

Nota van B&W

Portefeuille: M. Divendal
Auteur: Piet Wals
Telefoon 5113138
E-mail: pwals@haarlem.nl
FD/MC Reg.nr. FD/MC 2006/613
Te kopiëren: A
B & W-vergadering van 16 januari 2007

Onderwerp: Motie nr. 5 d.d. 21-09-2006 inzake inzet werklozen bij bouwprojecten

Bestuurlijke context

Deze nota is ons antwoord op motie 5 d.d. 21-09-2006 over de inzet van werklozen bij de uitvoering van bouwprojecten, kortweg “werken”genoemd. In de nota (bijlage A) vindt u ons plan van aanpak, waarbij wordt ingegaan op onderwerpen als wet en regelgeving, de doelgroep, het uitvoerend orgaan, het reïntegratietraject (intake, selectie, scholing), het aanbestedingsbeleid d.d. 21-12-2004, de criteria (welke werken wel en welke niet), financiën, sancties, etc. Wij hebben de raad op 21-09-2006 toegezegd hierover nog met de commissie te zullen praten. Deze toezegging doen wij gestand.

Kernpunten uit de nota zijn:

1. De primaire doelgroep wordt gevormd door bijstandsgerechtigden en Niet-UitkeringsGerechtigden omdat de gemeente voor deze groepen een wettelijke reïntegratieverplichting heeft.
2. Het is wettelijk op grond van het non-discriminatiebeginsel niet mogelijk om de groep van werklozen te beperken tot Haarlem of de regio. Indien er binnen de regio geen geschikte kandidaten zijn, is de aannemer vrij om de plaatsen beschikbaar te stellen aan andere werklozen buiten de regio.
3. De duur van iemands werkeloosheid is geen relevant criterium. Wel dienen hoge eisen gesteld te worden aan aspecten als intake, selectie, scholing, begeleiding, etc.
4. De uitvoering en begeleiding wordt uitbesteed aan een daarin gespecialiseerd “uitvoerend orgaan”.
5. Wij hebben op 10-01-'06 vanuit onze verantwoordelijkheid als uitvoerder van de WSW en als deelnemer in de WGR Paswerkbedrijven aan Paswerk een aparte status verleend. Die status houdt o.a. in dat Paswerk als eerste een offerte mag doen voor de uitvoering en begeleiding sub 4.
6. In de nota zijn succesfactoren en risico's genoemd. Een belangrijke succesfactor is dat het moet gaan om een werk van enig omvang met een wat langere uitvoeringsduur. Daarom hebben wij gekozen voor alle werken, m.u.v. (water)bodemsaneringswerken, met een aanneemsom > € 200.000, een uitvoeringsduur van minimaal vier maanden en een loonsom > € 80.000. In de kern komt dit neer op alle werken die krachtens gemeentelijk beleid openbaar moeten worden aanbesteed.
7. Het hebben van ervaring met de 5%-regeling mag bij de aanbesteding van werken alleen worden gehanteerd als selectiecriterium. Het is wettelijk niet toegestaan om aannemers uit te sluiten.

De kosten voor het reïntegratietraject van Haarlemse werklozen worden gedekt uit het werkdeel van het WBB-budget. Daarboven komt nog een bedrag aan detachingskosten (o.a. voor de administratieve begeleiding en rapportage in het kader van het werk zelf). Deze detachingskosten komen ten laste van het werk. Kosten voor het inzetten van werklozen buiten de regio (als er binnen de regio geen geschikte kandidaten zijn) komen voor rekening van de aannemer. Voor de afzonderlijke werken kan dit in de marge leiden tot hogere of lagere kosten. Voor de gemeentelijke begroting heeft dit geen gevolgen. Wij hebben naar aanleiding van de nota een viertal beleidsregels opgesteld zoals verwoord in paragraaf 11 van bijgevoegde nota.

Commissieparagraaf: Conform onze toezegging aan de raad leggen wij deze beleidsregels, tezamen met ons besluit en de nota, voor ter bespreking met de commissie Beheer.

