



Evaluatie GR Fryslân-West en Businesscase Werkleerbedrijf Empatec

Inhoudsopgave

1. Managementsamenvatting	5
1.1. Doel van het onderzoek	5
1.2. Onderzoeksopzet.....	5
1.3. Conclusies.....	6
1.3.1. Overall beeld	6
1.3.2. Samenwerking	6
1.3.3. Inwoners	6
1.3.4. Empatec als uitvoeringsorganisatie van de gemeenten	7
1.3.5. Technische wijzigingen	8
1.3.6. Uitvoering en realisatie doelen	8
1.4. Aanbevelingen.....	9
2. Inleiding	12
2.1. Aanleiding.....	12
2.2. Vraagstelling	13
2.3. Leeswijzer	13
3. Aanpak onderzoek	14
3.1. Inleiding.....	14
3.2. Onderzoeksopzet.....	14
3.2.1. Analyse van relevante documenten	14
3.2.2. Gesprekken met betrokkenen	15
3.2.3. Route om te komen tot een definitief evaluatierapport (punten 3 t/m 6 van de onderzoeksopzet)	16
4. Resultaten en bevindingen	17
4.1. Inleiding.....	17
4.2. Evaluatie GR Fryslân-West.....	17
4.2.1. Doelstellingen artikel 4 GR	17

4.2.2.	Functioneren werkvoorzieningschap en vennootschappen	19
4.3.	Wijzigingen GR en statuten NV, opheffing BV's	19
4.3.1.	Wijzigingen GR.....	19
4.3.2.	Wijzigingen statuten Empatec NV en opheffen BV's.....	21
4.4.	Businesscase en implementatieplan	22
4.4.1.	Ambities, doelen en plannen - inhoudelijk	22
4.4.2.	Ambities, doelen en plannen - samenwerking/cultuur	27
4.4.3.	Ambities, doelen en plannen - bedrijfsvoering.....	31
4.4.4.	Ambities, doelen en plannen - verantwoording, overleg en afstemming.....	32
4.4.5.	Ambities, doelen en plannen - overig	33
5.	Bijlage: Gesprekspuntenlijst	35

Hoofdboodschap

Deze rapportage geeft de bevindingen weer van de evaluatie van de gewijzigde GR Fryslân-West en de Businesscase Werkleerbedrijf Empatec. De businesscase loopt tot en met 2026. Deze evaluatie heeft plaatsgevonden in het voorjaar van 2025.

De hoofdconclusie van de evaluatie is dat de samenwerking sterk is verbeterd en bijna alle punten uit de businesscase en het implementatieplan geheel of gedeeltelijk zijn gerealiseerd. Maar een beperkt aantal punten is niet gerealiseerd. De meeste doelstellingen worden ook gehaald. Er is wel sprake van een gezamenlijke zoektocht van gemeenten en Empatec om de sturing op Empatec vorm te geven. Gemeenten vinden dat Empatec op bepaalde punten (bijvoorbeeld resultaten en transitiekosten) nog transparanter kan zijn.

In de managementsamenvatting geven we onze conclusies en aanbevelingen weer. De aanbevelingen kunnen gezien worden als verbeterpunten. Dit neemt niet weg dat het algemene beeld uit het onderzoek is dat de samenwerking sterk is verbeterd en dat afgesproken doelstellingen, acties en plannen overall bijna allemaal gerealiseerd zijn. De aanbevelingen kunnen door de gemeenten meegenomen worden in het strategisch visie traject over de sociale infrastructuur dat momenteel loopt.

Onze belangrijkste aanbevelingen gaan over de volgende thema's:

1. Doorontwikkeling sturing Empatec en verantwoording aan gemeenten.
2. Ontwikkelen en/of inkopen van nieuw dienstverleningsaanbod op het gebied van re-integratie.
3. Samenwerking & bestuurlijke afstemming.
4. Het 'naar buiten gericht zijn' op de werkgevers in de arbeidsmarkt.
5. Het werkgeverschap van medewerkers beschut werk en medewerkers met een doorstroombaan.

Leeswijzer:

In hoofdstuk 1 treft u de managementsamenvatting aan. Deze bevat de conclusies en aanbevelingen. De managementsamenvatting kan los worden gelezen van het uitgebreide rapport. Het uitgebreide rapport bestaat uit de hoofdstukken 2 tot en met 4. In hoofdstuk 2 beschrijven we de aanleiding van de evaluatie. In hoofdstuk 3 beschrijven we de aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk 4 presenteren we de resultaten en bevindingen van het onderzoek.

Louise Willems

Peter van Nes

Iroko

1. Managementsamenvatting

1.1. Doel van het onderzoek

In Fryslân-West werken de gemeenten De Fryske Marren, Harlingen, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke op het gebied van de Wsw en beschut werk samen in de gemeenschappelijke regeling (GR) Fryslân-West. Het bestuur van de GR heeft Empatec aangewezen als uitvoerder van de Wsw.

In 2022 is de businesscase Werkleerbedrijf Fryslân-West vastgesteld, gevolgd door een implementatieplan Werkleerbedrijf (2023). In de businesscase is opgenomen dat er eind 2024 een evaluatie van de businesscase plaatsvindt. Daarnaast is in de gewijzigde GR¹ opgenomen dat er uiterlijk in juni van het jaar voorafgaande aan de gemeenteraadsverkiezingen een evaluatie van de regeling gereed moet zijn.

Het Dagelijks Bestuur van het werkvoorzieningschap heeft Iroko gevraagd een evaluatie van de gewijzigde GR en de businesscase uit te voeren. De opdrachtgever heeft hierbij de volgende vraagstelling geformuleerd:

1. Toets of de doelstellingen/plannen zoals opgenomen in de businesscase en het implementatieplan zijn gerealiseerd:
 - A. Zijn alle stappen uit de plannen gezet?
 - B. Loopt alles?
 - C. Wat is er bereikt qua samenwerking, hoe verloopt de samenwerking?
2. Toets of de (gewijzigde) GR is geïmplementeerd en werkt zoals in de regeling en in de doelstellingen van de businesscase is voorzien.

1.2. Onderzoeksopzet

Iroko heeft voor dit onderzoek analyses verricht van relevante documentatie en gesprekken gevoerd met betrokkenen. Er zijn gesprekken gevoerd met bestuurders van de gemeenten en het werkvoorzieningschap en met medewerkers van gemeenten, het werkvoorzieningschap, de Dienst Noordwest-Fryslân en Empatec. Ook is een gesprek gevoerd met de Regionale Raadsadviescommissie Werkvoorzieningschap Fryslân-West. Op basis van deze activiteiten is de conceptrapportage besproken met de begeleidingscommissie en daarna gepresenteerd aan de betrokken stakeholders. De daaruit verkregen feedback is verwerkt tot deze definitieve rapportage. Het betreft een evaluatie na de eerste 2 jaar van de businesscase. De businesscase Werkleerbedrijf loopt tot en met 2026.

¹ Als we de term GR gebruiken, bedoelen we de regeling zelf. Als we de term werkvoorzieningschap (Fryslân-West) gebruiken, dan bedoelen we het openbaar lichaam, de organisatie.

1.3. Conclusies

1.3.1. Overall beeld

Uit de evaluatie komt naar voren dat er in de afgelopen jaren veel werk is verricht: bijna alle punten uit de businesscase en het implementatieplan zijn geheel of gedeeltelijk gerealiseerd. De meeste doelstellingen worden ook gehaald. Er is wel sprake van een gezamenlijke zoektocht van gemeenten en Empatec om de sturing op Empatec vorm te geven. Gemeenten vinden dat Empatec op bepaalde punten transparanter zou kunnen zijn. De hoofdboodschap uit deze evaluatie is dan ook dat de samenwerking sterk verbeterd is en dat de afgesproken doelstellingen, acties en plannen bijna allemaal gerealiseerd zijn.

1.3.2. Samenwerking

Er is veel geïnvesteerd in het verbeteren van de samenwerking, dit wordt onderschreven door alle gesprekspartners. De samenwerking is beter dan voorheen. Dit geldt op bestuurlijk, beleids- en op uitvoerend niveau. Er wordt door de gesprekspartners meer dan voorheen betrokkenheid ervaren bij Empatec/Pastiel. Vanuit Empatec wordt de samenwerking met de gemeenten en het werkvoorzieningschap over het algemeen als goed ervaren.

De voorgeschiedenis wordt zo nu en dan nog gevoeld en speelt op zodra er 'gevoelige' onderwerpen besproken worden. Anderzijds zijn er ook veel personele wisselingen geweest waardoor gemaakte afspraken in en op basis van de businesscase naar de achtergrond verdwenen zijn. Hierdoor is soms niet meer helemaal scherp 'wie waarvan is'. Dit bemoeilijkt het bespreken van en sturing geven aan gevoelige onderwerpen. Gemeenten en werkvoorzieningschap zouden hierin meer nog dan nu, hun rol kunnen pakken.

Wat als een grote meerwaarde wordt ervaren, zijn de invulling van de functies en rollen van de secretaris en de controller van het werkvoorzieningschap. Deze functionarissen zijn, na een inwerkperiode, in de loop van de tijd steeds beter in staat om vraagstukken meer vanuit het perspectief van het werkvoorzieningschap en de gemeenten te benaderen en minder vanuit het perspectief van de NV. De kanttekening hierbij is dat het werkvoorzieningschap belang heeft bij een financieel stabiele NV en het daarom belangrijk is het belang van de NV in kaart te hebben en mee te wegen.

En hoewel pas recent operationeel, wordt de Regionale Raadsadviescommissie Werkvoorzieningschap Fryslân-West in potentie als een goed instrument gezien. Het is echter vanuit de verschillende invalshoeken (DB, de Regionale Raadsadviescommissie zelf, gemeenten, gemeenteraden) nog wel zoeken naar de rol van de commissie.

1.3.3. Inwoners

Volgens afspraak worden de intakes voor de groep 'Perspectiefrijk' nu door alle gemeenten belegd bij Pastiel. Pastiel maakt hiervoor gebruik van de Dariuz Werkwijzer. Sommige gemeenten hebben de intakes van het gehele klantenbestand bij Pastiel belegd.

Ten aanzien van de intakes voor de groep ‘Perspectiefrijk’ merken we op dat er drie varianten zijn. Eén gemeente heeft de intake volledig overgedragen aan Pastiel. Voor twee gemeenten worden de intakes gezamenlijk uitgevoerd door een medewerker van Pastiel en een medewerker van de Dienst. De gemeenten hebben hierbij vraagtekens in termen van efficiency. Tot slot doet één gemeente de eerste intake via het gemeentelijke gebiedsteam en zet na een selectie de intake door naar Pastiel. In dit opzicht is de intake dus nog niet uniform.

Ook wordt opgemerkt dat als een inwoner vanuit een gecombineerde intake niet naar Pastiel toegaat, de consulent van de gemeente of van de Dienst die de inwoner verder begeleid, meer informatie nodig heeft dan de informatie die uit de werkintake komt. Er is dan behoefte aan een bredere uitvraag op meerdere leefgebieden.

