

RAADSINFORMATIEBRIEF

DOCUMENTNUMMER 15-0015335

BEHANDELEND

AMBTENAAR College
VOOR Gemeenteraad Krimpenerwaard
CC
DATUM 10 juni 2015
ONDERWERP Toekomst Promen

Geachte raadsleden,

Zoals bij u bekend, is er al geruime tijd een bestuurlijke discussie gaande over de toekomstige ontwikkeling van onze sociale werkvoorziening, ondergebracht in de Gemeenschappelijke Regeling Promen. Als gevolg van het afsluiten van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) voor nieuwe instroom van kandidaten en de jaarlijkse bezuinigingen op de rijkssubsidie Wsw aan gemeenten, is het noodzakelijk dat er een heroriëntatie plaatsvindt op de toekomst van Promen. Het Ondernemingsplan Promen 2015 is hiervoor een eerste aanzet geweest en naar aanleiding hiervan heeft de heer F. Rossel, directeur van Promen een toelichting en presentatie verzorgd over de mogelijke toekomstige ontwikkelingen van Promen in uw commissievergadering van afgelopen februari.

Mede naar aanleiding van het Ondernemingsplan Promen 2015 heeft ons college zich in de afgelopen maanden nader beraden op mogelijke uitvoeringsscenario's voor Promen ten aanzien van de Wsw en de Participatiewet (PW), rekening houdend met de planning van de financiële jaarstukken van Promen en de momenten waarop wij hierop invloed kunnen uitoefenen. Wethouder Vente is door ons college gemandateerd om over onze scenariokeus in onderhandeling te treden met de omliggende gemeenten en de deelnemende gemeenten in Promen. Wij zijn voornemens om voor het zomerreces ons bestuurlijk standpunt ten aanzien van de toekomst van Promen kenbaar te maken. Echter, daarbij vinden wij het wel van belang om uw raad mee te nemen in dit proces. In deze brief informeren wij u over de door ons ontwikkelde scenario's en de afwegingen en keuzes die wij als college hierin hebben gemaakt.

Geheimhouding

Ten aanzien van de inhoud van deze brief vinden wij het noodzakelijk dat hierop de wettelijke geheimhouding rust. Op grond van artikel 25, lid 2 Gemeentewet leggen wij u geheimhouding op. Onze scenariokeus en de uitwerking daarvan is van belang in onze onderhandelingspositie met de deelnemende gemeenten in Promen. Wij zijn van oordeel dat het thans publiekelijk kenbaar maken van ons standpunt, schadelijk is voor onze onderhandelingspositie en daarmee eveneens schadelijk voor onze financiële belangen. Bovendien zijn wij van oordeel dat openbaarheid van scenarioverkenningen in dit stadium leidt tot onrust onder de kwetsbare medewerkers bij Promen en bij de opdrachtverleners aan Promen. Daarnaast leidt het tot bestuurlijke onrust. De (bestuurlijke) commotie die is ontstaan als gevolg van de berichtgeving over de openbare discussie in de Goudse gemeenteraad over de toekomst van Promen sterkt ons in dat oordeel. Door het opleggen van geheimhouding willen wij verdere onrust voorkomen. Wij verzoeken u om de geheimhouding in uw eerstvolgende raad te bekrachtigen.

Scenario-ontwikkeling en keuze

Onze start van de toekomstverkenning voor Promen is een krachtenveldanalyse geweest. Op basis hiervan kon de voorzichtige conclusie worden getrokken dat geen van de deelnemende partijen in de gemeenschappelijke regeling Promen deze wil opheffen. Tegelijkertijd kon vastgesteld worden dat geen van de deelnemende partijen een eenduidige rol voor Promen in de uitvoering van de Wsw en (delen van) de PW ziet. In vervolg daarop heeft ons college een aantal scenario's voor Promen in relatie tot de uitvoering van de Wsw en (delen van) de PW ontwikkeld.

