op basis van de impact van de bijdrage in de omzet van Caparis dan wel de impact van de bijdrage in de GR.

#### *i. Impact van bijdrage in de omzet*

Deze correctie zou beperkte verschillen met zich meebrengen maar -belangrijker- is dat er bij de vaststelling daarvan sprake zou zijn van een stapeling van aannames. Dit maakt het correctiepercentage te onbetrouwbaar. Om die reden is er voor gekozen om de correctie impact bijdrage omzet door gemeenten in het model op 0% te zetten. Daarmee heeft deze correctie geen invloed op de uitkomst van de fair deal.

#### *ii. Impact van bijdrage aan de GR*

De statutaire aandelenverhouding is gebaseerd op de onderlinge verhouding van aantal Sw personeel zoals dat bij de oprichting van Caparis het geval was. De statutaire en de daadwerkelijke verhouding is sinds 2012 uit elkaar gegroeid. Consequentie hiervan is dat daadwerkelijke gemeentelijke bijdragen van de 8 gemeenten in de afgelopen periode niet gebaseerd waren op het aandelenpercentage van de gemeenten maar op het aantal Sw-personeel. Besloten is dat hiermee in het model rekening moet worden gehouden; in de fair deal is deze correctie vanaf 2013 dan ook voor 50% meegenomen (2013 is als vertekpunt genomen omdat het eigen vermogen op dat moment 0 was). Het effect hiervan is niet dat



het totale eigen vermogen vermindert, maar dat de onderlinge verhouding tussen de gemeenten verandert.

#### d. Scenario afhankelijke correcties

De effecten die hiermee inzichtelijk worden gemaakt, zijn kosten die gemaakt moeten worden omdat gemeenten minder Sw diensten bij Caparis af zouden kunnen gaan nemen per 1 januari 2020. Alle gemeenten hebben echter besloten om de komende vijf jaar de uitvoering van de gehele Wsw op te dragen aan Caparis. Hierdoor ontstaat een grote mate van stabiliteit in de opdrachten van Caparis (los van de benodigde krimp). Op basis hiervan is besloten en om hiervoor niet te corrigeren: de wijze waarop de fair deal is opgebouwd en de constructieve sfeer waarin de gesprekken over dienstverlening plaatsvinden, rechtvaardigen het geen additionele financiële aanpassingen ten laste van de toekomstige niet-eigenaren door te voeren. In het model is deze correctie dus 0.

#### e. Vernieuwingskosten Caparis

De toekomstige aandeelhouders hebben aangegeven P-wet diensten door Caparis te laten uitvoeren. Hiervoor zal de organisatie vernieuwingskosten moeten maken. De kosten betreffen o.a. extra opleiding personeel en organisatieverbetering. Deze kosten worden gedragen door de nieuwe eigenaren en deze komen in het model dan ook in mindering op hun aandeel in het eigen vermogen. Het bedrag dat aan vernieuwingskosten van het eigen vermogen wordt afgetrokken bedraagt bijna 1 mln.

#### f. Bijdrage weerstandsvermogen

Eén van de uitgangspunten van de fair deal is dat Caparis in staat moet zijn om per 1 januari 2020 een schone start te kunnen maken. Daar hoort o.a. bij dat Caparis aan haar verplichtingen moet kunnen voldoen en dat zij de middelen en mogelijkheden heeft om onverwachte financiële tegenvallers te dekken. De benodigde weerstandscapaciteit is afhankelijk van de aard en de omvang van de risico's waar de onderneming mee wordt geconfronteerd (risicoprofiel), bijvoorbeeld de financiële risico's binnen lopende contracten met afnemers of instroom van SW-medewerkers en continuïteit.

Aan KPMG is gevraagd om te onderzoeken wat voor Caparis een juiste omvang van het weerstandsvermogen is. Conclusie is dat gerekend moet worden met een bedrag in de orde van 25% van de jaarlijkse vaste kosten. Toegepast op Caparis betekent dit dat een weerstandsvermogen van € 4 mln passend is. In het model is een correctie van deze grootte doorgevoerd. De eigenaren dragen 80% hiervan bij en de niet-eigenaren 20%. Reden dat besloten is dat het 'fair' is dat ook de toekomstige niet-eigenaren bijdragen aan het weerstandsvermogen is tweeledig:

- ook zij zijn verantwoordelijk dat Caparis in 2020 een perspectiefrijke uitgangspositie heeft en
- alle financiële onzekerheden over de inhoud van de dienstverleningsovereenkomsten voor de komende 5 jaar liggen bij de nieuwe eigenaren.

#### g. Afrekening 2019

Het resultaat van 2019 is logischerwijs nog niet bekend. Daarnaast zijn/worden dit jaar kosten gemaakt om de besluitvorming voor te bereiden en uit te voeren en zijn in de huidige GR nog beperkte middelen.

Besloten is om nu al tot een finale afrekening te komen. Voor de gemeenten die per 2020 niet langer eigenaar zijn, heeft dit als voordeel dat zij nu al precies weten wat de consequenties zijn. De besluitvorming hierover is als volgt:

- de afrekening ultimo 2018 eveneens afrekening 2019.
- de risico's tav het resultaat in 2019 zijn voor de 4 toekomstige eigenaren;
- de voorbereidingskosten in 2019 zijn voor rekening van de 4 toekomstige eigenaren en
- het vermogen in de GR valt toe aan Caparis NV.

#### h. Eindafrekening

Na toepassing van de bovenstaande correcties ontstaat het volgende resterende eigen vermogen per gemeente:

Achtkarspelen	Ooststellingwerf	Tytsjerksteradiel	Weststellingwerf
€ 573.332	€ 517.005	€ 1.147.175	€ 342.657
Heerenveen	Leeuwarden	Opsterland	Smallingerland
€ 1.072.956	€ 994.242	€ 504.583	€ 1.822.683

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-