Inwoners hebben regelmatig te maken met medewerkers vanuit verschillende organisaties. Dit komt deels doordat zij zich bewegen van de ene naar de andere begeleidingscategorie (bijvoorbeeld van Perspectiefrijk naar Van waarde). In de ene categorie worden zij begeleid door Pastiel, terwijl in de andere de begeleiding wordt verzorgd door de Dienst of een medewerker van het gebiedsteam. Dit kan verwarrend zijn voor de inwoner. Ook een intakegesprek met twee medewerkers van verschillende organisaties kan verwarrend zijn voor een inwoner.

In de businesscase waren drie aanvullende opties opgenomen wat betreft re-integratie, namelijk:

1. Het realiseren van meer beschut werken plekken dan de taakstelling,
2. Het realiseren van banen met loonkostensubsidie met een detachering van de inwoners bij werkgevers,
3. Het realiseren van banen met loonkostensubsidie voor inwoners bij Empatec zelf.

De opties 2 en 3 zouden uiteindelijk gericht moeten zijn op doorstroom naar een dienstverband bij een reguliere werkgever. De aanvullende opties zijn gerealiseerd. De wachtlijst voor inwoners met een beschut werk indicatie is voor zover mogelijk weggewerkt door de wachtlijstbanen. Via de doorstroombanen hebben per eind derde kwartaal 2024 ongeveer 115 inwoners een betaald dienstverband bij Empatec. Daarvan werkt circa één derde via een detachering of werken op locatie bij een werkgever. Over de doorstroom van inwoners naar een dienstverband bij een werkgever hebben wij (nog) geen gegevens gekregen.

1.3.4. Empatec als uitvoeringsorganisatie van de gemeenten

Hoewel de samenwerking tussen gemeenten en Empatec is verbeterd, wordt Empatec door de gemeenten nog niet volledig als hun eigen uitvoeringsorganisatie ervaren. Voor Pastiel ligt dit anders: daar is de afgelopen jaren sprake van een hechtere samenwerking op uitvoeringsniveau, wat geleid heeft tot meer onderlinge afstemming tussen medewerkers van Pastiel en gemeenten.

Overkoepelend is in 2023 en 2024 door het bestuur van de NV een meerjarenbeleidsplan 2024-2028 opgesteld. Deze is ambtelijk en bestuurlijk afgestemd en is vastgesteld in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AVA) van december 2024. Het meerjarenbeleidsplan geeft richting aan de transitie naar

Werkleerbedrijf waarin de mens centraal staat. De businesscase Werkleerbedrijf Fryslân-West vormt de basis van dit meerjarenbeleidsplan.

Dat Empatec door gemeenten nog niet volledig wordt ervaren als een eigen uitvoeringsorganisatie, vloeit voort uit een door gemeenten geuite behoefte aan meer transparantie op bepaalde punten.

Gemeenten geven aan zoekende te zijn naar manieren om meer sturing te kunnen geven aan de samenwerking. Ze willen actiever betrokken worden bij de koers en ontwikkeling van Empatec, zodat de organisatie beter aansluit bij hun beleidsdoelen. Dit geldt met name voor het ontwikkelen van nieuwe dienstverlening voor specifieke doelgroepen.

Anderzijds is er bij de strategische toekomstvisie een beperkte rol voor Empatec ingeruimd terwijl Empatec graag haar kennis, ervaring en expertise aanbiedt ten bate van dit proces.

Door gemeenten die te maken hebben met twee GR-en (Dienst Noardwest-Fryslân en het werkvoorzieningschap), wordt de afstand tot het werkleerbedrijf nog als wat groter ervaren. De gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat als ze iets willen van Empatec/Pastiel dit via de Dienst verloopt en niet rechtstreeks gaat (bijvoorbeeld het opvragen van gegevens).

1.3.5. Technische wijzigingen

We maken op dat vrijwel alle geplande wijzigingen in de GR en de statuten van de NV zijn gerealiseerd. Ook heeft het werkvoorzieningschap een eigen secretaris en eigen controller gekregen. Empaselect BV is opgeheven.

Empathiek BV is nog niet opgeheven. Daarvoor is een voorstel gemaakt. Er wordt echter tegenaan gelopen dat de gemeenten het werkgeverschap voor de beschutte medewerkers die bij of via Empatec werken (nog) niet hebben gemandateerd of gedelegeerd aan de GR.

De voorgestelde aanpassingen van de statuten van de NV ten aanzien van het schorsen en ontslaan van de leden van de RvC van Empatec zijn niet doorgevoerd. Ook is niet in de statuten opgenomen dat een lid van de RvC niet bij één van de gemeenten in dienst mag zijn. De wetgeving rond grote naamloze vennootschappen maakt deze wijziging niet mogelijk.²

1.3.6. Uitvoering en realisatie doelen

De beoogde doelstellingen uit de businesscase als het gaat om plaatsingen van inwoners zijn nagenoeg allemaal behaald.

Het aantal trajecten in 2023 en 2024 in het basispakket re-integratie Perspectiefrijik lag op de aantallen voorzien in de Businesscase. In 2024 ging het om ongeveer 1.000 trajecten en ruim € 2,9 miljoen budget voor de categorie Perspectiefrijik. Empatec heeft ook in elk vakbedrijf werkleerlijnen operationeel.

² Vraag daarbij is dan of Empatec verplicht is om een grote naamloze vennootschap te zijn.

Empatec geeft aan dat meer dan 55% (variërend van 57% voor Súdwest-Fryslân tot 68% voor Harlingen) van de re-integratietrajecten voor de categorie Perspectiefrijk geleid heeft tot een plaatsing bij een reguliere werkgever. 24% van de inwoners met een beschut indicatie werkt bij een reguliere werkgever. Alleen is het niet gelukt om de doelstelling te behalen om minimaal 55% van de inwoners met een Wsw indicatie bij een reguliere werkgever werkzaam te laten zijn. Het gerealiseerde percentage is 47%. We zien ook bij andere sociaal ontwikkelbedrijven dat het moeilijker wordt om het aantal detacheringen te laten groeien vanwege de steeds ouder wordende Wsw-doelgroep.

Gemeenten geven aan dat zij wel zien dat een deel van de doelgroep na de intake bij Pastiel wordt terug gemeld. Het gaat dan om de meer 'complexe' inwoners, bijvoorbeeld met autisme. Daar heeft Empatec geen eigen dienstverlening voor. Gemeenten zouden graag zien dat Empatec hier zelf dienstverlening voor ontwikkelt of desnoods uitbesteed aan een gespecialiseerde partij, in plaats van inwoners terug te laten stromen naar de gemeente.

Gemeenten pleiten ervoor dat Empatec sterker inzet op externe plaatsingen. Zij ervaren dat inwoners soms worden ingezet om de interne vakbedrijven draaiende te houden, terwijl de focus zou moeten liggen op duurzame plaatsingen bij reguliere werkgevers. Empatec moet daar een balans in vinden, omdat er ook een bepaalde omvang van de infrastructuur nodig is om inwoners te kunnen ontwikkelen.

Verbinding met lokaal aanbod en lokale werkgevers is essentieel bij het vergroten van de blik naar buiten. Een aantal gemeenten geven aan dat er binnen de gemeenten een groot netwerk aan (maatschappelijke) partners en werkgevers aanwezig is, dat ingezet kan worden om inwoners te ontwikkelen of te plaatsten op regulier werk. Nu is deze verbinding vaak nog afhankelijk van losse personen en hun opgebouwde netwerk en weten consulenten en jobcoaches over en weer onvoldoende van de mogelijkheden.

1.4. Aanbevelingen

Deze evaluatie biedt inzicht in wat goed gaat en wat kan worden verbeterd gezien de gemaakte afspraken en de samenwerking. Er zijn zonder twijfel goede stappen gezet. Verdere verbeteringen zijn mogelijk wat betreft transparantie, sturing, aanbodontwikkeling, samenwerking en het 'naar buiten gericht zijn' van Empatec.

Belangrijkste aanbevelingen per thema:

1. Doorontwikkeling sturing Empatec en verantwoording aan gemeenten:
 - Het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap tussen werkvoorzieningschap/gemeenten en Empatec mag nadrukkelijker invulling krijgen. Ga hierover met elkaar open in gesprek op basis van de bevindingen van deze evaluatie en leg afspraken over de doorontwikkeling van het opdrachtgever/opdrachtnemerschap vast, waarbij de opdrachtgever gaat over het 'wat' en de opdrachtnemer over het 'hoe'.
 - Als onderdeel daarvan: maak als werkvoorzieningschap/gemeenten afspraken met Empatec over welke indicatoren/meetpunten er moeten worden opgenomen in rapportages. Maak daarbij duidelijke afspraken over de definities van indicatoren. Op deze wijze komen werkvoorzieningschap/gemeenten meer dan nu in positie als opdrachtgever.

- Herzie waar nodig overlegstructuren: voldoen deze aan de doelstellingen en aan wat er in de praktijk gevraagd wordt? Maak praktische afspraken over de overleggen (agenda, notuleren, monitoren van gemaakte afspraken).
2. Ontwikkelen nieuw aanbod:
- Ontwikkel als Empatec nieuw dienstverleningsaanbod op basis van ontwikkelingen in het klantenbestand en doe dit in nauwe samenwerking met gemeenten. Leg vooraf heldere afspraken vast over werkwijze, methodiek, doelgroep, financiering en KPI's.
 - Kies bewust welk dienstenaanbod Empatec zelf ontwikkelt. Maak (bij kleine volumes) gebruik van externe partijen voor specialisaties die Empatec zelf niet in huis heeft.
3. Samenwerking & bestuurlijke afstemming:
- Houd gemaakte afspraken vanuit de GR, de businesscase, het implementatieplan en de statuten actueel en monitor deze regelmatig.
 - Zorg voor een goede overdracht aan/ambtelijke advisering van nieuwe bestuurders en gemeenteraadsleden.
 - Maak binnen het DB van het werkvoorzieningschap vaker/meer gebruik van de directeur bestuurder van Empatec in de rol van adviseur van het DB.
 - Investeer blijvend in samenwerking op uitvoerend en beleidsniveau, bijvoorbeeld via gezamenlijke werksessies of themabijeenkomsten. Door frequente personeelwisselingen blijft dit een belangrijk aandachtspunt.
4. Naar buiten gericht zijn
- Empatec moet zich sterker dan nu, richten op doorstroom naar werkgevers. Investeer actief in relaties met werkgevers om inwoners uit de doelgroepen kansen te bieden. En maak hierbij gebruik van het netwerk van gemeenten.
 - Stimuleer een extern gerichte mindset van jobcoaches en gemeentelijke consultants en bied hiervoor gerichte trainingen aan.
 - Zorg dat jobcoaches en consultants goed op de hoogte zijn en blijven van elkaars (lokale) aanbod.
5. Overig
- Heb als gemeenten en Empatec begrip voor elkaars omgevingen waarin wordt gewerkt. De NV werkt met een ondernemersmentaliteit en snelle besluitvorming, terwijl gemeenten gebonden zijn aan een veelal strakke en bureaucratische besluitvorming en wettelijke verantwoordingsystematiek. Stem daarom, indien nodig, tijdig af.
 - Maak duidelijke afspraken over het werkgeverschap van de medewerkers in beschut werk en doorstroombanen. Mogelijk zou de GR hiervoor moeten worden aangepast. Gemeenten kunnen ook bevoegdheden mandateren aan het werkvoorzieningschap (conform artikel 4, lid 5), bijvoorbeeld de bevoegdheid om de loonkosten van deze medewerkers op zich te nemen en/of de bevoegdheid om formeel werkgever van deze medewerkers te zijn.³

³ Beide voor zover deze inwoners bij Empatec werken of via Empatec gedetacheerd zijn bij een andere werkgever. Het gaat dus niet om inwoners die in dienst zijn bij een andere werkgever.

