

Onderwerp: herstructurering Paswerk
BBV nr: 2014/426241

1. Inleiding

Naar aanleiding van de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 hebben drie van de vijf deelnemende gemeenten in de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningsschap Zuid-Kennemerland (Paswerk), te weten Heemstede, Bloemendaal en Haarlemmerliede en Spaarnwoude, besloten om niet langer via de GR te participeren in de re-integratie activiteiten en de dagbesteding. Op 20 december 2013 is door het Algemeen Bestuur van Paswerk het besluit genomen om deze taken per 1 januari 2015 te ontvlechten en buiten de GR te organiseren. De raad is over de splitsing geïnformeerd bij de Kadernota. Aanpassing van de juridische en organisatorische structuur van Paswerk wordt door alle betrokken gemeenten wenselijk geacht.

De ontvlechting houdt in dat een splitsing wordt aangebracht tussen de GR enerzijds en de nevenstructuur, bestaande uit verschillende B.V.'s en een stichting, anderzijds. De vijf gemeenten blijven gezamenlijk deelnemen in de GR, zijnde het SW-bedrijf van Paswerk. De gemeenten Zandvoort en Haarlem organiseren hun re-integratie activiteiten en dagbesteding daarnaast in de afgesplitste nevenstructuur. De aandelen van de bestaande Werkpas Holding B.V. worden van de Stichting Administratiekantoor Werkpas Holding B.V. overgedragen aan de gemeenten Haarlem en Zandvoort. De stichting wordt opgeheven. De twee gemeenten gaan hierdoor als aandeelhouders deelnemen in Werkpas Holding B.V.

In dit voorstel worden op grond van artikel 160, tweede lid van de Gemeentewet de wensen en bedenkingen van de raad gevraagd met betrekking tot deze voorgenomen deelname van het college in de Werkpas Holding B.V.

2. Collegebesluit

1. Het college is voornemens te besluiten met ingang van 1 januari 2015 samen met het college van de gemeente Zandvoort deel te nemen in de besloten vennootschap Werkpas Holding B.V., onder voorbehoud dat het overleg met de commissie Bestuur en zienswijze van de raad geen aanleiding geeft om het besluit te wijzigen of in te trekken.
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties.
3. De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit.
4. Het college verzoekt de gemeenteraad zijn zienswijze te geven op het onder 1 genoemde besluit.
5. Het college zendt dit stuk aan de gemeenteraad nadat de commissie Bestuur hier advies over heeft gegeven.
6. Op grond van economische en financiële belangen van de gemeente wordt bijlage 3 niet openbaar gemaakt en wordt geheimhouding opgelegd ex artikel 55 Gemeentewet omtrent het behandelde in de vergadering en omtrent de inhoud van het stuk.

3. Beoogd resultaat

Definitieve besluitvorming bereiken over de deelname van de gemeente Haarlem (tezamen met de gemeente Zandvoort) in Werkpas Holding B.V.

4. Argumenten

4.1 (Quasi-)inbesteding van re-integratie activiteiten en dagbesteding bij Werkpas Holding B.V.

De gemeenten Haarlem en Zandvoort brengen hun re-integratie activiteiten en dagbesteding onder bij de Werkpas Holding B.V. Om deze onderhandse opdrachtverstrekking mogelijk te maken, doen de gemeenten een beroep op (quasi-)inbesteding. Hiervoor is vereist dat de gemeenten toezicht uitoefenen op de Werkpas Holding B.V. als op hun eigen diensten, de B.V. het merendeel van zijn activiteiten voor Haarlem en Zandvoort uitvoert en er geen sprake is van privékapitaal in de B.V.

Wat betreft het toezichtcriterium geldt dat uit bestendige Europese jurisprudentie (inmiddels gecodificeerd in de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn EG/2014/24) volgt, dat het vereiste toezicht gezamenlijk kan worden uitgeoefend. In het geval van gezamenlijk toezicht, dienen voor de toets aan het merendeelcriterium de activiteiten in beschouwing te worden genomen die worden verricht voor de toezichthoudende entiteiten gezamenlijk. Privéondernemingen mogen niet participeren in de eigendom van die entiteit.