- Scenario 1: Sterfhuisconstructie: In de sterfhuisconstructie voert Promen uitsluitend nog de WSW-taken uit ten behoeve van de zittende groep Wsw-ers. Er is geen nieuwe instroom.

- **Scenario 2:** Promen voert gehele Wsw uit en PW-doelgroep arbeidsbeperkten/gemeente voert PW inkomensdeel* en werkdeel** doelgroep zonder arbeidsbeperking uit. Dit scenario ligt ten grondslag aan het Ondernemingsplan Promen 2015.
- **Scenario 3a:** Promen danwel Stichting CapelleWerkt voert gehele Wsw uit en de volledige re-integratie van de PW. Gemeente voert alleen nog het inkomensdeel van de PW uit.
- **Scenario 3b:** Promen danwel Stichting CapelleWerkt voert gehele Wsw uit en volledige PW (werkdeel en inkomensdeel). Gemeente delegeert volledige uitvoering van de PW aan Promen/Stichting CapelleWerkt.
- **Scenario 4:** Promen voert alleen beschut werk binnen uit (afslanken van de uitvoering van Wsw). Gemeente/Stichting CapelleWerkt voert PW uit en Wsw met betrekking tot (groeps)detachering en begeleid werken.
- **Scenario 5:** Uittreden uit de GR Promen.
- **Scenario 6:** Gezamenlijk opheffen van de GR Promen.

*inkomensdeel= verstrekking van uitkeringen (budget Inkomensdeel)

**werkdeel= reïntegratie-activiteiten (Participatiebudget)

Bij de weging van de scenario's is een aantal criteria gehanteerd om tot een oordeel over de haalbaarheid en wenselijkheid van een scenario te komen. De criteria zijn als volgt geformuleerd:

- De ingeschatte kosten van de uitvoering moeten aanvaardbaar zijn.
- Bestaande structuren zijn niet leidend: ook andere vormen/samenstelling van samenwerking behoren tot de mogelijkheden. Uitgangspunt daarbij is dat het voeren van regie de voorkeur heeft, tenzij lokale uitvoering een duidelijke meerwaarde heeft.
- Het streven is om te komen tot een omzet genererende organisatie: er is sprake van een breed werkterrein met een groot werkgebied waardoor plaatsing/uitstroom meer gegarandeerd wordt.
- Sturing in het proces: de centrale vraag hierbij is of de gemeente directe invloed wenst uit te oefenen op de bedrijfsvoering.

Deze criteria passen in onze visie op de positionering van deze gemeente in de regionale samenwerkingsverbanden en de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Daarnaast is bij de beoordeling van de scenario's rekening gehouden met sociaal maatschappelijke en organisatorische gevolgen.

In het onderstaande overzicht is met behulp van + en - de uitkomst van de weging van de criteria in relatie tot de scenario's weergegeven.

Tabel 1: weging van de criteria in relatie tot de scenario's

	Inschatting kosten	Sturing op bedrijfsvoering	Regierol gemeente	Omzet genererende organisatie	Sociaal maatsch. perspectief	Organisatorisch perspectief
Scenario 1: Sterfhuiskonstructie	--	-	+	--	-	+/-
Scenario 2: Promen Wsw+arbeidsbeperkten PW/gemeente PW zonder arbeidsbeperking en inkomensdeel	+	+/-	+/-	+/-	+	+
Scenario 3a: Promen Wsw + volledige werkdeel PW/gemeente inkomensdeel PW	++	-	+	+	++	+/-
Scenario 3b: Promen Wsw en volledige PW (werkdeel en	++	--	++	+	++	-

inkomensdeel)						
Scenario 4: Promen afslanken naar Beschut werk binnen+nieuw beschut werk	+	+	-	+/-	++	+/-
Scenario 5: Uittreden uit GR Promen/gemeente uitvoering Wsw na 5 jaar en PW	-	+	--	+/-	+/-	+/-
Scenario 6: Gezamenlijk opheffen van GR Promen/gemeente uitvoering Wsw en PW	--	++	--	--	+	+/-

Over het geheel genomen is de conclusie dat een sterfhuisconstructie en het volledig beëindigen van de samenwerking in Promen financieel onwenselijk zijn. Om die reden hebben wij geen verdere uitwerking gegeven aan de scenario's 1, 5 en 6.

Op basis van de visie dat de gemeente snel moet kunnen schakelen tussen zelf acteren en het voeren van regie en op grond van de in het visiedocument omschreven opvatting dat in de gemeente Krimpenerwaard taak specifiek gekeken wordt of eigen beheer dan wel regie de meest passende "oplossing" is, achten wij de scenario's 3a, 3b en 4 de meest haalbare uitvoeringsrichtingen voor de Wsw en PW.

Scenario 3a/b of scenario 4

Voor de keuze voor één van deze scenario's speelt een aantal factoren een rol. Een daarvan is de richting die de gemeenten Gouda en Capelle aan den IJssel kiezen voor hun toekomstige samenwerking met Promen. Een andere bepalende factor is de bestuurlijke ambitie van deze gemeenten. Gelet hierop is een aantal punten te formuleren op grond waarvan een nadere beoordeling van de scenario's kan plaatsvinden:

1. Welke uitvoeringsvariant heeft de politieke voorkeur in de gemeente Gouda en Capelle aan den IJssel?
2. Indien er een splitsing plaatsvindt van Promen in een Goudse deel en een Capelse deel, waar ligt de voorkeur van deze gemeente?
3. Op welke wijze kan sturing worden gegeven aan de (nieuwe) uitvoeringsorganisatie en welke samenhang is nog haalbaar met het Sociaal Domein?
4. Indien sprake is van werken met behoud van uitkering in combinatie met detachingsconstructies, in hoeverre is dit rechtmatig en juridisch houdbaar?
5. Waar zitten financieel de grootste verschillen tussen beide scenario's?

Ad 1. Uitvoeringsvarianten van Gouda en Capelle aan den IJssel

Ook de gemeenten Gouda en Capelle aan den IJssel beraden zich op de toekomst van Promen.

De scenario's die Gouda ontwikkelt richten zich op de volgende opties:

- Behoud van de GR Promen met daarbij de PW-doelgroep arbeidsbeperkten;
- Opsplitsen GR Promen in een Goudse deel en een Capelse deel. Het Goudse deel wordt omgevormd tot een GR Midden-Holland voor de uitvoering van de WSW en het werkdeel van de PW. Deze vorm kan mogelijk worden opgeschaald naar volledige uitvoering van de PW (werkdeel en inkomensdeel);
- Het opzetten van een uitvoeringsdienst met de mogelijkheid van inkoop door de regiogemeenten op basis van contract/dienstverleningsovereenkomst, waarbij het risico niet wordt verdeeld over de GR, maar iedere gemeente sturing blijft houden.

De gemeente Gouda zet als regiegemeente van de arbeidsmarktregio Midden-Holland (Gouda, Waddinxveen, Bodegraven-Reeuwijk en Krimpenerwaard) in op het behoud ervan.

De gemeente Capelle aan den IJssel heeft op ambtelijke niveau kenbaar gemaakt dat zij de wens hebben om Promen af te slanken tot een werkvoorziening voor beschut binnen en het nieuwe beschut werk op grond van de PW. De andere werksoorten van Promen, detachering en begeleid werken, wil men onderbrengen in de Stichting CapelleWerkt. De opsplitsing van Promen in een Gouds deel en een Capels deel is ook hier een reële optie.

Ad 2. Regionale oriëntatie gemeente Krimpenerwaard

Gemeente Krimpenerwaard behoort tot de arbeidsmarktregio Midden-Holland. Na het uittreden van de gemeente Zuidplas naar de arbeidsmarktregio Holland-Rijnland per 1 januari 2015, werd eind vorig jaar de vraag actueel of ook de toenmalige 5 gemeenten in de Krimpenerwaard zouden uittreden en mogelijk overgaan naar Holland-Rijnland. Toentertijd is door de vijf portefeuillehouders besloten om aangesloten te blijven bij de arbeidsmarktregio Midden-Holland. Voorzetting van de arbeidsmarktregio Midden-Holland heeft bijgedragen aan de nauwe ambtelijke samenwerking met betrekking tot de voorbereiding (en bestuurlijke vaststelling) van de nieuwe Re-integratieverordening en Afstemmingsverordening op grond van de PW, zodat er sprake is van een gelijke benadering van werkgevers en werknemers binnen de regio. Gelet hierop ligt een keuze voor scenario 3a/b voor de hand. Gezien de scenario-ontwikkeling in Gouda versterkt dit scenario de samenwerking met de gemeente Gouda en wordt er een impuls gegeven aan de werkgeversbenadering en het Werkgeversservicepunt.

Tegelijkertijd kan vastgesteld worden dat, vanwege de geografische ligging, veel inwoners van de gemeente Krimpenerwaard zijn georiënteerd op de regio rondom Rotterdam. Het gaat dan niet alleen om de consumptieve bestedingen, maar ook om de kansen op werk. Uit de Basisset Regionale Arbeidsmarktinformatie zijn cijfers te halen over vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkten. In onderstaand overzicht wordt een vergelijking gemaakt tussen de cijfers van de vraag naar personeel in de arbeidsmarktregio Midden-Holland en de arbeidsmarkt Rijnmond.

Tabel 2: Vergelijking vraag naar personeel arbeidsmarktregio's Midden-Holland en Holland-Rijnmond

	Arbeidsmarktregio Midden Holland	Arbeidsmarktregio Rijnmond
Online vacatures per 31-03-2015	555	1.143
Vacatures uitgesplitst naar beroepssoort:		
elementaire beroepen	4,7% (26 vacatures)	6,4% (73 vacatures)
lagere beroepen	23,4% (130 vacatures)	18,1 (207 vacatures)
middelbare beroepen	46,3% (257 vacatures)	46,5 (532 vacatures)
hogere en wetenschappelijke beroepen	25,6% (142 vacatures)	29,0 (331 vacatures)
openstaande online vacatures hebben betrekking op personeel in de:		
technische en industrieberoepen	45,6%	27,6%
economisch-administratieve beroepen	22,9%	32,0%
informatica beroepen	9,7%	-
verzorgende en dienstverlenende beroepen	-	12,2%

bron: werk.nl: Basisset Regionale Arbeidsmarktinformatie

Vastgesteld kan worden dat er percentueel gezien niet veel verschillen zijn in de vraag naar personeel. Absoluut gezien kan geconcludeerd worden dat het aantal beschikbare vacatures in de regio Holland-Rijnland tweemaal groter is dan in Midden-Holland. Deze conclusie leidt ertoe dat voor de uitvoering van scenario 3a/b ook kan worden gekozen voor toetreding tot Stichting CapelleWerkt. Een logisch gevolg is dan dat onze gemeente aansluiting zoekt bij de arbeidsmarktregio Holland-Rijnland. Uittreding uit de arbeidsmarktregio Midden-Holland leidt naar alle waarschijnlijkheid tot het opheffen van deze arbeidsmarktregio. Vanuit het oogpunt van de gemeente Gouda bezien is dit een onwenselijke ontwikkeling. Wordt deze route gevolgd dan ligt scenario 4 in het verlengde: Promen wordt afgeslankt tot beschut werk binnen en het restant van de uitvoering van de Wsw en de uitvoering van (delen van) de PW wordt ondergebracht bij Stichting CapelleWerkt, waarbij er overigens dan ook nog mogelijkheden zijn om zelf uitvoering te (blijven) geven aan (delen van) de PW en het restant van de WSW.

Ad 3. Op welke wijze kan sturing worden gegeven aan de (nieuwe) uitvoeringsorganisatie en welke samenhang is nog haalbaar met het Sociaal Domein?

In scenario 3a/b is er sprake van volledige overheveling van het Participatiebudget (en het Inkomensdeel indien wordt uitgegaan van scenario 3b) naar de uitvoeringsorganisatie (Promen) danwel Stichting CapelleWerkt, waardoor sturing op het budget wegvalt. Deze keus past binnen een uitgangspunt als de gemeente Krimpenerwaard zich ontwikkelt naar een regiegemeente. Tegelijkertijd kan dit met zich meebrengen dat de integrale uitvoering op de drie decentralisaties wat moeizamer zal verlopen. Dit zal zich met name kunnen gaan manifesteren in de 1 klant, 1 dossier, 1 regievoerder-benadering van het Sociaal Team.

Bij scenario 4 bestaat de mogelijkheid om de uitvoering van het restant van de Wsw en de PW over te dragen aan Capelle aan den IJssel of om de uitvoering door de eigen organisatie te laten doen. Een en ander hangt in grote mate af van het bestuurlijke ambitieniveau: wordt ingezet op het zijn van een regiegemeente of ligt een keuze voor een integrale uitvoering van de drie decentralisatie dichtbij het ambitieniveau van de gemeente? Immers in het laatste geval ligt de uitvoering dichtbij de inwoners van de gemeente Krimpenerwaard. De gedachte achter de decentralisaties is dat gemeenten dicht bij de inwoners staan, hun behoeften als beste kennen of kunnen achterhalen en daardoor maatwerk kunnen bieden. Voor het zelf uitvoeren van het restant van de Wsw (en PW) zijn verschillende oplossingen mogelijk:

- Individuele of gezamenlijke gemeenten gaan groen en schoon aanbesteden en eisen van de opdrachtnemer de inzet van Wsw-ers via detachering;
- Groen in eigen afdeling gemeente buitenruimte organiseren;
- Detacheren en begeleid werken uitvoeren via Sociale Zaken.

Ad 4. Is werken met behoud van uitkering in combinatie met detacheringsconstructies rechtmatig en juridisch houdbaar?

Het Ondernemingsplan Promen 2015 is gebaseerd op de volgende constructie: Pw-ers worden met behoud van uitkering door Promen gedetacheerd (in groepsverband) aan reguliere werkgevers voor het uitvoeren van werk in groen en schoon. Hoewel Promen marktconforme detacheringstarieven vraagt, is het de vraag of het rechtmatig is om op deze wijze omzet te genereren, zonder dat de PW-ers een dienstverband in het vooruitzicht wordt gesteld. De Participatiewet stelt dat er geen verdringing van arbeid mag plaatsvinden en dat indien men alleen met behoud van uitkering kan werken als er sprake is van additionele arbeid. Promen heeft een verdienmodel met betrekking tot het werken met behoud van uitkering, zodat er om die reden alleen al geen sprake kan zijn additionele arbeid. Onder het regime van de Wet Werken en Bijstand werd deze constructie vaak toegepast, maar met de komst van de PW zijn de eisen ten aanzien hiervan aangescherpt. De werkgevers- en werknemersvakbonden letten hier sterk op en het is niet ondenkbaar dat dit punt aan de orde gaat komen in het regionale werkbedrijf Midden-Holland, waar de vakbonden zijn vertegenwoordigd.

Als blijkt dat een verdienmodel met werken met behoud van uitkering in combinatie met een detacheringconstructie niet is toegestaan, moet naar andere vormen van re-integratiemogelijkheden worden gekeken. Dit vergt nog nader onderzoek.

Ad 5. Waar zitten financieel de grootste verschillen tussen beide scenario's?

Bij scenario 3a/b is de financiële inschatting gemaakt dat de re-integratie trajecten direct omzet genereren volgens de volumes die Promen nu ook hanteert. In scenario 4 is de financiële inschatting gemaakt dat wij in de beginjaren een lagere omzet dan Promen zullen kunnen genereren door minder ervaring en deskundigheid. Wij schatten in dat na 5 jaar de omzet eenzelfde niveau zal hebben als nu bij Promen. Daarnaast moet rekening worden gehouden met reorganisatiekosten van Promen.

De argumenten onder de vijf voornoemde vraagpunten zijn in relatie tot de scenario's in onderstaande tabel gewogen met een + en een -.

Tabel 3: weging van de criteria in relatie tot de scenario's 3a/b en 4

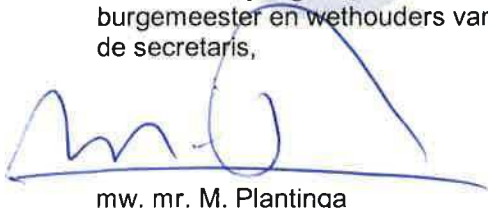
Uitvoeringsvariant door:	Scenario 3a/b. (Promen of Stichting Capelle werkt voert WSW en (delen van) de PW uit		Integratie Promen Gouda/ St. Capelle Werkt	Scenario 4. Promen Gouda of Promen Capelle voert beschut werk binnen uit en restant Wsw en PW anders. Integratie van Gouda/Capelle is niet aan de orde.			
	Promen	St. Capelle Werkt		Promen Gouda (beschut binnen)		Promen Capelle (beschut binnen)	
				Krimpener waard	St. Capelle Werkt	Krimpen erwaard	St. Capelle Werkt
Werkgelegenheid	+/-	+	+/+	+/-	+	+/-	+
Continuïteit huidige samenwerking	-	-	+	+	-	-	-
Organisatorische effecten:							
- reorganisatie/sociaal plan	-	--	-	+	-	+	-
Sturing	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+	+/-
Reglerol	+	+	+	-	+	-	+
Samenhang Sociaal Domein als taken worden overgedragen	-	-	-	++	-	++	-
Juridische houdbaarheid detachingsconstructies	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Financiële aspecten.	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-

Op grond van de wegingsfactoren zijn wij van mening dat de toekomstige uitvoering van de Wsw en (delen van) de PW beschreven in scenario 3a, met een mogelijke doorontwikkeling naar scenario 3b, voor onze gemeente de beste optie is. Wij achten het daarbij van groot belang dat er een integratie plaatsvindt van Stichting CapelleWerkt en Promen. Hierdoor worden krachten gebundeld op het vlak van acquisitie van opdrachten, het aanbieden arbeidspotentieel en het vergroten van uitstroombmogelijkheden. Dit komt ten goede aan alle deelnemers in Promen en aan de arbeidsmarktregio's Midden-Holland en Holland-Rijnland.

Vervolg

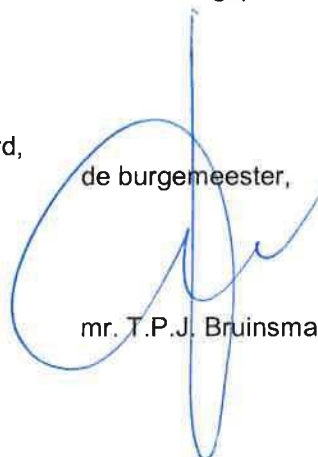
In de komende maanden zullen wij gesprekken blijven voeren met onze collega-bestuurders en trachten draagvlak voor onze ontwikkelrichting te krijgen. Graag vernemen wij van uw raad of wij uw steun hebben voor de ingeslagen weg. Wij zijn voornemens om uw raad in september, of zoveel eerder als dat noodzakelijk blijkt, opnieuw te informeren. Met de bestuurders van de deelnemende gemeenten is afgesproken dat de gemeenteraden, nadat bestuurlijke bespreking van de ontwikkelrichting van Promen in de vergadering van 9 juli as. heeft plaatsgevonden, op dezelfde wijze en met dezelfde informatie worden geïnformeerd. Naar verwachting zal in oktober definitieve besluitvorming door het Algemeen Bestuur Promen plaatsvinden over de toekomstige ontwikkelrichting van Promen. Uw raad zal dan via het Ondernemingsplan Promen 2016 gevraagd worden uw zienswijzen hierop kenbaar te maken.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard,
de secretaris,



mw. mr. M. Plantinga

de burgemeester,



mr. T.P.J. Bruinsma