- De uitgevoerde evaluatie heeft een 'technische' insteek: zijn alle voorgenomen wijzigingen, plannen, afspraken en doelen gerealiseerd? Maar het gaat uiteindelijk om de passende ondersteuning en begeleiding van de inwoners. Een laatste aanbeveling is om in een eventuele volgende evaluatie ook medewerkers van Empatec en inwoners die een re-integratietraject hebben gevolgd te betrekken.

2. Inleiding

2.1. Aanleiding

In Fryslân-West werken de gemeenten De Fryske Marren, Harlingen, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke op het gebied van de Wsw en beschut werk samen in de gemeenschappelijke regeling (GR) Fryslân-West. De colleges van de gemeente hebben hun bevoegdheden in het kader van de Wsw, voor zover mogelijk, overgedragen aan het werkvoorzieningschap. Een andere opgedragen taak aan het werkvoorzieningschap is het in stand houden van een werkomgeving waarin personen met een indicatie beschut werk in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden kunnen verrichten.

Het werkvoorzieningschap heeft Empatec aangewezen als uitvoerder van de Wsw. Daarnaast voert Empatec/Pastiel voor de deelnemende gemeenten beschut werk in het kader van de Participatiewet en re-integratietaken uit. De medewerkers nieuw beschut werk zijn in dienst bij Emphatiek BV. De opdracht voor re-integratietaken verloopt niet via het werkvoorzieningschap. Hiervoor worden door middel van dienstverleningsovereenkomsten afspraken gemaakt tussen de individuele gemeenten en Empatec/Pastiel.

In 2022 is de businesscase Werkleerbedrijf Fryslân-West vastgesteld, gevolgd door een implementatieplan Werkleerbedrijf (2023). In de businesscase is opgenomen dat er eind 2024 een evaluatie van de businesscase plaatsvindt.

Daarnaast is in de gewijzigde GR opgenomen dat er uiterlijk in juni van het jaar voorafgaande aan de gemeenteraadsverkiezingen een evaluatie van de regeling gereed moet zijn. Dit betekent dat in de eerste twee kwartalen van 2025 de evaluatie van de GR dient plaats te vinden.

Ook zijn de vier betrokken gemeenten, als gevolg van de impuls gelden die door het ministerie van SZW ter beschikking zijn gesteld aan gemeenten voor een toekomstbestendige infrastructuur, een project gestart om een meerjarige strategische visie te formuleren voor de sociale infrastructuur. Dit visietraject kan gevolgen hebben voor de omvang, de reikwijdte en de doelstelling van de huidige GR en de huidige businesscase. Ook al vindt de evaluatie aan de vroege kant plaats (de businesscase is nog volop in ontwikkeling, de tweede wijziging van de GR is onlangs gepubliceerd), de uitkomsten van een evaluatie van de GR en de businesscase kunnen wel relevant zijn om mee te nemen in de meerjarige strategische visievorming.

Het Dagelijks Bestuur van het werkvoorzieningschap GR Fryslân-West heeft Iroko gevraagd een evaluatie van de gewijzigde GR en de businesscase uit te voeren

2.2. Vraagstelling

De opdrachtgever heeft de volgende vraagstelling geformuleerd:

1. Toets of de doelstellingen/plannen zoals opgenomen in de businesscase en het implementatieplan zijn gerealiseerd:
 1. Zijn alle stappen uit de plannen gezet?
 2. Loopt alles?
 3. Wat is er bereikt qua samenwerking, hoe verloopt de samenwerking?
2. Toets of de (gewijzigde) GR is geïmplementeerd en werkt zoals in de regeling en in de doelstellingen van de businesscase is voorzien.

Dit moet voor beide onderdelen leiden tot een resultaat waarin een overzicht wordt gegeven van wat er is gerealiseerd, wat (nog) in ontwikkeling is en wat niet gerealiseerd gaat worden, inclusief de reden van dat laatste.

De uitkomsten van de evaluaties dienen:

- Om inzicht te verkrijgen in de stand van zaken van de realisatie van de businesscase/GR en hierop, indien nodig, bij te sturen;
- Als input voor de nieuwe gemeenteraden en colleges.

2.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 3 beschrijven we de aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk 4 presenteren we de resultaten en bevindingen van het onderzoek.

3. Aanpak onderzoek

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we onze aanpak. We geven onze onderzoeksopzet en de daarvoor gebruikte instrumenten weer.

3.2. Onderzoeksopzet

Iroko heeft in het kader van dit onderzoek de volgende activiteiten verricht:

1. Een analyse van relevante documenten;
2. Gesprekken met betrokkenen;
3. Schrijven van de conceptrapportage;
4. Voorleggen conceptrapportage aan Empatec voor een check op feitelijke onjuistheden;
5. Presentatie van de belangrijkste resultaten van de evaluatie aan het bestuur van het werkvoorzieningschap, betrokken ambtenaren, management van Empatec/Pastiel en de Regionale Raadsadviescommissie Werkvoorzieningschap Fryslân-West;
6. Verwerken van eventueel ontvangen feedback in de definitieve rapportage.

3.2.1. Analyse van relevante documenten

Om te bepalen wat de doelstellingen en plannen uit de businesscase, het implementatieplan en de afspraken en de bedoelingen van de (wijziging van de) GR zijn, hebben we relevante documentatie opgevraagd en geanalyseerd. Uit deze analyse hebben we meetpunten voor de evaluatie gedistilleerd. Omdat het om een eerste evaluatie kort na de implementatie van de gewijzigde GR en van de businesscase gaat, concentreren we ons in het onderzoek op de belangrijkste meetpunten. Vervolgens hebben we op basis van de documentatie onderzocht wat hiervan is gerealiseerd, wat er nog in ontwikkeling is en wat niet gerealiseerd is en wat daarvoor de redenen zijn. De uitkomsten van de documenten analyse zijn verwerkt in hoofdstuk 4.

Ontvangen en geanalyseerd zijn onder meer de volgende documenten:

- Businesscase Werkleerbedrijf;
- Implementatieplan Werkleerbedrijf;
- Wet gemeenschappelijke regelingen;
- De GR Fryslân-West (voor en na de wijzigingen);
- De raadsvoorstellen over de 1^e en 2^e wijziging van de GR Fryslân-West;
- Verordening Regionale Raadsadviescommissie GR Werkvoorzieningschap Fryslân-West;
- Jaarverslag/jaarstukken werkvoorzieningschap Fryslân-West 2023 en Empatec 2023 en 2024;
- Begroting 2024 en begroting 2025 van het werkvoorzieningschap en Empatec;
- Aanwijzingsbesluit, samenwerkingsovereenkomst en jaarovereenkomst Wsw;
- Raamovereenkomsten en dienstverleningsovereenkomsten re-integratie;
- Diverse kwartaalrapportages;
- De statuten van Empatec NV en Empathiek BV;

- Oplegnotitie aanpassing statuten Empatec NV;
- Document met de afgesproken overlegstructuren;
- Meerjarenbeleidsplan 2024-2028 Empatec NV.

3.2.2. Gesprekken met betrokkenen

Met de begeleidingscommissie is afgestemd welke betrokkenen we graag wilden spreken. De betrokkenen vormen een weerspiegeling van de bij dit onderzoek betrokken organisaties (gemeenten, werkvoorzieningschap, Empatec/Pastiel).

Er zijn gesprekken gevoerd met:

- De leden van het dagelijks bestuur van het werkvoorzieningschap Fryslân-West (4 gesprekken);
- Directeuren/managers, beleidsadviseurs, financieel adviseurs en andere medewerkers van de gemeenten en van de Dienst Noordwest Fryslân (5 gesprekken, in totaal 12 personen);
- De directeur, de controller en de bedrijfsjurist van Empatec (3 gesprekken). De manager van Pastiel is niet gesproken omdat zij nog maar kort in dienst is van Empatec;
- De controller en ambtelijk secretaris van het werkvoorzieningschap (1 gesprek);
- De voorzitter van de ondernemingsraad van Empatec (1 gesprek);
- De Regionale Raadsadviescommissie Werkvoorzieningschap Fryslân-West (1 gesprek).

De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst waarin de verschillende doelstellingen, plannen, bedoelingen en afspraken in de businesscase en de (gewijzigde) GR aan bod komen. De vragenlijsten zijn gebaseerd op informatie uit de documenten analyses en zijn vooraf besproken met, en goedgekeurd door, de begeleidingscommissie. Ook werd in de gesprekken nagegaan hoe er meer in het algemeen wordt aangekeken tegen de samenwerking tussen gemeenten en Empatec/Pastiel en tussen de gemeenten onderling.

Het gesprek werd gestart met enkele algemene open vragen om snel in het gesprek een beeld op hoofdlijnen te krijgen: wat gaat volgens de gesprekspartner goed, wat zijn verbeterpunten? Wat is volgens de gesprekspartner nog niet gerealiseerd en waarom niet? Hoe belangrijk is het dat dit wel wordt gerealiseerd?

Daarna werd via de vragenlijst ingegaan op de (belangrijkste) meetpunten. Welke punten zijn gerealiseerd, welke zijn nog in ontwikkeling en welke punten zijn niet gerealiseerd. Dit is vooral gedaan in de gesprekken met de ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten, het werkvoorzieningschap en Empatec.

De input die wij tijdens deze gesprekken hebben opgehaald is verwerkt in hoofdstuk 4 en de conclusies in de managementsamenvatting. De vragenlijsten zijn opgenomen als bijlage 1 en 2.

3.2.3. Route om te komen tot een definitief evaluatierapport (punten 3 t/m 6 van de onderzoeksopzet)

Op basis van de documentenanalyse en de gevoerde gesprekken is het conceptrapport geschreven. Het conceptrapport is besproken met de begeleidingscommissie. Daarna is het conceptrapport voorgelegd aan Empatec om een check te doen op de feitelijkheden. De feedback uit deze rondes is, voor zover nodig, verwerkt in een voorlopige eindrapportage.

De resultaten uit de voorlopige eindrapportage zijn vervolgens in de tweede helft van juni op locatie gepresenteerd aan:

- Het (dagelijks) bestuur van het werkvoorzieningschap;
- De betrokken ambtenaren van de gemeenten en het werkvoorzieningschap en de directie, management en de bedrijfsjurist van Empatec/Pastiel. Ook de voorzitter van de ondernemingsraad van Empatec was aanwezig;
- De Regionale Raadsadviescommissie Werkvoorzieningschap Fryslân-West.

Naar aanleiding van deze presentaties is de eindrapportage op een paar punten aangepast.

4. Resultaten en bevindingen

4.1. Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, bestaat de evaluatie uit een aantal onderdelen:

- De evaluatie van de samenwerking binnen het werkvoorzieningschap en het bereiken van de doelstellingen als bedoeld in artikel 4 van de GR, het functioneren van het werkvoorzieningschap en de vennootschappen waarin het werkvoorzieningschap middellijk of onmiddellijk deelneemt. De evaluatie komt voort uit artikel 31a van de gewijzigde GR Werkvoorzieningschap Fryslân-West 2023;
- De evaluatie van de doorgevoerde wijzigingen in de GR en de statuten van de NV. Zijn de destijds voorgestelde aanpassingen doorgevoerd en hoe functioneert het? Hierbij hoort ook het opheffen van Empaselect BV en Empathiek BV. De voorgestelde aanpassingen komen voort uit het onderzoek van Kokx De Voogd⁴, de Businesscase Werkleerbedrijf (met adviezen van het kantoor Rotshuizen Geense) en de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).
- De evaluatie van de (andere) ambities, doelstellingen en plannen die zijn opgenomen in de Businesscase Werkleerbedrijf Fryslân-West en het Implementatieplan. Er wordt gezien of de beoogde ambities, doelen en plannen zijn gerealiseerd en welke bijstellingen er eventueel noodzakelijk zijn. Deze evaluatie komt voort uit de Businesscase (zie paragraaf 2.1 van de Businesscase Werkleerbedrijf Fryslân-West).

In de volgende paragrafen geven we per onderdeel de bevindingen van de evaluatie weer. Deze onderdelen kennen een zekere overlap. De evaluatie van de GR komt bijvoorbeeld mede voort uit de wijzigingen in de GR. En de wijzigingen in de GR en de statuten van de NV komen mede voort uit de Businesscase.

4.2. Evaluatie GR Fryslân-West

Belangrijkste meetpunten ten aanzien van de evaluatie van de GR zijn:

1. Het bereiken van de doelstellingen als bedoeld in artikel 4 van de GR;
2. Het functioneren van het werkvoorzieningschap en de vennootschappen waarin het werkvoorzieningschap middellijk of onmiddellijk deelneemt.

4.2.1. Doelstellingen artikel 4 GR

De doelstellingen uit artikel 4 van de GR staan in het volgende schema opgenomen. Daarbij is aangegeven of deze volledig, gedeeltelijk of niet zijn gerealiseerd met in de laatste kolom een korte toelichting.

⁴ KokxDeVoogd, Governance Empatec. Bevindingen governance gemeenten van GR Fryslân-West en NV Empatec, mei 2020

Doelstellingen artikel 4 GR	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
1. Het op bedrijfsmatig verantwoorde wijze doen uitvoeren van taken van en voor gemeenten op het terrein van gesubsidieerde arbeid en het adviseren van gemeenten op dit terrein.	✓			De financiën zijn op orde en de gemeentelijke bijdrage aan het werkvoorzieningschap wordt afgebouwd. Het werkvoorzieningschap heeft in 2022 en 2023 een positief financieel resultaat gerealiseerd. Empatec heeft in 2022 – 2024 de nuloptie gerealiseerd.
2. Het uitvoeren van de taken en de bevoegdheden van colleges genoemd in de Wsw, met uitzondering van de taken en bevoegdheden genoemd in artikel 14, eerste lid van de Wsw.	✓			De Wsw is door de gemeenten gedelegeerd aan het werkvoorzieningschap. Het werkvoorzieningschap heeft de uitvoering van de Wsw door het aanwijzingsbesluit en de samenwerkingsovereenkomst bij Empatec belegd. Dit verloopt naar tevredenheid.
3. Het in stand houden van een werkomgeving waarin personen met een indicatie beschut werk (artikel 10b, eerste lid Participatiewet) in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden kunnen verrichten.	✓			Binnen Empatec zijn de vakbedrijven operationeel en bieden plek aan inwoners met een indicatie beschut werk. De infrastructuur wordt ook gebruikt voor de arbeidsontwikkeling van kandidaten die de stap naar een reguliere werkgever nog niet kunnen maken (doorstroombanen).
4. De colleges kunnen in mandaat andere bevoegdheden aan het bestuur van of het personeel van het werkvoorzieningschap opdragen. Hiervoor wordt in dat geval een dienstverleningsovereenkomst afgesloten.			✓	Er zijn door de gemeenten geen andere bevoegdheden aan het bestuur/personeel van het werkvoorzieningschap opgedragen. Alle vier gemeenten hebben wel rechtstreeks met Empatec DVO's afgesloten waarin afspraken zijn opgenomen

Doelstellingen artikel 4 GR	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
				over het evenredig deel re-integratie en het eventuele pluspakket.

BEVINDINGEN: de doelstellingen uit artikel 4 van de GR zijn grotendeels bereikt. De gemeenten hebben geen andere zaken gemandateerd aan het werkvoorzieningschap. Ze hebben wel raamovereenkomsten en dienstverleningsovereenkomsten met Empatec/Pastiel afgesloten voor de re-integratie.

Aandachtspunt is dat de loonkosten voor de medewerkers beschut werk en de medewerkers banenafpraak (doorstroombanen) door het werkvoorzieningschap worden gedragen. Daarover is niets opgenomen in de GR en in de samenwerkingsafspraken tussen het werkvoorzieningschap en Empatec (die afspraken gaan alleen over de Wsw).

4.2.2. Functioneren werkvoorzieningschap en vennootschappen

In de gesprekken die zijn gevoerd is aan de gesprekspartners gevraagd hoe zij vinden dat:

- Het werkvoorzieningschap sinds 2022 gefunctioneerd heeft;
- Hoe Empatec NV, Empathiek BV en Grienskip BV gefunctioneerd hebben.

Het algemene beeld dat naar voren komt is dat de gesprekspartners in het algemeen tevreden zijn met het functioneren van het werkvoorzieningschap, nadat ook Súdwest-Fryslân had ingestemd met de plannen. Ook over het functioneren van Empatec (waaronder Pastiel) bestaat grotere tevredenheid dan in de periode daarvoor. Er zijn tijdens de gesprekken wel aandachts- of verbeterpunten genoemd. Hiervoor verwijzen we naar paragraaf 4.4.

4.3. Wijzigingen GR en statuten NV, opheffing BV's

De wijzigingen in de GR en de statuten van Empatec NV waren bedoeld om gemeenten meer mogelijkheden te geven invloed uit te oefenen op het werkvoorzieningschap en om de invloed van het bestuur van het werkvoorzieningschap op de belangrijkste strategische beslissingen van de NV te vergroten. Enerzijds omdat de gemeenten het belangrijk vonden dat het Werkleerbedrijf (Empatec) dichter bij de gemeenten kwam te staan. Anderzijds om quasi-inbesteding van gemeentelijke opdrachten bij Empatec mogelijk te maken. Daarnaast betreft het enkele wijzigingen van de GR vanwege de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen.

4.3.1. Wijzigingen GR

De GR is in twee fases gewijzigd. De eerste fase betrof wijzigingen die met name voortkwamen uit het rapport van KokxDeVoogd en de Businesscase Werkleerbedrijf. De tweede fase betrof vooral wijzigingen in verband met de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De volgende aanbevelingen uit de Businesscase zijn leidend geweest voor de wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling:

Evaluatie GR Fryslân-West en Businesscase Werkleerbedrijf Empatec

1. De Regeling werkvoorzieningschap Fryslân-West actualiseren met het oog op de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 juli 2022.
2. Het opnemen van spelregels bij uittreden van een deelnemende gemeente.
3. Het voorkomen dat het Dagelijks Bestuur (DB) een meerderheid heeft in het Algemeen Bestuur (AB).
4. De bevoegdheid van het werkvoorzieningschap om een eigen secretaris en controller te kunnen benoemen.
5. De optie een gemeenschappelijke adviescommissie instellen. Deze adviseert de gemeenteraden bij de besluitvorming over de GR en het werkvoorzieningschap, en kan het algemeen bestuur adviseren. Deze mogelijkheid versterkt de informatievoorziening aan de gemeenteraden en de control-functie.
6. Aanvullend is onderzocht in hoeverre het wenselijk is om het werkgeverschap voor Beschut Werk op te nemen in de Gemeenschappelijke regeling werkvoorzieningschap Fryslân-West, vergelijkbaar met de Wsw.

Daarnaast is er een aantal kleinere omissies opgelost en technische wijzigingen doorgevoerd.

De aanbevelingen 3, 4 en 6 zijn in de eerste fase verwerkt. Het benoemen van de secretaris en de controller is geborgd via een intern DB-besluit omdat de inrichting van de organisatie van het werkvoorzieningschap een bevoegdheid van het DB is (artikel 17 GR). Wat betreft het werkgeverschap van Beschut Werk (punt 6) is besloten de taakopdracht aan het werkvoorzieningschap te formuleren als het organiseren van een omgeving waar mensen beschut werk kunnen uitvoeren. De bepaling dwingt geen exclusiviteit af ten aanzien van het werkgeverschap van medewerkers beschut werk. De bevoegdheden rond beschut werk zelf (artikel 10b van de Participatiewet) zijn niet gedelegeerd aan de GR. In de raadsvoorstellen over deze wijziging is aangegeven dat aandachtspunten in de uitvoering van dit onderdeel zijn: de beweging van intern beschut naar extern beschut werk en het oog hebben voor de mogelijkheden en wensen van de werknemers als het gaat om de specifieke werkplek of -omgeving.

De aanbevelingen 1, 2 en 5 zijn in de tweede fase doorgevoerd. De GR is gewijzigd ten aanzien van bijvoorbeeld de openbaarmaking van stukken van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur en de actieve en passieve informatieplicht van leden van het bestuur van het werkvoorzieningschap en ten aanzien van zienswijzen en participatie.

Ten aanzien van het samenspel tussen het AB en DB van het werkvoorzieningschap geven bestuurders in zijn algemeenheid aan dat de samenwerking als prettig wordt ervaren. De toevoeging van bestuurders aan het AB wordt als welkom ervaren. Op één na betreft dit bestuurders met financiën in hun portefeuille. Ervaren wordt dat zij met een andere, frisse blik kijken. Wel geven een aantal bestuurders aan dat het soms nog zoeken is 'wie waarvan is'.

Als het gaat om de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden en om het vergroten van participatiemogelijkheden van burgers en belanghebbenden bij de besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen, is de Regionale Raadsadviescommissie Werkvoorzieningschap Fryslân-West sinds begin 2025 operationeel en hebben er uit elke gemeente twee gemeenteraadsleden zitting in deze commissie. Ook is de griffie vertegenwoordigd. De ervaringen zijn nog vers, gezien de korte periode

dat de commissie operationeel is. Er wordt herhaaldelijk aangegeven dat het 'nog zoeken is naar positie en bevoegdheden', maar in zijn algemeenheid geven de gesprekspartners aan de samenwerking als positief en betrokken te ervaren. Vanuit de Regionale Raadsadviescommissie Werkvoorzieningschap Fryslân-West zelf wordt aangegeven dat zij een vooruitgeschoven post van de gemeenteraden zijn.

BEVINDINGEN: alle voorgenomen wijzigingen in de GR zijn op een of andere wijze doorgevoerd.

Aandachtspunt blijft het werkgeverschap van medewerkers beschut werk en medewerkers met een doorstroombaan die bij of via Empatec werken. Daarover staat in de GR niets opgenomen. De loonkosten van deze medewerkers worden wel gedragen door het werkvoorzieningschap.

4.3.2. Wijzigingen statuten Empatec NV en opheffen BV's

In de Businesscase waren, mede op basis van een advies van Rotshuizen Geense, de volgende zaken opgenomen:

1. Benoemen/schorsen, ontslaan van de bestuurders door de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) in plaats van de raad van commissarissen.
2. Het schorsen en ontslaan van de leden van de RvC door de AvA in plaats van de RvC. Om de onafhankelijkheid te waarborgen kunnen leden van de RvC geen functie hebben bij één van de deelnemende gemeenten.
3. Uitbreiden van het aantal besluiten dat naast voorafgaande goedkeuring van de RvC ook voorafgaande goedkeuring van de AvA behoeft.
4. Het opheffen van Empaselect BV en Empathiek BV.

Het eerste punt is gerealiseerd.

Wij constateren dat er in de statuten van de NV niets in aangepast ten aanzien van het tweede punt: het schorsen en ontslaan van de leden van de RvC van Empatec. Ook is niet opgenomen dat de leden van de RvC geen functie mogen hebben bij één van de deelnemende gemeenten. Op basis van nader ingewonnen juridisch advies bleken deze aanpassingen niet mogelijk te zijn in de huidige juridische vormgeving. Dit heeft te maken met wet- en regelgeving⁵ met betrekking tot grote naamloze vennootschappen die leidend is in dit opzicht. Een vraag hierbij is of Empatec verplicht is de wetgeving voor grote naamloze vennootschappen te volgen. Er is in de statuten wel in algemene zin een artikel opgenomen over belangenverstrengeling.

Het derde punt is ook gerealiseerd. De AvA heeft meer bevoegdheden gekregen. Aan de statutaire vereisten is bijvoorbeeld invulling gegeven bij het meerjarenbeleidsplan 2024 – 2028 van Empatec. De AvA heeft het meerjarenbeleidsplan vastgesteld.

Wat betreft het derde punt is Empaselect BV opgeheven. De opheffing van Empathiek BV is nog niet gerealiseerd, maar daar is recent een voorstel voor gemaakt door Empatec. Reden voor het nog niet realiseren was dat het ABP niet toestond dat één entiteit bij twee pensioenfondsen was aangesloten. Inmiddels staat het ABP dit wel toe. Nu wordt echter aangelopen tegen het punt dat in de GR niets is

⁵ Burgerlijk Wetboek, Boek 2, afdeling 6.

opgenomen over het werkgeverschap van de medewerkers beschut werk en de medewerkers in de doorstroombanen bij Empatec. Hierop kan de GR op worden aangepast of kunnen gemeenten deze bevoegdheden mandateren aan het werkvoorzieningschap.

4.4. Businesscase en implementatieplan

De invoering van de Participatiewet in 2015 en het dichtzetten van de instroom in de Wsw, zorgde ervoor dat 'traditionele' SW-bedrijven zich moesten gaan verhouden tot de nieuwe werkelijkheid. Hiervoor is er in opdracht van het werkvoorzieningschap Fryslân-West gewerkt aan een toekomstplan voor Empatec NV.

Via een traject van het opstellen van een Position Paper, naar het uitwerken van het keuzedocument 'Voor iedereen een zinvol leven' en het vaststellen hiervan binnen de samenwerkende gemeenten, is in opdracht van het werkvoorzieningschap door de gemeenten en Empatec eind 2021 de Businesscase Werkleerbedrijf Fryslân-West opgeleverd. Deze businesscase is in maart 2023 door de laatste gemeente vastgesteld. De businesscase is gevolgd door een implementatieplan. Het implementatieplan kan gezien worden als een nadere uitwerking van de businesscase en geeft weer welke stappen er gezet moesten worden om de ambities en doelen uit de businesscase te realiseren.

Ons onderzoek richt zich op een evaluatie van de ambities, doelen en plannen uit de businesscase en de activiteiten uit het implementatieplan. Deze staan in de volgende paragrafen per thema opgenomen in een tabel. Per punt beoordelen we de realisatie met in de laatste kolom een korte toelichting. Na elke tabel geven we de conclusies weer.

4.4.1. Ambities, doelen en plannen - inhoudelijk

In onderstaande tabel beoordelen we de **inhoudelijke** ambities, doelen en plannen uit de businesscase en het implementatieplan.

Punten uit de businesscase/implementatie plan	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
1. De gemeenten hebben meer invloed dan voorheen op de beleidsdoelen en de te behalen resultaten.		✓		Gemeenten geven aan dat dit punt gedeeltelijk gerealiseerd is. De samenwerking tussen gemeenten, het werkvoorzieningschap en de NV wordt als positief beoordeeld. De mate waarin gemeenten invloed ervaren op beleidsdoelen en te behalen resultaten, kan nog worden verbeterd.
2. De gemeenten/de Dienst NWF beleggen de re-integratie voor de	✓			Dit is gerealiseerd.

Punten uit de businesscase/implementatie plan	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
categorie Perspectiefrijk volledig bij Empatec/Pastiel.				
3. De gemeenten geven jaarlijks voor de komende vier jaar aan wat de verwachte inzet van het basispakket re-integratie is.	✓			Dit is gerealiseerd.
4. De intake participatie wordt in samenwerking tussen gemeenten/de dienst NWF en consulenten van het Werkleerbedrijf uitgevoerd.	✓			Dit is gerealiseerd, al verschilt de uitvoering tussen gemeenten (door Pastiel of door Pastiel en de gemeente samen).
5. De werkintake is vervangen door de Dariuz-Werkwijzer.	✓			Dit is gerealiseerd, Pastiel is volledig overgestapt naar de Dariuz-Werkwijzer. De vraag die wel door gemeenten wordt gesteld is in hoeverre Dariuz bruikbaar is voor een brede intake met uitvraag over meerdere leefgebieden.
6. De dienstverlening re-integratie is uniform voor alle gemeenten met genoeg ruimte voor de maatwerkbehoefte t.a.v. de inwoner.		✓		Gemeenten ervaren nog te weinig maatwerk-mogelijkheden. Een deel van de inwoners wordt door Pastiel terug gemeld aan de gemeente omdat er geen passende dienstverlening geboden kan worden. Een aantal keren werd bijvoorbeeld specifiek de doelgroep inwoners met autisme genoemd. Gemeenten zouden graag zien dat er meer aan analyses wordt gedaan door Empatec en dat zij op basis hiervan passend aanbod ontwikkelen voor bepaalde groepen in samenspraak met de gemeenten. Gemeenten kunnen hier vanuit hun rol als

Punten uit de businesscase/implementatie plan	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
				opdrachtgever ook meer op sturen.
7. Het aantal trajecten in 2023 en 2024 in het basispakket re-integratie Perspectiefrijck lag op de aantallen voorzien in de Businesscase. In 2024 ongeveer 1.000 trajecten en ruim € 2,9 miljoen budget voor de categorie Perspectiefrijck.	✓			Empatec geeft aan dat dit is gerealiseerd. Uit de afgesloten Raamovereenkomsten inzake re-integratiedienstverlening tussen de gemeenten en Empatec blijkt dat de afspraken worden nagekomen.
8. Het Werkleerbedrijf Empatec heeft werkleerlijnen.	✓			In elk vakbedrijf zijn werkleerlijnen operationeel. Hiermee is dit punt gerealiseerd.
9. 50% van de re-integratietrajecten voor de categorie Perspectiefrijck leidt binnen 9 maanden tot plaatsing bij een reguliere werkgever.	✓			Empatec geeft aan dat dit streefcijfer wordt gerealiseerd. Het is niet duidelijk of de cijfers van Empatec de definitie uit de Businesscase volgen (dat 50% van de trajecten binnen 9 maanden tot plaatsing bij een reguliere werkgever leidt). De gerealiseerde plaatsingscijfers in 2024 variëren van 57% voor Súdwest-Fryslân tot 68% voor Harlingen. Te constateren is dat plaatsingen in doorstroombanen, het gaan volgen van een opleiding en het opzeggen van een uitkering door Empatec worden meegenomen in het percentage. Dit wijkt af van de definitie in de businesscase.
10. Streven is dat 55% van de Wsw-medewerkers in 2026 bij een reguliere werkgever werkt.			✓	Dit percentage is niet gehaald. Het ligt rond de 46%. Als reden wordt aangegeven dat de Wsw-doelgroep 'zwaarder' wordt qua problematiek, omdat

Punten uit de businesscase/implementatie plan	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
				deze doelgroep steeds ouder wordt.
11. Streven is dat minimaal 10% van de medewerkers nieuw beschut bij een reguliere werkgever werkt (in dienst bij een andere werkgever of gedetacheerd vanuit Empatec).	✓			Uit de jaarstukken en kwartaalrapportages van Empatec blijkt dat dit percentage ruim wordt gerealiseerd. Het actuele percentage (eind 2024) is volgens opgave door Empatec 24%. Hier wordt echter ook Werken op Locatie in meegenomen. Dit wijkt af van de definitie in de businesscase.
12. In de businesscase zijn enkele opties weergegeven die geen deel uitmaken van het basispakket maar van het pluspakket (bijv. het realiseren van meer nieuw beschut werkplekken, doorstroombanen). In welke mate zijn deze opties gerealiseerd (resultaten) en is dat volgens plan verlopen?		✓		<p>Wachlijsten beschut werk zijn omgezet in extra wachtlijstbanen.</p> <p>Doorstroombanen bij Empatec zelf zijn gerealiseerd.</p> <p>Doorstroombanen met detachering van de medewerker bij werkgevers zijn gerealiseerd. Ongeveer 1/3 van de medewerkers met een doorstroombaan werkt volgens opgave van Empatec bij een andere werkgever via een detachering of via Werken op Locatie.</p> <p>De snelle toename van de doorstroombanen is door Empatec onvoldoende afgestemd met het werkvoorzieningschap en de gemeenten bij opstart van de businesscase in 2023. Hiervoor is door de huidige directeur-bestuurder van Empatec excuses aangeboden.</p>
13. Zijn er afspraken gemaakt over het werkgeverschap van de nieuw beschut medewerkers en de medewerkers			✓	Nee, geen duidelijke afspraken over het werkgeverschap. Wel dat de loonkosten voor deze medewerkers door het

Punten uit de businesscase/implementatie plan	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
Banenaafpraak die bij of via Empatec werken?				werkvoorzieningschap worden gedragen.

TOELICHTING:

- Enkele gemeenten hebben aangegeven dat er behoefte is aan een lange termijnvisie van Pastiel. Deze visie moet duidelijk maken hoe Pastiel zijn organisatie en dienstverlening aanpast in relatie tot de aantallen en samenstelling van het klantenbestand. Analyses en trends zijn hierin belangrijk. Gemeenten zien dit momenteel nog te weinig terug. Gemeenten kunnen hier zelf ook meer op sturen.
- Alle gemeenten hebben de intake van de Perspectiefrijke groep belegd bij Pastiel. In twee gemeenten gebeurt dit gezamenlijk (dus met iemand van de gemeente of de Dienst NWF erbij). Dit wordt door sommige gemeenten als inefficiënt gezien, zowel vanuit bedrijfsmatig perspectief (medewerkers van zowel de gemeente als Pastiel zijn met dezelfde intake bezig) als vanuit inwonersperspectief (bij voorkeur zo min mogelijk contactpersonen per inwoner).
- Pastiel gebruikt de Dariuz Werkwijzer voor de intakes. Gemeenten vragen zich af of Dariuz geschikt is voor een brede intake met uitvraag op meerdere leefgebieden.
- Wanneer jobcoaches van Empatec en consultants van de gemeente een gezamenlijke intake doen, wordt door gemeenten soms ervaren dat zodra de jobcoach duidelijk heeft dat werk nog niet aan de orde is, de intake wordt beëindigd. De consultant van de gemeente heeft echter een brede uitvraag nodig voor het bepalen van het gemeentelijke vervolg.
- De kennis van de inhoud van de businesscase en het implementatieplan is in de loop der tijd wat naar de achtergrond verdwenen, mede door personeelsverloop. Dit is een aandachtspunt: wie borgt/stuurt dat de afspraken nagekomen worden? Voorbeelden zijn het met elkaar in gesprek gaan over een meerjaren financieel perspectief en het gezamenlijk sturen op beleid en resultaten.
- In de businesscase ontbraken afspraken over indexatie van prijzen en vergoedingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de vergoeding voor het basispakket re-integratie. Hierdoor was veel overleg nodig tussen Empatec en gemeenten over de indexatie.
- Wat betreft het pluspakket re-integratie kan worden aangegeven dat in Waadhoeke in 2024 de Groeituin is gestart. Daarmee is er nog meer gelijkheid gekomen in de inbreng van de deelnemende gemeenten. De Groeituin is vergelijkbaar met de Werkjouw in Súdwest-Fryslân en De Fryske Marren.
- Bestuurders geven aan dat er aandacht moet zijn voor de complexiteit van dit dossier bij het inwerken van nieuwe collega's en raden. Belangrijk is ook de uitleg over wie waarvoor verantwoordelijk is. In de praktijk is dit nog niet altijd duidelijk.
- De constructie met de knip in processen (Van Waarde/Perspectiefrijke) wordt door enkele gesprekspartners als inefficiënt benoemd. Inwoners hebben geregeld toch nog met verschillende medewerkers te maken, wat voor de inwoner onprettig kan zijn.
- Ontwikkeling is volledig geïntegreerd in de vakbedrijven, mede door het aanstellen van ontwikkelcoaches en praktijkopleiders (bij Pastiel). Zij werken binnen de vakbedrijven aan de

ontwikkeling van kandidaten. Door een aantal gesprekspartners wordt teruggekoppeld dat de jobcoaches zelf binnen hun functie nog meer ontwikkeld kunnen worden: zij zijn van oudsher soms 'te beschermend' naar inwoners, waardoor inwoners (te lang) binnenblijven.

- Gemeenten ervaren dat Pastiel volgens een standaard aanpak werkt. Als er iets anders wordt gevraagd vanuit gemeenten of vanuit de ontwikkelingen binnen het klantenbestand, is het voor Pastiel moeilijk om dingen aan te passen. Dit wordt als een gemis ervaren door gemeenten. Zij zouden graag zien dat Pastiel hier meer initiatief in neemt en samen met gemeenten bespreekt welk aanbod georganiseerd kan worden. Gemeenten zelf kunnen hier vanuit hun rol als opdrachtgever ook nog meer/beter op sturen.
- De Dienst NWF ervaart complexiteit wat betreft extra dienstverlening vanuit Pastiel en daarmee samenhangend extra budgetaanvragen. Pastiel klopt hiervoor aan bij de Dienst, die vervolgens het gesprek met de gemeente moet voeren. Voor extra budget is immers toestemming nodig van de betrokken gemeenten.
- Gemeenten pleiten ervoor dat Empatec sterker inzet op externe plaatsingen. Zij ervaren dat inwoners soms worden ingezet om de interne vakbedrijven draaiende te houden, terwijl de focus zou moeten liggen op duurzame plaatsingen bij reguliere werkgevers. Empatec moet daar een balans in vinden, omdat er ook een bepaalde omvang van de infrastructuur nodig is om inwoners ook te kunnen ontwikkelen.
- Plaatsingscijfers zijn niet altijd duidelijk voor de gemeenten. Gemeente en Pastiel bespreken de afgelopen 3 jaar maandelijks de cijfers, maar gemeenten ervaren nog onvoldoende duidelijkheid. Wat telt mee? Hoe zijn de cijfers opgebouwd? Dit heeft ook te maken met (het ontbreken van) een gemeenschappelijke consensus over de definities. Idem voor het verloop van trajecten. Het is niet altijd duidelijk waar een inwoner zich bevindt in zijn traject, hoelang trajecten duren, et cetera. Door een gesprekspartner werd aangegeven: 'We halen het maximale uit de bestaande situatie, maar het is soms wel ondoorzichtig wat het allemaal kost en wat het écht oplevert'. Gemeenten hebben behoefte aan meer openheid en transparantie over resultaten en financiën vanuit Empatec. Gemeenten kunnen hier ook zelf meer op sturen, zij zijn immers opdrachtgever.
- Een gesprekspartner noemde het jammer dat de maatschappelijke doelstellingen van het evenredig deel re-integratie en beschut werk niet zijn verankerd (opgenomen) in de GR.
- Ook werkgeversbenadering is erg belangrijk. Niet elke werkgever kan mensen helpen om zich verder te ontwikkelen en/of blijven terughoudend om mensen uit de doelgroep aan te nemen. Hoe richt een werkgever zijn bedrijf en de functies zo in dit wel kan? Het gaat ook om intrinsieke motivatie van werkgevers. Hier kan vanuit Empatec/Pastiel volgens gesprekspartners meer aandacht voor komen.

4.4.2. Ambities, doelen en plannen - samenwerking/cultuur

In onderstaande tabel beoordelen we de ambities, doelen en plannen ten aanzien van **samenwerking en cultuur** uit de businesscase en het implementatieplan.

Punten uit de businesscase /implementatieplan	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
1. Hoe verloopt de samenwerking tussen		✓		De categorie Perspectiefrijk wordt door alle gemeenten

Punten uit de businesscase /implementatieplan	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
gemeenten en Empatec t.a.v. re-integratie van de categorie Perspectiefrijke en de aanvullende opties?				volledig belegd bij Pastiel. Over hoe trajecten verlopen, waar in het traject inwoners zich bevinden, missen gemeenten informatie vanuit Pastiel. Van de aanvullende opties zijn het in dienst nemen van inwoners met een beschuit werk indicatie en de doorstroombanen gerealiseerd. Er zijn wel aandachts- en verbeterpunten (zie de volgende regels in de tabel).
2. Gemeenten en het werkvoorzieningschap ervaren dat het Werkleerbedrijf Empatec een eigen uitvoeringsorganisatie van de gemeenten is.		✓		Dit wordt nog niet in de volle breedte zo ervaren. De samenwerking is op veel fronten verbeterd, maar de gezamenlijkheid op een aantal onderwerpen wordt zo nu en dan nog wel gemist. De gemeenten hebben bijvoorbeeld behoefte aan meer transparantie op bepaalde punten. Voor Empatec is het in de praktijk nog wel lastig om te schakelen naar bestuurlijke besluitvorming binnen gemeenten: wie is waarvan, wie neemt besluiten, wie gaat er over het geld? Ook zal er begrip moeten zijn dat publieke besluitvorming een bepaalde doorlooptijd kent.
3. Er is (meer dan voorheen) sprake van gezamenlijke sturing en collegiale samenwerking tussen gemeenten en Empatec.		✓		Gesprekspartners geven aan dat de samenwerking verbeterd is en overwegend als prettig wordt ervaren. Dit geldt zowel op bestuurlijk, beleids-als uitvoerend niveau. Een enkele keer is er nog wel sprake van 'wij versus zij'. Maar daar kan men elkaar op aanspreken. De gezamenlijke sturing kan nog verbeteren door aan de

Punten uit de businesscase /implementatieplan	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
				voorkant beter te overleggen en gemeenten eerder te betrekken bij het ontwikkelen en opzetten van nieuwe initiatieven (bijv. doorstroombanen). De gemeenten kunnen daar ook zelf meer actie in ondernemen. Ook kunnen de gemeenten het werkvoorzieningschap en de NV vaker betrekken. Nu worden zij bijvoorbeeld slechts zijdelings betrokken bij het visietraject.
4. Er is (meer dan voorheen) sprake van collegiale verhoudingen waarin mensen van gemeenten/Dienst NWF, het werkvoorzieningschap en Empatec elkaar vertrouwen, waarderen en aanspreken		✓		De collegiale verhoudingen zijn zeker verbeterd. Maar bij een aantal gesprekspartners komt het verleden nog wel eens naar boven. Qua data en cijfers wordt er vanuit de gemeenten aangegeven dat hier nog wel wat 'ruis' zit. Ook in de opzet van de doorstroombanen en de besteding van de transitiegelden wordt van beide kanten ruis ervaren.
5. Er is volgens een communicatieplan gecommuniceerd over de Businesscase/Implementatieplan naar belanghebbenden en stakeholders			✓	Er is niet gezamenlijk/centraal vanuit een vooropgesteld communicatieplan gecommuniceerd over de Businesscase en het Implementatieplan.

TOELICHTING:

- Bestuurders ervaren een goede samenwerking tussen en met de gemeentelijke beleidsadviseurs, bestuurders onderling, de secretaris en de controller van het werkvoorzieningschap en de directie van Empatec. Door de samenwerking zijn er goede en prettige verbindingen ontstaan.
- Het meerjarenbeleidsplan 2024-2028 van Empatec is ambtelijk en bestuurlijk afgestemd, en is vastgesteld in de AvA van december 2024. Het meerjarenbeleidsplan geeft richting aan de transitie naar Werkleerbedrijf. De businesscase Werkleerbedrijf Fryslân-West vormt de basis van dit meerjarenbeleidsplan.
- Wat als een grote meerwaarde wordt ervaren, zijn de invulling van de functies en rollen van de secretaris en de controller van het werkvoorzieningschap. Deze functionarissen zijn, na een

inwerkperiode, in de loop van de tijd steeds beter in staat om vraagstukken meer vanuit het perspectief van het werkvoorzieningschap en de gemeenten te benaderen en minder vanuit het perspectief van de NV.

- Alle bestuurders tonen een hoge mate van betrokkenheid bij het werkvoorzieningschap en Empatec.
- De positie van de directeur-bestuurder van Empatec tijdens vergaderingen van het DB kan wellicht nog wat verbeterd worden, in de zin dat de directeur-bestuurder vaker bij agendapunten wordt benut als adviseur.
- Een aantal gesprekspartners vindt het belangrijk dat Empatec nauwer betrokken wordt bij de strategische toekomstvisie voor de sociale infrastructuur.
- Er is geïnvesteerd in betere samenwerking tussen jobcoaches van Pastiel en gemeentelijke consultants, onder andere via het organiseren van gezamenlijke bijeenkomsten.
- Werkprocessen zijn geharmoniseerd en intakes worden bij een aantal gemeenten gezamenlijk gedaan. Deze inspanningen hebben geleid tot betere onderlinge relaties en een betere samenwerking.
- Enkele gesprekspartners geven aan dat het vertrouwen in de samenwerking nog verder versterkt kan worden. Er kan nog meer vertrouwen in 'de fundering' komen. Zo is er bij het bespreken van gevoelige momenten soms nog sprake van terughoudendheid.
- Wel zien sommige gesprekspartners dat Pastiel een wat meer zakelijke klantbenadering heeft en de gemeente een wat meer 'mensgerichte' benadering. Dit uit zich bijvoorbeeld in de situatie dat een inwoner niet komt opdagen op een afspraak: Pastiel wil dan snel inzetten op handhaving, terwijl de gemeente eerst nog een aantal keren probeert om de inwoner te benaderen alvorens tot handhaving over te gaan.
- Er wordt ook nog wel eilandjesvorming ervaren binnen de uitvoering: sommige gemeenten missen aansluiting vanuit Empatec/Pastiel bij wat er lokaal al georganiseerd is. Dat is namelijk best veel, waar ook goed gebruik van gemaakt kan worden. De samenwerking is soms afhankelijk van individuen met veel lokale kennis; bij hun vertrek dreigt verlies van verbinding met het lokale netwerk.
- De NV werkt met een ondernemersmentaliteit en snelle besluitvorming, terwijl gemeenten gebonden zijn aan een veelal strakke en bureaucratische besluitvorming, een wettelijke verantwoordingsystematiek en wettelijke uitvoeringstaken. Dit maakt het voor Empatec in de praktijk soms lastig om te schakelen qua bestuurlijke besluitvorming binnen gemeenten: wie is waarvan, wie neemt besluiten, wie gaat er over het geld? Voor de gemeenten, die overwegend meer vanuit een maatschappelijk perspectief handelen, is het soms lastig om vanuit bedrijfs perspectief naar zaken te kijken. Deze verschillende 'talen' maken het onderling schakelen en elkaar begrijpen nog wel eens ingewikkeld.
- Wanneer een gemeente meer uitstroom wil realiseren, wordt Empatec niet altijd als vanzelfsprekend onderdeel van deze missie gezien. Echter, de gemeente heeft Empatec/Pastiel hiervoor nodig. Gemeenten zoeken nog naar manieren om Empatec meer dan nu het geval is, actief te betrekken bij hun uitstroomdoelstellingen.
- Hoewel de samenwerking tussen gemeenten en Empatec is verbeterd, wordt Empatec door de gemeenten nog niet volledig als hun eigen uitvoeringsorganisatie ervaren. Gemeenten ervaren onvoldoende betrokkenheid bij bepaalde punten en voelen zich daardoor minder verbonden.

- Voor Pastiel ligt dit anders: daar is de afgelopen jaren sprake van een hechtere samenwerking op uitvoeringsniveau, wat geleid heeft tot meer onderlinge afstemming tussen medewerkers van Pastiel en gemeenten.
- Gemeenten die te maken hebben met twee GR-en (Dienst Noordwest-Fryslân en het werkvoorzieningschap), ervaren de afstand tot het werkleerbedrijf nog als wat groter. Deze gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat als ze iets willen van Empatec/Pastiel dit via de Dienst verloopt en niet rechtstreeks gaat (bijvoorbeeld het opvragen van gegevens). Informatievoorziening is hierbij ook een knelpunt: cijfers van beide organisaties komen niet altijd overeen, wat als verbeterpunt wordt benoemd.

4.4.3. Ambities, doelen en plannen - bedrijfsvoering

In onderstaande tabel beoordelen we de ambities, doelen en plannen uit de businesscase en het implementatieplan ten aanzien van de **bedrijfsvoering**.

Punten uit de businesscase /implementatieplan	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
1. Empatec NV realiseert in de periode 2022-2026 de zgn. nuloptie waarbij er geen bijdrage van het werkvoorzieningschap of de gemeenten aan Empatec NV nodig is.	✓			Uit de jaarstukken 2022, 2023 en 2024 van Empatec blijkt dat de nuloptie is gerealiseerd. In de begroting 2025 wordt ook uitgegaan van de realisatie van de nuloptie.
2. Het aantal niet-gesubsidieerde medewerkers bij Empatec wordt geleidelijk verminderd.			✓	Het streefaantal voor 2026 was een vermindering tot 115 fte. In de jaarstukken 2024 van Empatec staat opgenomen dat het aantal niet-gesubsidieerde medewerkers 135 fte bedroeg. Het aantal niet-gesubsidieerde medewerkers is ten opzichte van 2022 toegenomen. De toename is volgens Empatec het gevolg van het investeren in de ontwikkeling van de doelgroep op basis van de omslag naar werkleerbedrijf. Ook is het volume aan re-integratie activiteiten voor de gemeenten toegenomen.
3. De afgesproken kostenverdeling tussen het werkvoorziening-	✓			Dit wordt door zowel het werkvoorzieningschap, de gemeenten als Empatec

Punten uit de businesscase /implementatieplan	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
schap en de NV Empatec is consequent toegepast.				bevestigd. Het werkvoorzieningschap was er echter vanuit gegaan dat de begeleidingskosten Wsw zouden afnemen in lijn met de afname van de Wsw.
4. De afspraken over de verdeling van de transitiekosten tussen de GR en Empatec NV zijn gerealiseerd.		✓		De afspraken over de verdeling van de kosten zijn nagekomen. Er is wel sprake van discussie over de bestedingsdoelen van de transitiemiddelen. Hierover bestaat verschil van mening.

TOELICHTING:

- De nuloptie wordt door Empatec gerealiseerd.
- Het werkvoorzieningschap en de gemeenten vinden dat zij onvoldoende betrokken zijn geweest bij het nadenken over de bestedingsdoelen van de transitiekosten. In de Businesscase werd ervan uitgegaan dat de transitiekosten vooral zouden bestaan uit afvloeiingskosten voor het niet-gesubsidieerde personeel. Aan de andere kant moet Empatec ook (ontwikkelings- en investerings)kosten maken voor de omslag naar Werkleerbedrijf.
- Het aantal niet-gesubsidieerde medewerkers is toegenomen en niet afgenomen. In het jaarverslag 2024 van Empatec worden hiervoor de redenen benoemd:
 - a. Er is in 2024 geïnvesteerd in de begeleiding van bestaande en nieuwe medewerkers uit de doelgroep met praktijkopleiders, ontwikkelcoaches en een werkleercoördinator conform de strategische thema's en hieraan gekoppelde initiatieven.
 - b. Op basis van de businesscase is de omvang van de uitgevoerde re-integratietrajecten toegenomen, hiertoe zijn extra jobcoaches aangetrokken.
 - c. Ter ondersteuning van de leiding van de locatie in Wier en ten behoeve van de uitvoering van de Groeituin is extra begeleiding gerealiseerd in 2024. Dit betreft tijdelijke extra capaciteit.
 - d. Er is, vanwege de marktomstandigheden in Nederland, besloten tot een extra investering in verkoopcapaciteit (accountmanagers en ondersteuning). Ook dit is tijdelijke capaciteit.

4.4.4. Ambities, doelen en plannen - verantwoording, overleg en afstemming

In onderstaande tabel beoordelen we de ambities, doelen en plannen uit de businesscase en het implementatieplan ten aanzien van de onderwerpen **verantwoording, overleg en afstemming**.

Punten uit de businesscase /implementatieplan	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
1. Er is, conform het Implementatieplan Werkleerbedrijf, een periodieke overlegstructuur ontwikkeld tussen gemeenten, het werkvoorzieningschap en NV, welke voldoet aan transparantie en doelmatigheid.		✓		Er is een overlegstructuur opgezet. In de praktijk wordt deze aangepast op basis van urgente onderwerpen. Zo is het tactisch overleg op dit moment meer een operationeel overleg. Ook is het soms nog zoeken wie wanneer en waar aansluit.
2. Er is, conform het Implementatieplan, een beschrijving gemaakt van planning-en control documenten, de planning daarvan, de overleggen waarin deze worden besproken en van de globale inhoud.	✓			Dit is gerealiseerd.
3. Het werkvoorzieningschap en Empatec zijn (volledig) transparant over de mate waarin doelen en streefcijfers worden gerealiseerd.		✓		De gemeenten hebben behoefte aan meer transparantie vanuit Empatec. Dit heeft mogelijk ook te maken met definities die aan de voorkant niet voldoende scherp zijn afgesproken. Of wel zijn afgesproken maar niet worden gevolgd.

TOELICHTING:

- Er is een overlegstructuur ontwikkeld, maar deze wordt niet altijd gebruikt zoals hij bedacht is. In de praktijk prevaleren soms andere behoeften dan zijn afgesproken. Wie houdt dit in de gaten en stuurt op de oorspronkelijke opzet? Wie stelt de agenda op en verstuurt de stukken? Gemeenten stellen zichzelf hierbij tevens de vraag hoe zij in deze overleggen beter hun (sturende) rol kunnen pakken.
- Er is bij gemeenten behoefte aan het doorontwikkelen van de kwartaalrapportages en daar meer informatie in op te nemen over de (essentie van de) opdracht vanuit het werkvoorzieningschap en de gemeenten aan Empatec/Pastiel. Empatec zelf geeft aan dat ambtelijk en bestuurlijk positief wordt gereageerd op de bestaande kwartaalrapportages.

4.4.5. Ambities, doelen en plannen - overig

In onderstaande tabel beoordelen we de ambities, doelen en plannen uit de businesscase en het implementatieplan op **overige zaken**.

Punten uit de businesscase /implementatieplan	Volledig gerealiseerd	Gedeeltelijk gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Toelichting
1. De gemeenten verlenen hun opdrachten aan Empatec (re-integratie en andere opdrachten) via quasi-inbesteding.	✓			De mogelijkheden om opdrachten via quasi-inbesteding te verlenen aan Empatec zijn (juridisch) ingeregeld en dit gebeurt ook. Door wisseling van medewerkers komt de vraag of quasi-inbesteding mogelijk is soms weer op.
2. De gemeenten hebben de opdrachten (anders dan re-integratie) die aan Empatec werden verstrekt (groen, brugwachters, etc.) gecontinueerd omdat het Werkleerbedrijf er baat bij heeft dat de opdrachten van gemeenten meerjarig worden bevestigd.	✓			Ja, deze opdrachten zijn gecontinueerd bij het Werkleerbedrijf.

TOELICHTING: De mogelijkheden om opdrachten via quasi-inbesteding te verlenen aan Empatec zijn (juridisch) ingeregeld. De andere opdrachten (dan re-integratie) die eerder al aan Empatec werden verstrekt, zijn gecontinueerd.

5. Bijlage: Gesprekspuntenlijst

Voor de gesprekken met bestuurders en de raadsadviescommissie is alleen het eerste deel van de gesprekspuntenlijst (tot aan het kopje 'Andere aspecten uit de Businesscase Werkleerbedrijf') gebruikt.

Algemeen deel

1. Wat gaat er goed in Fryslân-West in de uitvoering van de Wsw en de Participatiewet door de keten gemeenten, GR Fryslân-West en Empatec / Pastiel?
2. Welke verbeteringen zijn volgens u de afgelopen jaren (sinds 2021/2022) opgetreden?
3. Wat zijn voor u zaken die (nog) beter zouden kunnen?
4. Welke belangrijke ambities/doelstellingen/plannen uit de Businesscase Werkleerbedrijf, het Implementatieplan en de voorgenomen aanpassing van de GR / statuten van de NV en BV zijn volgens u nog niet of nog onvoldoende gerealiseerd? Wat is daarvan de reden?
5. Hoe belangrijk is het voor u dat deze punten nog wel worden gerealiseerd? Waarom?
6. Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeenten en de Dienst NWF onderling, tussen de gemeenten en de GR Fryslân-West, tussen de GR Fryslân-West en Empatec/Pastiel en tussen de gemeenten en Empatec/Pastiel?

Doelstellingen GR

1. In hoeverre heeft de GR Fryslân-West volgens u de doelstellingen uit artikel 4 van de GR bereikt? Kunt u uw antwoord per doelstelling geven:
 - A. Het op bedrijfsmatig verantwoorde wijze doen uitvoeren van taken van en voor gemeenten op het terrein van gesubsidieerde arbeid en het adviseren van gemeenten op dit terrein.
 - B. Het uitvoeren van de taken en de bevoegdheden van colleges genoemd in de Wsw, met uitzondering van de taken en bevoegdheden genoemd in artikel 14, eerste lid van de Wsw.
 - C. Het in stand houden van een werkomgeving waarin personen met een indicatie beschermt werk (artikel 10b, eerste lid Participatiewet) in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden kunnen verrichten.
 - D. De colleges kunnen in mandaat andere bevoegdheden aan het bestuur van of het personeel van de GR opdragen. Hiervoor wordt in dat geval een dienstverleningsovereenkomst afgesloten.

Functioneren van het werkvoorzieningschap en de vennootschappen waarin het werkvoorzieningschap deelneemt

1. Hoe heeft het werkvoorzieningschap volgens u sinds 2022 gefunctioneerd? Wat is goed gegaan? Wat zijn aandachts- of verbeterpunten?
2. Hoe hebben Empatec NV, Emphatiek BV en Grienskip BV volgens u sinds 2022 gefunctioneerd? Wat is goed gegaan? Wat zijn aandachts- of verbeterpunten?

Wijzigingen van de GR, wijziging van de statuten van Empatec NV, opheffing BV's

De wijzigingen in de GR en de statuten van Empatec NV waren bedoeld om de invloed van het bestuur van de GR op de belangrijkste strategische beslissingen van de NV te vergroten. Enerzijds omdat de gemeenten het belangrijk vonden dat het Werkleerbedrijf dichter bij de gemeenten kwam te staan. Anderzijds om quasi-inbesteding van opdrachten door gemeenten bij Empatec mogelijk te maken. Daarnaast betreft het wijzigingen van de GR vanwege de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen.

Voorlopige bevindingen uit de documentanalyse

Wij maken op dat vrijwel alle geplande wijzigingen in de GR en de statuten van de NV zijn gerealiseerd. Ook heeft de GR een eigen secretaris en eigen controller gekregen. Empaselect BV is opgeheven.

Wij constateren dat er in de statuten van de NV niet is aangepast t.a.v. de benoeming (en schorsen en ontslaan) van de leden van de RvC van Empatec. Ook is niet opgenomen, zoals destijds geadviseerd door de juridisch adviseurs, dat de leden van de RvC geen functie kunnen hebben bij één van de deelnemende gemeenten.

De opheffing van Empathiek BV is nog niet gerealiseerd, maar daar is recent een voorstel voor gemaakt door Empatec NV.

3. Bent u het eens met bovenstaande bevindingen vanuit de documentenanalyse?
4. Zo nee, waarom niet? Welke andere voorgenomen wijzigingen in de GR en de statuten van de NV zijn volgens u niet of niet volledig gerealiseerd? Of welke zijn juist wel gerealiseerd?
5. Hoe werken de wijzigingen in de GR en de statuten van de NV in de praktijk? Is het praktisch werkbaar? Wordt er tegen bepaalde dingen aangelopen en zo ja, welke?
6. Specifiek: hoe werkt het samenspel tussen AB en DB van de GR?
7. Specifiek: wat zijn de ervaringen met de regionale raadsadviescommissie? Is daar (al) iets over te zeggen?

Aanwijzingsbesluit, samenwerkingsovereenkomst en jaarovereenkomst Wsw en dienstverleningsovereenkomst / jaarplan re-integratie

Voorlopige bevindingen uit de documentanalyse

Het aanwijzingsbesluit Wsw is genomen, overeenkomsten Wsw zijn opgesteld en door partijen (GR en NV) ondertekend. Dienstverleningsovereenkomsten re-integratie en jaarovereenkomsten re-integratie zijn afgesloten tussen gemeenten / de Dienst en Empatec NV.

1. Bent u het eens met de bevindingen vanuit de documentenanalyse?
2. Zo nee, waarom niet? Wat is volgens u (nog) niet of niet volledig gerealiseerd?

Andere aspecten uit de Businesscase Werkleerbedrijf en het Implementatieplan Businesscase

In de Businesscase Werkleerbedrijf en het Implementatieplan Werkleerbedrijf zijn, naast een aantal zaken die hierboven al aan de orde zijn gekomen, op verschillende aspecten ambities, doelen of plannen weergegeven. De belangrijkste worden hieronder puntsgewijs weergegeven.

(Biina) elke keer zijn de vragen bij onderstaande punten: Is het gerealiseerd? Zo nee, waarom niet en hoe belangrijk is het dat het nog gerealiseerd wordt?

Let op: het is vooral van belang in het gesprek stil te staan bij de punten waarvan u vindt dat deze (nog) niet gerealiseerd zijn.

Daarnaast zijn er enkele expliciete vragen opgenomen.

Inhoudelijk

1. De gemeenten hebben meer invloed dan voorheen op de beleidsdoelen en de te behalen resultaten.
2. De gemeenten / de dienst NWF beleggen de re-integratie voor de categorie Perspectiefrijke volledig bij Empatec / Pastiel.
3. De gemeenten geven jaarlijks voor de komende vier jaar aan wat de verwachte inzet van het basispakket re-integratie is.
4. De intake participatie wordt in samenwerking tussen gemeenten / de Dienst NWF en consultants van het Werkleerbedrijf uitgevoerd.
5. De werkintake is vervangen door de Dariuz – Wegwijzer.
6. De dienstverlening re-integratie is uniform voor alle gemeenten met genoeg ruimte voor de maatwerkbehoefte t.a.v. de inwoner.
7. Het aantal trajecten in 2023 en 2024 in het basispakket re-integratie Perspectiefrijke lag op de aantallen voorzien in de Businesscase. In 2024 ongeveer 1.000 trajecten en ruim € 2,9 miljoen budget voor de categorie Perspectiefrijke.
8. Het Werkleerbedrijf Empatec heeft werkleerlijnen.

Voorlopige bevindingen uit de documentanalyse

Empatec geeft in de jaarstukken 2023 aan dat er bij elk vakbedrijf werkleerlijnen operationeel zijn.

11. 50% van de re-integratietrajecten voor de categorie Perspectiefrijke leidt binnen 9 maanden tot plaatsing bij een reguliere werkgever.

Voorlopige bevindingen uit de documentanalyse

Empatec geeft in de jaarstukken aan dat dit streefcijfer wordt gerealiseerd. Het is niet duidelijk of de plaatsingspercentages gebaseerd zijn op de termijn 'binnen 9 maanden'.

12. Streven is dat 55% van de Wsw-medewerkers in 2026 bij een reguliere werkgever werkt.

Voorlopige bevindingen uit de documentanalyse

Empatec geeft in de jaarstukken aan dat dit percentage de afgelopen jaren op circa 46% heeft gelegen en dat het veel inspanning zal vergen om het percentage van 55% te halen vanwege de steeds ouder wordende Wsw-medewerkers.

13. Streven is dat minimaal 10% van de medewerkers nieuw beschut werk bij reguliere werkgevers werkt (in dienst bij een andere werkgever of gedetacheerd vanuit Empatec).

Voorlopige bevindingen uit de documentanalyse

Empatec geeft in de jaarstukken en kwartaalrapportages aan dat dit is gerealiseerd. In de derde kwartaalrapportage 2024 wordt een percentage genoemd van 18%.

14. In de businesscase zijn enkele opties weergegeven, zoals het realiseren van meer nieuw beschut werkplekken, het tijdelijk aannemen van mensen uit de doelgroep LKS om hen te detacheren bij werkgevers en het tijdelijk aannemen van mensen uit de doelgroep LKS om hen in één van de vakbedrijven te laten werken. Deze opties maakten geen deel uit van het basispakket maar van het pluspakket.
Vraag: in welke mate (aantallen) zijn deze opties gerealiseerd? Is dat volgens plan verlopen? Zijn er resultaten van deze opties bekend?
15. Vraag: zijn er afspraken gemaakt over het werkgeverschap van de nieuw beschut medewerkers en de medewerkers Banenafpraak die bij of via Empatec werken?

Samenwerking / cultuur

16. Vraag: hoe beoordeelt u de samenwerking tussen gemeenten en Empatec bij de re-integratie van de categorie Perspectiefrijk en de aanvullende opties? Wat gaat er goed en wat kan er beter?
17. De gemeenten en Empatec ervaren dat het Werkleerbedrijf Empatec een eigen uitvoeringsbedrijf van de gemeenten is.
18. Er is (meer dan voorheen) sprake van gezamenlijke sturing en collegiale samenwerking tussen gemeenten en Empatec.
19. Er is (meer dan voorheen) sprake van collegiale verhoudingen waarin mensen van gemeenten / de Dienst NWF, de GR en Empatec elkaar vertrouwen, waarderen en aanspreken.
20. Er is gecommuniceerd over de Businesscase en het Implementatieplan Businesscase naar belanghebbenden en stakeholders volgens een communicatieplan.

Bedrijfsvoering

1. Empatec NV realiseert in de periode 2022 – 2026 de zogenaamde nuloptie waarin er geen bijdrage van de GR of de gemeenten aan Empatec NV nodig is.

Voorlopige bevindingen uit de documentanalyse

Uit de jaarstukken 2022 en 2023 van Empatec blijkt dat de nuloptie in die jaren is gerealiseerd. Ook in de begrotingen van Empatec voor 2024 en 2025 wordt uitgegaan van realisatie van de nuloptie.

2. Het aantal niet-gesubsidieerde medewerkers bij Empatec wordt geleidelijk verminderd.

Voorlopige bevindingen uit de documentanalyse

Verwachting in de Businesscase was geleidelijke vermindering tot 115 fte in 2026. In de jaarstukken 2023 van Empatec: 126 fte.

3. De afgesproken kostenverdeling tussen de GR Fryslân-West en de NV Empatec is consequent toegepast.
4. De afspraken over de verdeling van de transitiekosten tussen de GR en Empatec zijn gerealiseerd,

Evaluatie GR Fryslân-West en Businesscase Werkleerbedrijf Empatec

Verantwoording, overleg en afstemming

1. Er is, conform het Implementatieplan Werkleerbedrijf, een periodieke overlegstructuur ontwikkeld tussen gemeenten, GR en NV. Een overlegstructuur die voldoet aan transparantie en doelmatigheid.
2. Er is, conform Implementatieplan, een beschrijving gemaakt van planning- en control documenten, de planning daarvan, de overleggen waarin deze worden besproken en de globale inhoud.
3. De GR Fryslân-West en Empatec zijn volledig transparant over de mate waarin doelen en streefcijfers worden gerealiseerd.

Overige

4. De gemeenten verlenen hun opdrachten aan Empatec (re-integratie en andere opdrachten) via quasi-inbesteding.
5. De gemeenten hebben de opdrachten (anders dan re-integratie) die aan Empatec werden verstrekt (groen, brugwachters, etc.) gecontinueerd omdat het Werkleerbedrijf er baat bij heeft dat de opdrachten van gemeenten meerjarig worden bevestigd.