B&W-besluit:

1. Het college stelt in antwoord op motie 5 d.d. 21-09-'06 van PvdA, SP, GroenLinks en Axielijst, waarin wordt gevraagd om bij (achterstallige) onderhoudswerken 5% van de aanneemsom te verlenen aan werklozen, de beleidsregels 1 t/m 4 vast zoals vermeld in in deze nota.
2. Paswerk wordt als eerste in de gelegenheid gesteld om een offerte uit te brengen voor de vervulling van de rol van uitvoerend orgaan zoals vermeld in deze nota.
3. Dit besluit heeft geen nadelige financiële consequenties voor de gemeentelijke begroting.
4. Dit besluit zal op de gebruikelijke wijze openbaar worden gemaakt daags na ons besluit.
5. Ons besluit met bijbehorende nota wordt ter bespreking voorgelegd aan de commissie Beheer

B&w nota

Onderwerp: Motie nr. 5 d.d. 21-09-2006 inzake inzet werkelozen bij bouwprojecten

1. Motie nr. 5 d.d. 21-09-2006.

De motie is ingediend door de fracties van PvdA, SP, GroenLinks en Axielijst. De tekst is als volgt:

“De gemeenteraad van Haarlem, in vergadering bijeen op 21 september 2006,

Constaterende:

- Dat het inlopen van achterstallig onderhoud en het op normniveau brengen van onderhoudsbudgetten een van de belangrijkste uitdagingen is in Haarlem voor de komende tijd;
- Dat er onder andere in Haarlem nog steeds veel te veel mensen aan de kant staan met uitkering en nog veel jongeren geen werk-leertraject vinden;

Overwegende dat de Europese richtlijnen zijn aangepast waarbij gemeenten de mogelijkheid krijgen om aan 5% van hun bestedingen eisen te stellen aan opdrachtnemers in het kader van *social return of investment*;

Verzoekt het college om de 5% regeling in te voeren bij alle projecten die de komende jaren in het kader van (achterstallig) onderhoud worden gepleegd. Bij elke aanbesteding van 70.000 euro en meer worden aannemers verplicht om 5% van de aanbestedingsom te besteden aan het (tijdelijk) in dienst nemen van werkelozen tijdens de duur van het project

En gaat over tot de orde van de dag.”

De wethouder zegt toe ruim voor de begroting 2007 te komen met een plan van aanpak waarin een concrete uitwerking verwerkt zal zijn m.b.t. de inzet van gelden. In de commissie zal nog gesproken worden over de toetsingscriteria die gehanteerd zullen gaan worden.

2. Wet en regelgeving.

In richtlijn 2004/18/EG van 31-03-2004 is bepaald dat werkgelegenheidsaspecten zowel tot de selectie- als gunningscriteria mogen worden gerekend, zij het binnen zekere grenzen. Ze mogen geen vrijbrief vormen om een aanbesteding naar een beoogde aannemer toe te schrijven. Lokale werkgelegenheidsaspecten mogen als kwalitatieve eis in een bestek worden opgenomen zonder dat marktpartijen een beroep kunnen doen op het non-discriminatiebeginsel. De uitkomst mag niet zodanig voorspelbaar zijn dat alleen specifieke partijen hieraan kunnen voldoen. Dat zou neerkomen op discriminatie en dat is strijdig met de de grondbeginselen van vrije concurrentie en transparantie.

Per aanbesteding mag bekeken worden of de eis SRI (Social Return on Investment) wordt gesteld en zo ja welk percentage van de aanneemsom de inschrijver moet verlonen aan de inzet van werkelozen, bij voorkeur uit de regio. Indien er binnen de regio geen geschikte kandidaten zijn, is de leverancier vrij om de plaatsen beschikbaar te stellen aan andere werkelozen buiten de regio.

Wettelijk zijn er dus geen belemmeringen, mede omdat het regime van de Europese regelgeving ook geldt voor de nationale wetgeving (Besluit Aanbestedingsregels Overheidsopdrachten, vastgesteld bij K.B. d.d. 16 juli 2005 alsmede de Ontwerp-Aanbestedingswet, in behandeling bij de Eerste Kamer).

In het gemeentelijk aanbestedingsbeleid d.d. 21-12-2004 zijn over de inzet van werkelozen geen bepalingen opgenomen. Wel moet rekening worden gehouden met de aparte status van Paswerk, conform ons besluit d.d. 10-01-2006 (b&w nota FD/MC 2005/365). Die status is aan Paswerk verleend vanuit onze verantwoordelijkheid als uitvoerder van de WSW en als deelnemer in de WGR Paswerkbedrijven. Deze status houdt o.a. in dat Paswerk in een aantal gevallen als eerste in de gelegenheid wordt gesteld om een offerte uit te brengen. In paragraaf 4 van deze nota komen wij hierop nader terug.

B&w nota

3. Doelgroep, intake en selectie.

Wij hebben informatie ingewonnen bij andere gemeenten. Hierbij blijkt dat zaken als werving, selectie en uitvoeringsbegeleiding worden uitbesteed aan een externe organisatie, veelal een BV. Deze organisatie richt zich primair op herintreding van langdurig werkelozen in vooral de lagere functies op de arbeidsmarkt. Een dergelijke constructie kent Haarlem reeds met Paswerk (Werkpas BV) voor de herintreding van WBB-gerechtigden (het project "Work First").

De groep werkelozen bestaat in beginsel uit bijstandsgerechtigden en uitkeringsgerechtigden. Ons gaat het primair om de groep waarvoor de gemeente een wettelijke reïntegratieverplichting heeft. Dat zijn de bijstandsgerechtigden en Niet-UitkeringsGerechtigden. Die reïntegratieverplichting is niet gekoppeld aan de periode dat iemand werkeloos is. Wel is tijd nodig voor een zorgvuldige intake en selectie maar dat vinden wij geen hard criterium om alleen langdurig werkelozen tot de doelgroep te rekenen. De periode dat iemand werkeloos is vormt voor ons geen criterium omdat het sociaal-maatschappelijk en financieel niet uitmaakt of je voorkomt dat een werkeloze in de bijstand geraakt of een werkeloze uit de bijstand helpt. Het CWI en SoZaWe hebben krachtens de wet SUWI (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen) hierin ieder hun eigen taak en stemmen deze jaarlijks op elkaar af. Wel tekenen wij met nadruk aan dat de gemeente wettelijk gehouden is om ook andere werkelozen te accepteren als blijkt dat het aanbod uit de regionale doelgroep onvoldoende is (zie paragraaf 2).

Niet alleen de selectie moet maatwerk zijn. Ook de constructie van de tewerkstelling vereist maatwerk, enerzijds vanuit het belang van de werkzoekende en anderzijds vanuit het belang van de aannemer als hoofdverantwoordelijke en wettelijk aansprakelijke op het project waar de werkzoekende gaat werken. Wij denken hierbij aan varianten als uitzenden, detacheren, pay-rolling (aannemer selecteert en werkgeversrol wordt uitbesteed aan het uitvoerend orgaan), een arbeidscontract bij de aannemer, etc.

4. Het uitvoerend orgaan.

De rol van het uitvoerend orgaan bestaat op hoofdlijnen uit:

- werkt op contractbasis als opdrachtnemer van de gemeente;
- contractueel kwaliteits- en procesverantwoordelijk voor het reïntegratietraject;
- scholing, selectie en begeleiding, afhankelijk van de wijze van tewerkstelling;
- bemiddelt en adviseert zowel vraag- als aanbodgestuurd in de selectie van voor het werk in te schakelen werkelozen;
- bewaakt het budget dat aan werkelozen wordt verloond en rapporteert hierover periodiek aan de gemeente.

Wij hebben in overeenstemming met ons besluit d.d. 10 januari 2006 over de positie van Paswerk (zie paragraaf 2) overleg gevoerd met Paswerk of zij deze rol op zich kunnen nemen. Zij zijn daartoe bereid, hebben hierin de nodige ervaring en beschikken over de middelen en instrumenten.

5. Succesfactoren en risico's.

Het hoeft geen betoog dat kortdurende werken minder rendement opleveren. Gemeenten die Haarlem zijn voorgegaan hanteren een aanneemsom van enkele tonnen en/of een minimale duur van een half jaar. Die criteria worden door Paswerk onderschreven. Paswerk komt in het kader van de pilot met de gemeente tot een uitstroombestand van 30% binnen de afgesproken trajectlengte van negen maanden. Succesfactoren zijn met name

- een vertrouwde werkgever en -omgeving,
- een passende scholing en begeleiding (zo mogelijk ISO- en VCA-gecertificeerd),
- een werk van enige omvang met een wat langere uitvoeringsduur,
- een vervolgt raject naar duurzame uitstroom,
- een goede balans tussen vraag en aanbod.

B&w nota

Er zijn ook risico's. Langdurig werklozen zijn vaak minder geschoold, hebben weinig tot geen ervaring en zijn vaak minder bekend met gecertificeerde werkprocessen (ISO, VCA, etc.). Dat brengt risico's met zich mee op het werk en hiervoor is de aannemer op het werk aansprakelijk. Dat neigt er toe om bepaalde risicovolle werken uit te sluiten. Wij doen dat voor een zeer beperkte categorie (zie paragraaf 6) omdat we het uitvoerend orgaan zoveel mogelijk ruimte willen laten om samen met de aannemer te zoeken naar datgene wat wel kan in plaats van op voorhand aan te geven wat niet kan. Hierbij speelt mee dat Paswerk - als eerste gegadigde - een erkend leerwerkbedrijf is en ook zelf op een aantal werkterreinen ISO- en VCA-gecertificeerd.

Hoe de markt hierop inspeelt moet worden afgewacht. De concurrentie op de markt is momenteel in alle sectoren klein. En dat leidt de laatste tijd tot minder inschrijvers en hogere prijzen. Wij verwachten dat deze tendens met de invoering van de 5% regeling niet direct zal worden doorbroken. Maar dat is volgens ons van tijdelijke aard, omdat wij hebben gemerkt dat ook de markt meer en meer haar maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt en inspeelt op de inzet van maatschappelijke thema's als gunnings- of selectiecriteria.

6. Welke werken wel en welke niet?

Gelet op vorenstaande hebben wij ten aanzien van de 5% regeling het volgende besloten:

- 1e. De regeling is van toepassing op alle werken of een reeks van werken in de bouw-, civiele, groen- en installatiesector, waarvan de begrote aanneemsom > € 200.000 is, de uitvoeringsduur minimaal vier maanden bedraagt en de loonsom minimaal € 80.000 is. In de kern komt dit neer op werken die krachtens gemeentelijk beleid openbaar moeten worden aanbesteed.
- 2e. De 5% regeling geldt niet voor (water)bodemsaneringswerken waarvoor ingevolge de Wet Bodembescherming een saneringsplan moet worden opgesteld (ca. 15 % van het jaarbudget). Dit houdt enerzijds verband met de risico's (waarvoor de aannemer wettelijk aansprakelijk is) en anderzijds wordt hiermee voorkomen dat aannemers besluiten om van inschrijving af te zien dan wel onder voorwaarden in te schrijven, hetgeen reglementair/juridisch neerkomt op uitsluiting. Dat willen wij voorkomen.

7. De 5% regeling: een selectie-, geschiktheids- of gunningscriterium?

Bij deze criteria gaat het er in de kern om of het hebben van ervaring met de 5% regeling moet worden aangemerkt als een pré om voor een werk in aanmerking te komen of als een uitsluitingscriterium. Dat lijkt een vrije keus maar is het niet. Uitsluiten is namelijk oneigenlijk en in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel. Het niet hebben van ervaring wil niet zeggen dat deze aannemer niet in staat is om het werk te maken. Het niet hebben van ervaring met de 5% regeling vormt dus geen uitsluitingscriterium. Het wel hebben van die ervaring mag wel als criterium i.c. "pré" worden meegenomen bij de selectie of gunning.

8. Voorkeursbehandeling (regionale) aannemers.

De vraag is aan de orde of (regionale) aannemers die veel werk voor de gemeente doen en de 5% regeling doorlopend goed uitvoeren een voorkeursbehandeling mogen krijgen.

In het aanbestedingsbeleid d.d. 21-12-2006 is hierover het volgende bepaald:

13a.	Bij de selectie van aannemers die worden uitgenodigd voor onderhandse aanbestedingen en enkelvoudige uitnodigingen geldt de plaats van vestiging niet als preferentie om in aanmerking voor een uitnodiging te komen.
13b.	Bij de selectie van aannemers die worden uitgenodigd voor onderhandse aanbestedingen en enkelvoudige uitnodigingen mag een voorkeursbehandeling worden gegeven aan aannemers die in de afgelopen drie jaar bij openbare aanbestedingen veelvuldig laag hebben ingeschreven en/of in de afgelopen drie jaar bij uitgevoerde werken hebben aangetoond een goede kwaliteit tegen een lage tot redelijke prijs te leveren.

B&w nota

Regionale aannemers kunnen dus bij openbare aanbestedingen nimmer een voorkeursbehandeling krijgen. Die voorkeursbehandeling mag krachtens beleid nr. 13b wel worden gegeven bij onderhandse aanbestedingen van werken. Dat is goed te doen omdat de gemeente bij deze aanbestedingsvorm de aannemers vooraf selecteert en niet tijdens het aanbestedingsproces zelf (zoals bij openbare aanbestedingen waarop in beginsel elke aannemer de gelegenheid heeft om zich in te schrijven).

9. Bestek en sancties.

De standaard bestekstekst zal voor werken waarop de 5% regeling van toepassing is, worden aangepast. De kernpunten van deze bestekseis zijn:

- a). Er moet minimaal 5% van de aanneemsom worden verloond aan werkelozen, bij voorkeur bijstands- en Niet-UitkeringsGerechtigden die als zodanig bij de gemeente Haarlem staan geregistreerd.
- b). De aannemer aan wie het werk is opgedragen moet vòòr aanvang van het werk in overleg treden met het uitvoerend orgaan.
- c). De aannemer moet medewerking verlenen aan het uitvoerend orgaan opdat dit orgaan periodiek kan rapporteren over de behaalde resultaten.
- d). Indien de aannemer niet voldoet aan deze bestekseis zal een bedrag op zijn betaling worden ingehouden ter grootte van het bedrag dat ten onrechte niet is verloond aan werkelozen.

10. Financiën.

Paswerk heeft reeds een gelijksoortige aanbieding gedaan voor het project "Openbare Ruimte". Hierover is reeds overeenstemming bereikt met PD/SoZaWe. De kosten voor het reïntegratietraject worden gedekt uit het werkdeel van het WBB-budget. Daarboven komt nog een bedrag aan detachingskosten (o.a. voor de administratieve begeleiding en rapportage in het kader van het werk zelf). Deze detachingskosten komen ten laste van het werk.

Kosten voor het inzetten van werkelozen buiten de regio (als er binnen de regio geen geschikte kandidaten zijn > zie paragraaf 2) komen voor rekening van de aannemer.

Het inzetten van werkelozen kan in de marge consequenties hebben voor de kosten van het werk. Die consequenties kunnen zowel positief als negatief zijn. Dat valt moeilijk in te schatten. Wij schatten in dat dit hooguit om enkele procenten gaat. Voor de gemeentelijke begroting in zijn totaliteit heeft dit geen nadelige consequenties. Dat komt doordat:

- De bijstandsuitkering lager zal zijn.
- De begroting niet is gebaseerd op afzonderlijke werken maar op het totaal aan onderhoudsuitgaven voor alle werken per beleidsveld tezamen, waardoor positieve en negatieve effecten tegen elkaar weg kunnen vallen.
- De 5% regeling voor verreweg het grootste deel van toepassing is op investeringswerken waardoor het effect op de jaarrekening in de eerste jaren niet of nauwelijks merkbaar zal zijn.

11. Beleidsregels 5% regeling.

Wij hebben naar aanleiding van vorenstaande de volgende beleidsregels opgesteld, welke wij ter bespreking aan de commissie Beheer voorleggen.

1. Bij alle werken (m.u.v. de werken zoals genoemd in het volgende punt 2), met een begrote aanneemsom > € 200.000, een uitvoeringsduur van minimaal vier maanden en een loonsom van minimaal € 80.000 wordt als bestekseis opgenomen dat de aannemer wordt verplicht om 5% van de aanneemsom te verlonen aan werkelozen, bij voorkeur bijstands- en Niet-UitkeringsGerechtigden die als zodanig bij de gemeente Haarlem staan geregistreerd. Het percentage van 5% mag na de aanbesteding in onderling overleg worden verhoogd.

B&w nota

2. Punt 1 geldt niet voor (water)bodemsaneringswerken waarbij krachtens de Wet Bodembescherming een saneringsplan verplicht is.
3. Als sanctie bij het niet nakomen van de besteksbepaling om 5% te verlonen aan werkelozen geldt dat de aannemer wordt gekort op zijn betalingen ter grootte van het bedrag dat ten onrechte niet is verloned aan werkelozen.
4. Bij de selectie van aannemers die worden uitgenodigd voor onderhandse aanbestedingen en enkelvoudige uitnodigingen mag een voorkeursbehandeling worden gegeven aan aannemers die in de afgelopen drie jaar hebben laten blijken de 5% regeling goed te hebben uitgevoerd. Het tegenovergestelde geldt voor aannemers die in de afgelopen drie jaar de 5% regeling niet goed hebben uitgevoerd.

12. B&W-besluit.

1. Het college stelt in antwoord op motie 5 d.d. 21 september 2006 van PvdA, SP, GroenLinks en Axielijst, waarin wordt gevraagd om bij (achterstallige) onderhoudswerken 5% van de aanneemsom te verlonen aan werkelozen, de beleidsregels 1 t/m 4 vast zoals vermeld in in deze nota.
2. Paswerk wordt als eerste in de gelegenheid gesteld om een offerte uit te brengen voor de vervulling van de rol van uitvoerend orgaan zoals vermeld in deze nota.
3. Dit besluit heeft geen nadelige financiële consequenties voor de gemeentelijke begroting.
4. Dit besluit zal op de gebruikelijke wijze openbaar worden gemaakt, d.w.z. daags na ons besluit.
5. Ons besluit met bijbehorende nota wordt ter bespreking voorgelegd aan de commissie Beheer.