Aan alle drie voorwaarden wordt hier voldaan. De Werkpas Holding B.V. zal op grond van de op te stellen statuten, waarin de aandelen in handen van Haarlem en Zandvoort komen, onder een zodanig toezicht staan, dat de twee gemeenten een doorslaggevende invloed uitoefenen zowel op de strategische doelstellingen als op de belangrijke beslissingen van deze vennootschap. Aandelen zullen ook uitsluitend in het bezit van Haarlem en Zandvoort zijn met de uitdrukkelijke uitsluiting van de mogelijkheid dat privéondernemingen in de eigendom van de B.V. kunnen deelnemen. Tenslotte zal de Werkpas Holding B.V. het merendeel van zijn werkzaamheden, te weten tenminste 80%, verrichten ten behoeve van de gemeenten Haarlem en Zandvoort. De re-integratie activiteiten die Heemstede, Bloemendaal en Haarlemmerliede en Spaarnwoude eventueel door de B.V. zullen laten uitvoeren zijn qua omvang slechts marginaal.

Om deel te kunnen nemen in de Werkpas Holding B.V. verlangt de Gemeentewet (artikel 160, tweede lid) dat de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar maakt ten aanzien van dit voorgenomen besluit van het college.

4.2 Aandelen en stemverhouding

Als gevolg van de voorgenomen herstructurering zullen de aandelen van Werkpas Holding B.V., nu nog in bezit van Stichting Administratiekantoor Werkpas Holding B.V. (juridisch eigendom) en de GR (certificaten), moeten worden overgedragen aan de gemeenten Zandvoort en Haarlem. Dit betekent dat deze gemeenten samen invulling aan het aandeelhouderschap zullen gaan geven. De aandelenverhouding wordt gebaseerd op de inwonertallen van de gemeenten. Het gestort en opgevraagd aandelenkapitaal van Werkpas Holding B.V. bestaat op dit moment uit 182 aandelen van € 100 nominaal. Haarlem heeft per 1 januari 2013 153.093 inwoners, hetgeen 164 aandelen oplevert. Zandvoort heeft 16.593 inwoners, hetgeen leidt tot 18 aandelen. De verhouding van het aandelenbezit is tevens bepalend voor de eigendomsverhouding.

Wat betreft de stemverhouding geldt dat in de vergadering van aandeelhouders (AVA) elk aandeel met stemrecht als één stem geldt. De stemverhouding verloopt dus synchroon met het feitelijke aandelenbezit.

4.3 Financiering

Door de voorgenomen splitsing is de financiering een punt van aandacht. Werkpas Holding B.V. heeft immers werkkapitaal nodig om haar activiteiten te ontplooiën en voor dit werkkapitaal is financiering nodig. Tot op heden werd en wordt in de financieringsbehoefte

voorzien door een open rekening-courantverhouding met de GR, waarbij de Holding over de openstaande saldi rente vergoedt aan de GR.

De directie van de Holding, tevens de directie van Paswerk, geeft als mogelijkheid om de bestaande rekening-courantverhouding onder de huidige rentecondities vanaf 1 januari 2015 voort te zetten. Indien deze mogelijkheid een voornemen wordt, zal het aan het bestuur van de GR ter instemming worden voorgelegd.

Een andere mogelijkheid is dat Werkpas Holding B.V. op eigen titel een rekening-courantkrediet opent. In dit geval is geen instemming nodig van alle in de GR deelnemende gemeenten. De gemeente Haarlem dient hiertoe een garantiestelling af te geven bij de Bank Nederlandse Gemeente.

Het college heeft voorkeur voor een derde mogelijkheid, namelijk volledige bevoorschotting op maandelijkse basis door de gemeente Haarlem, wellicht in combinatie met voorzetting van de bestaande rekening-courantverhouding met de GR. Door maandelijkse bevoorschotting beschikt de Holding over een regelmatige liquiditeitsstroom.

5. Risico's en kanttekeningen

De Raad van de gemeente Zandvoort zal op 16 december 2014 een raadsstuk met een soortgelijke inhoud behandelen en kan dan haar wensen en/of bedenkingen over de voorgenomen splitsing kenbaar maken.

