Collegebesluit

Onderwerp: Governance Werkpas Holding BV
Reg. Nummer: 2015/57652

1. Inleiding
De Werkpas Holding bestaat uit een aantal BV's die activiteiten verzorgen op het gebied van re-integratie, dagbesteding en leer-werktrajecten. Daarmee wordt ervoor gezorgd dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt of een beperking zinvol kunnen deelnemen aan de maatschappij door bijvoorbeeld arbeidsmatige dagbesteding door Werkdag. Werkpas richt zich op het bieden van werk aan doelgroep met een beperking maar zonder Wsw-indicatie. Pasmatch zorgt voor re-integratie van deze doelgroep. Het doel van de activiteiten is maatschappelijke participatie en het tegengaan van isolement. Daarvoor worden activiteiten in het kader van re-integratie opgezet, onder andere in het buurtbedrijf Haarlem Oost en kringloop. Zo wordt bijvoorbeeld middels inzamelen en kringloop van textiel gezorgd voor 35 re-integratietrajecten op jaarbasis. Door Perspectief worden specifiek trajecten voor jongeren aangeboden waarbij zij een combinatie van zorg en scholing krijgen, om zo toe te leiden naar werk of terug te leiden naar regulier onderwijs. Meedoen aan de samenleving staat voorop.

Met de herstructurering van Paswerk en daarmee de splitsing tussen het SW-bedrijf en de Werkpas Holding is opnieuw de vraag aan de orde hoe de governance geregeld is. Dit vraagstuk maakte onderdeel uit van het onderzoek naar de Werkpas Holding, en is ook meerdere keren aan de orde gesteld in de raadsbehandeling van de herstructurering van Paswerk in december 2014. Tijdens deze bespreking bleek dat er vragen zijn over de gevolgen van deze herstructurering voor de rol van de gemeenteraad, de manieren en mogelijkheden voor sturing, en risicomanagement.

In dit collegebesluit is aan de orde hoe het college de governance ten aanzien van de nieuwe Holding (Werkpas Holding BV) gaat vormgeven en wat de rol van de raad is. Dit is uitgewerkt in bijgevoegde rapportage. Daarnaast wordt ingegaan op de verschillende amendementen die bij de behandeling in de raad van december 2014 zijn aangenomen. Deze rapportage en bijbehorend collegebesluit gaan over invulling van het aandeelhouderschap en aansturing op de BV, en wordt derhalve in de commissie Bestuur geagendeerd. Vanwege inhoudelijke betrokkenheid bij de uitvoering van deze BV('s) wordt dit ter informatie aan de commissie Samenleving gezonden.

<u>Governance van de Holding (samenvatting rapportage)</u>
Het begrip governance verwijst naar de cyclus van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Governance is van toepassing op alle verbonden partijen, en college en gemeenteraad hebben hierin verschillende rollen. Specifiek voor de Holding betekent dit dat er een scheiding in het college wenselijk is tussen de rol van opdrachtgever (vertegenwoordigd door de vakwethouders) en aandeelhouder (vertegenwoordigd door de wethouder Financiën). In de rapportage wordt geadviseerd om in eerste instantie het toezicht op de Holding te beleggen bij de aandeelhouder. Dit toezicht wordt uitgevoerd samen met de mede-aandeelhouder, de gemeente Zandvoort.

De rol van de gemeenteraad focust op het sturen en controleren. Sturen gaat daarbij over het stellen van kaders, beleidsdoelstellingen en budgetten. Dit gebeurt veelal via de gebruikelijke P&C cyclus, of periodieke beleidsnota's. Controleren gaat over

het ter verantwoording roepen van het college over de realisatie van beleidsdoelstellingen, eveneens via gebruikelijke P&C documenten. Daarnaast wordt de raad geïnformeerd over begrotingen, jaarrekening en andere relevante ontwikkelingen ten aanzien van de Holding.

2. Besluitpunten college
Het college besluit

1. De rapportage Governance Holding Werkpas vast te stellen en daarbij:
    a. Scheiding van de rollen in het college tussen aandeelhouder en opdrachtgever
    b. Toezicht in eerste instantie bij het aandeelhouderschap beleggen
    c. Over 2 jaar een evaluatie over de organisatie van toezicht doen
    d. De governance structuur en het risico-beheersplan vast stellen
2. De portefeuillehouder Financiën aan te wijzen als vertegenwoordiger namens het college op te treden als aandeelhouder
3. Dit besluit ter bespreking aan de commissie Bestuur (vanuit aandeelhoudersrol) en ter informatie aan de commissie Samenleving te zenden.
4. Dit besluit heeft geen financiële consequenties.
5. De betrokkenen worden over dit besluit geïnformeerd.

3. Beoogd resultaat
Het aansturen van de Holding vanuit de gemeente wordt met het vaststellen van de wijze van governance vorm gegeven. Hierdoor geeft het college optimaal invulling aan haar verantwoordelijkheden als aandeelhouder.

4. Argumenten

Het voorstel governance is in lijn met de Nota Verbonden Partijen
In Haarlem hebben we richtlijnen afgesproken over hoe we met onze verbonden partijen omgaan. Deze richtlijnen zijn recentelijk geactualiseerd in de Nota Verbonden Partijen. Daarbij hoort onder andere een risico-classificatie van de verbonden partijen en grote gesubsidieerde instellingen, en informatievoorziening aan de Raad. Deze elementen zijn geborgd in het voorstel voor governance ten aanzien van de Holding.

De elementen van governance zijn in de werkwijze geborgd
Governance is succesvol wanneer aan alle elementen van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden vorm wordt gegeven. Met de manier waarop governance voor de Holding wordt ingericht, wordt aan al deze elementen invulling gegeven. Dit betekent dat elke actor in het proces een eigen taak en verantwoordelijkheid kent in de governance cyclus en daarop ook kan worden aangesproken.

Met deze rapportage worden een aantal amendementen afgedaan

1. <u>Amendement: Zienswijze Paswerk – Risicobeheersing (2015011879)</u>

In dit amendement geeft de Raad haar zienswijze op twee onderwerpen ten aanzien van de herstructurering, te weten governance en risicobeheersing. Het doel van het amendement is het creëren van transparantie en duidelijkheid. Daarbij worden twee instrumenten genoemd die de Raad wil gebruiken om inzicht te krijgen, namelijk naast het governanceplan, een beheersplan van geconstateerde risico's, en het

vermelden van een risico-inventarisatie en weerstandsvermogen van individuele BV's in de jaarrekening van de Holding. We gaan hier in op beide onderdelen.

Aan dit amendement wordt in de huidige werkwijze al invulling gegeven, met als aanvulling de uitkomsten van de rapportage Governance. Hieronder wordt op beide onderdelen van het amendement ingegaan.

Beheersplan risico's. Risicomanagement maakt deel uit van de governance van verbonden partijen. Zo is het in Haarlem al gebruikelijk om deze verbonden partijen te classificeren naar gelang er meer of minder risico is voor de gemeente. Dit is terug te vinden in de paragraaf Verbonden Partijen in de begroting en jaarrekening. Specifiek voor de Holding is in de rapportage over governance een beheersplan opgenomen (zie rapportage pagina 12). Het risico-beheersplan is daarmee opgenomen in het governance-plan.

Jaarrekening. Gezien de Holding per 1 januari 2015 is opgericht, worden de eerste jaarrekeningen in het voorjaar 2016 opgeleverd. De jaarrekeningen van zowel de Holding als de individuele BV's zijn dan beschikbaar. De risico's die gelopen worden bij de individuele BV's worden al inzichtelijk gemaakt in de bestaande documenten van de Holding (begroting en rekening). De jaarrekeningen worden, net als de begrotingen, ter informatie aan de Raad gestuurd. Dit is de gebruikelijke werkwijze bij partijen waar de gemeente mede-eigenaar van is. Zie daarvoor ook het onderdeel Informatievoorziening in de rapportage.
Ten aanzien van het weerstandsvermogen van de Holding en de individuele BV's geldt het volgende. Een private onderneming kent geen verplichtingen ten aanzien van het weerstandsvermogen, en het begrip weerstandsvermogen heeft daar een andere betekenis dan voor de gemeente zelf. Er zal in de jaarrekening van de Holding dan ook geen direct cijfer of berekening te vinden zijn van wat in gemeentelijke termen wordt aangeduid met weerstandsvermogen. Wat wel in de Jaarrekening is terug te vinden is de omvang van het vreemd vermogen en het eigen vermogen. Op basis daarvan kan iets gezegd worden over de solvabiliteit van de Holding en de individuele BV's. De norm voor deze solvabiliteit kan verschillen per sector en per bedrijf. Wat daarbij onder andere meespeelt is of een overheid grootste klant, financier en/of eigenaar van de betreffende BV is. Bij de beoordeling van de Jaarrekening van de Holding in 2016 zal het college ook de solvabiliteit beoordelen.

2. Amendement: Re-integratie opdrachten Werkpas: heldere afspraken (2015011889)

Het amendement gaat in op de relatie en afspraken met Werkpas, met name in de nieuwe structuur. Hieronder wordt ingegaan op de twee elementen uit het amendement: afname vanuit de GR-gemeenten bij de Holding, en de 80% regel. Aan dit amendement wordt binnen de huidige kaders en werkwijze al invulling gegeven. Hieronder wordt op beide onderdelen van het amendement ingegaan.

Afname GR-gemeenten. In dit amendement geeft de Raad als zienswijze dat er voldaan moet worden aan afspraken tussen de voormalige GR gemeenten die wel en niet in de Holding participeren. Dit heeft met name betrekking op de intentie van de gemeenten Heemstede, Bloemendaal en Haarlemmerliede-Spaarnwoude om – ondanks dat zij niet participeren in de Holding – wel van plan te zijn hun re-integratie activiteiten van deze Holding af te nemen. Zoals in de besluitpunten van het Algemeen Bestuur d.d. 9 april 2014 ook is opgenomen betreft het hier een afspraak onder voorwaarde dat splitsing tussen GR en Holding plaats kan hebben.

Indien (in de komende vijf jaar) deze afname niet wordt gerealiseerd zal er alsnog tot een uittredingsafspraak moeten worden gekomen. Dit onderdeel van het amendement is daarmee geborgd in de bestuurlijke afspraken rondom de herstructurering zoals vastgelegd in het AB.

80% regel. Een tweede onderdeel uit dit amendement betreft het percentage van re-integratie activiteiten die Haarlem en Zandvoort afnemen bij de Holding. Er wordt gesteld dat beide gemeenten ten minste 80% van deze activiteiten bij de Holding afnemen. Deze afspraak is ook vastgelegd in de beleidsnota Samen voor Elkaar: Werk! (2012/477772).
Zoals ook al (terecht) gesteld in het amendement is dit iets anders dan het feit dat de Holding 80% van haar activiteiten voor de gemeenten Zandvoort en Haarlem uitvoert. Belangrijk om te vermelden is dat ook deze afspraak voor de Holding bindend is. Dit heeft te maken met het Europese juridische kader waarbinnen deze Holding en haar eigenaren (de gemeenten) moeten opereren. Dat schrijft voor dat – omdat het hier gaat om inbesteding – de BV maar een beperkt deel op de markt mag wegzetten. Het overgrote deel van de dienstverlening moet gericht zijn op de inbestedende partijen, Zandvoort en Haarlem. Dit betekent kortgezegd dat er een Europese verplichting is vanuit de Holding om minimaal 80% van de activiteiten voor de aandeelhouders te verrichten. De 80% regel geldt daarmee zowel Europees (vanuit de Holding bekeken) als lokaal (vanuit de gemeente bekeken), maar elk op een andere manier.

3. Amendement: Werkpas: afspraken over Haarlem als opdrachtgever en aandeelhouder (2015011905)

In dit amendement wordt gevraagd om de wijze waarop de Raad betrokken wordt bij de Holding en hoe de informatievoorziening verloopt. Specifiek wordt de opdracht gegeven om invulling te geven aan de volgende vier elementen.
De onderdelen governance, informatievoorziening, evaluatie en herijking worden middels deze rapportage en middels bestaande P&C uitgewerkt, hiermee is aan deze onderdelen uit het amendement voldaan.

Formele vaststelling governance. Voor 1 maart 2015 moet er formeel worden vastgesteld wat de werkwijze omtrent governance is. Dit wordt uitgewerkt in dit rapport en het bijbehorende collegebesluit.

Informatievoorziening Raad. In het amendement wordt gesteld dat voor 1 maart 2015 inzichtelijk moet worden gemaakt hoe de Raad betrokken wordt bij 'opdrachtverstrekkingen' en hoe zij geïnformeerd wordt over 'het aandeelhouderschap'. In algemene zin kan gesteld worden dat de Raad via de kadernota en programmabegroting betrokken wordt bij beleidsdoelstellingen, en hoe die gerealiseerd gaan worden. Ook komt daar aan de orde de sturing op verbonden partijen, zowel de GR Paswerk als de Holding. Vervolgens geeft het college uitvoering aan deze vastgestelde doelen binnen het gestelde budget (onder andere door opdrachtverstrekkingen). Betrokkenheid van de Raad is daarmee geborgd in de P&C cyclus, en daarnaast via besluitvorming over onderwerpen waarbij elementen van re-integratie en werk en inkomen aan bod zijn.
Ten aanzien van de informatievoorziening over het aandeelhouderschap specifiek: de wethouder Financiën heeft namens het college de rol van aandeelhouder en is te allen tijde aanspreekbaar op deze rol door de Raad. Begrotingen en jaarrekeningen van de Holding worden ter informatie aan de Raad gezonden; indien zij dit wenst

kan de Raad zelf bespreking daarvan agenderen. Deze elementen worden in de rapportage behandeld.

Evaluatiemoment. Er wordt gevraagd om een jaarlijks evaluatiemoment voor realisatie van doelstellingen en verantwoording daarover. Dit evaluatiemoment is geborgd in de behandeling van de jaarrekening van de gemeente Haarlem. Daarin wordt verantwoording afgelegd over doelstellingen en de realisatie daarvan. De Raad kan op dat moment het college bevragen over en aanspreken op deze realisatie. Anderzijds is dit evaluatiemoment geborgd in het aanbieden van de jaarrekeningen van de Holding en individuele BV's aan de Raad. Deze worden, net als de begrotingen, ter informatie aan de Raad aangeboden. Zo zijn er meerdere momenten waarop college en Raad met elkaar doelstellingen en realisatie kunnen evalueren met elkaar.

Herijking aandeelhouderschap. De Raad heeft de wens geuit om iedere vijf jaar de continuering van het aandeelhouderschap en opdrachtgeverschap door de gemeente Haarlem te herijken (jaarlijks indien daar aanleiding toe is). Deze wens heeft raakvlak met wat hierboven is gesteld over het evaluatiemoment; in essentie is het sturingsmoment bij kadernota en begroting en het verantwoordingsmoment bij de jaarrekening telkens opnieuw een herijking van doelen en prestaties. Behandeling daarvan is ook een vorm van herijking; we staan stil bij de continuering al dan niet van de manier waarop we als gemeente invulling geven aan taken en verantwoordelijkheden. Een specifieke, extra herijking van onze relatie met een partij als de Holding kan aan de orde zijn wanneer financiële of beleidsinhoudelijke overwegingen daartoe aanleiding geven. Het is van tevoren niet vast te stellen wanneer dit zo is. Vijf jaar ligt ver voor ons; gezien de dynamiek van het sociaal domein en de decentralisaties zal herijking zoals bedoeld in de motie ongetwijfeld tussendoor plaatsvinden. Daarnaast is het mogelijk daar over 5 jaar meer specifiek voor de Werkpas Holding naar te kijken.

College geeft invulling aan checks and balances
Het college kiest ervoor om de rollen van opdrachtgever en aandeelhouder duidelijk te scheiden in de rolverdeling tussen portefeuillehouders. Hiermee wordt recht gedaan aan zowel de inhoudelijk-beleidsmatige belangen als de bedrijfsmatige belangen. Door het toezicht bij de aandeelhouder te beleggen is er een grotere betrokkenheid bij deze bedrijfsvoering dan wanneer de gemeente alleen als aandeelhouder functioneert. Hierdoor wordt niet alleen via de lijn van opdrachtgever gestuurd op de prestaties, maar ook via de lijn van aandeelhouder de financiële positie en de kwaliteit van de organisatie gewaarborgd.

Rolverdeling tussen college en raad is helder omschreven
Bij de inrichting van de governance voor de Holding is ook gekeken naar ervaringen bij andere BV’s waar we zowel eigenaar als opdrachtgever zijn. Voorbeelden zijn SRO en Spaarnelanden. Eerder heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Haarlem ook aanbevelingen gedaan om lessen te trekken uit de verzelfstandiging van Spaarnelanden (toenmalige RATD). Daarbij werd onder andere opgemerkt om duidelijk de veranderende rollen en verantwoordelijkheden te benoemen, en dit concreet te maken . Dit is in de rapportage verder uitgewerkt.

Daaruit blijkt duidelijk welke rolverdeling er tussen raad en college aan de orde is bij de aansturing van de Holding. Dit doet recht aan de respectievelijke

bevoegdheden van zowel college als raad. Tevens is dit in lijn met wettelijke bepalingen.
Informatievoorziening aan de raad is specifiek opgenomen in de werkwijze. Het betreft hier met name cyclische informatie van zowel de eigen gemeentelijke P&C als de bedrijfsvoering van de Holding. Daarnaast is periodiek sprake van bijsturing in strategie op zowel inhoudelijke elementen als het aandeelhouderschap.

5. Kanttekeningen

Geen extern toezicht op de Holding
Het college kiest voor een vorm van toezicht waarbij geen apart orgaan (Raad van Commissarissen) wordt opgericht. Dit betekent dat er geen experts van buiten worden aangetrokken om toezicht op de Holding te houden. Gezien de geringe omvang van de Holding is dit verantwoord. Daarnaast is de betrokkenheid van de aandeelhouders en opdrachtgevers groot. Op die manier is er veel aandacht voor het functioneren van de Holding als onderneming, waardoor toezicht door externe partijen geen toegevoegde waarde heeft. Na 2 jaar wordt deze keuze rondom toezicht geëvalueerd. Mocht er eerder aanleiding zijn dit te herzien, bijvoorbeeld naar aanleiding van het doorlichten van verbonden partijen, dan kan dit uiteraard eerder geëvalueerd worden.

Praktische invulling moet nog in lijn gebracht met Nota Verbonden Partijen
Binnen de Holding zijn er twee individuele BV's die een eigenstandige Raad van Commissarissen hebben, te weten het Leerwerkbedrijf en Werkdag. Bij het Leerwerkbedrijf komt deze RvC voort uit de ontstaansgeschiedenis waarbij alle oprichtende partijen (zowel gemeente, onderwijsinstellingen, als zorginstellingen) zitting hebben genomen in de RvC. Toen dit bedrijf onder Paswerk werd gebracht in 2010 is deze structuur van toezicht gehandhaafd. De portefeuillehouder Jeugd heeft zitting in deze RvC. Bij Werkdag BV is ervoor gekozen een RvC in te richten met daarin de voorzitter van het Dagelijks Bestuur van Paswerk (in de persoon van de wethouder Sociale Zaken Haarlem). Deze RvC structuur is statutair verankerd en gehandhaafd bij de afsplitsing van de Holding.
Deze beide structuren van toezicht op individuele BV's wijkt af van onlangs gestelde uitgangspunten in de Nota Verbonden Partijen (namelijk dat wethouders of ambtenaren van de gemeente geen zitting nemen in dergelijke functies). Binnen het college is afgesproken alle bestaande verbonden partijen in dit licht de komende tijd nog een keer te beoordelen, daar zullen ook deze beide RvC's in worden meegenomen. Afweging en eventuele aanpassing van deze structuur en invulling daarvan loopt daarom in dat traject mee en wordt nu niet apart beoordeeld.

Invloed van de gemeenteraad is veranderd
Door de private constructie die is gekozen voor de Holding is de betrokkenheid en invloed van de gemeenteraad anders dan bij de GR Paswerk het geval is. In essentie is de Holding een private onderneming die dienstverlening verzorgt voor de gemeente en daarmee niet anders dan bijvoorbeeld andere ondernemingen waar de gemeente contracten mee sluit of subsidie aan verleend. Daarnaast is de gemeente zelf aandeelhouder, net als dat zij dat is van bijvoorbeeld SRO en Spaarnelanden. Door te zorgen voor helderheid over de rolverdeling tussen college en raad en een goede informatievoorziening wordt geborgd dat de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taak kan invullen.

6. Uitvoering
Met het bestuur van Werkpas Holding zijn afspraken gemaakt over de monitoring van risico's en prestaties. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over vaststelling van de begroting en andere sturende documenten, en de manier en periodiciteit van overleg.

7. Bijlagen
Rapportage Governance Werkpas Holding BV

Het college van burgemeester en wethouders

de secretaris de burgemeester