In het kader van actief risicomanagement heeft het college een intern onderzoek laten uitvoeren om inzicht te krijgen in de financiële risico's en aansturingsvraagstukken die de nieuwe structuur met zich meebrengt. Uit het onderzoek blijkt dat nog onduidelijkheid bestaat over de stand van het eigen vermogen van de Holding in 2015 en dat onzekerheden in met name de opbrengsten zorgen voor vraagtekens over de haalbaarheid van het verwachte exploitatieresultaat 2015. Uit het onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat bij de Holding sprake is van een financieel risico. Het college heeft het (nog te vormen) bestuur van de Holding geadviseerd om de concept-begroting 2015 pas vast te stellen nadat de geconstateerde onduidelijkheden en onzekerheden met aanvullende informatie voldoende zijn weggenomen. Het college realiseert zich dat de Holding een particuliere onderneming is met een ander risicoprofiel dan de gemeente, maar acht meer informatie nodig over onderbouwing van activiteiten, het gevolg voor de begroting en de sturing die daarop plaats vindt. Daarmee kan de gemeente haar rol als aandeelhouder op een gedegen manier vervullen.

Tijdens het onderzoek is ook aan de orde gesteld welk risico de gemeente Haarlem – als grootste aandeelhouder – loopt, bijvoorbeeld indien de Holding BV (een deel van) haar activiteiten door financiële omstandigheden zou moeten staken. De geconstateerde risico's zijn als volgt onderverdeeld en benoemd:

- Maatschappelijk: Bij stopzetten van (een deel van) de activiteiten die door de Holding worden uitgevoerd dreigt een groot verlies aan maatschappelijk waardevolle activiteiten: re-integratie en begeleiding van allerlei doelgroepen, dagbesteding, leer-werktrajecten.
- Organisatorisch: De gemeente Haarlem heeft Paswerk (de Holding) als strategisch partner benoemd. Dit blijkt ook uit de grote verwevenheid tussen de activiteiten van de Holding en de mate waarin Haarlem afnemer is. Deze grote complexiteit en

verwevenheid op organisatorisch vlak maakt Haarlem afhankelijk van de Holding voor veel verschillende activiteiten.

- Financieel: Het financiële risico lijkt in eerste instantie beperkt: verlies van het gestorte aandelenkapitaal (van beperkte omvang) en van eventuele voorfinanciering van activiteiten. Anderzijds volgt uit het maatschappelijke risico een secundair financieel risico: uit ervaring blijkt dat bij potentieel verlies van maatschappelijk waardevolle activiteiten de gemeente geneigd is een dergelijke instelling of onderneming financieel te ondersteunen.
- Politiek/imago: Bij een eventueel liquiditeitsprobleem of faillissement van de Holding zal de gemeente Haarlem als grootste aandeelhouder ook politiek verantwoordelijk worden gehouden. Ook volgt er uit het maatschappelijk risico een secundair politiek risico: het verlies van maatschappelijk waardevolle activiteiten (zoals re-integratie en dagbesteding) komt op het conto van de gemeente.

Het college erkent deze risico's maar heeft vertrouwen in het bestuur en directie van de Holding dat een dergelijke situatie zich niet zal voordoen. Overigens blijkt uit de gemeentelijke programmabegroting 2015-2019 dat Paswerk als verbonden partij valt onder normaal toezicht, en er daarmee geen reden is om aan te nemen dat er een verhoogde kans is dat deze risico's zich voordoen.

6. Uitvoering

Om de financiering van Werkpas Holding BV te garanderen zal de bestaande rekening-courantverhouding met de GR voortgezet worden (al dan niet in combinatie met volledige bevoorschotting op maandelijkse basis) of een nieuw rekening-courantkrediet worden. Het college geeft hier verdere uitwerking aan in een uitvoeringsbesluit.

7. Bijlagen

1. Overzicht huidige structuur Paswerk
2. Overzicht nieuwe structuur Paswerk
3. Onderzoek Paswerk (geheim art. 55)

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

8. Zienswijze

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

zijn wensen en bedenkingen ter kennis te brengen aan het college met betrekking tot het besluit van het college om met ingang van 1 januari 2015 tezamen met het college van de gemeente Zandvoort deel te nemen in de besloten vennootschap Werkpas Holding B.V.

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter