Toekomstverkenning Promen

Eindrapport

24 april 2026 | Baarn

Inhoud

1	Bestuurlijke samenvatting	3
2	Inleiding, vraag en aanpak	8
3	Externe omgevingsanalyse	11
4	Verkenning scenario's en uitgangspunten	15
5	Missie, visie, strategie en leidende principes	18
6	Interne uitwerking	21
7	Conclusies en aanbevelingen in stappenplan	29
8	Tot slot	33

Bijlage 1 – Externe ontwikkelingen	34
Bijlage 2 – Model van Simons	43
Bijlage 3 – Financiële businesscase	46

Auteurs: A.J.M. Revenboer, Y.Q.X. Schoof, H.M. ter Beek
Baarn, 24 april 2026

1 Bestuurlijke samenvatting

Toekomstverkenning

De Galan Groep heeft in opdracht van de gemeenten Alphen aan den Rijn, Capelle aan den IJssel, Gouda, Krimpen aan den IJssel, Krimpenerwaard, Waddinxveen en Zuidplas (samen de gemeenten die de Gemeenschappelijke Regeling Promen vormen) de toekomstverkenning van Promen uitgewerkt. Het traject is bij de start vanuit een afgebakende opdracht en conceptaanpak opgepakt. Gaandeweg de uitvoering van het project zijn nieuwe inzichten ontstaan en deze zijn vervolgens in overleg met de opdrachtgever verwerkt in de definitieve aanpak en een aantal tussenproducten. Deze nieuwe inzichten kwamen met name uit de interviews met wethouders, ambtelijke ondersteuning en directie Promen, evenals uit de eerste financiële analyse.

Aanleiding

De concrete aanleiding van het traject met de Galan Groep was het beoogde aflopen van het Hoofdlijnenbesluit op 31 december 2025. Daarnaast heeft het Rijk in een tweetal Kamerbrieven gemeenten opgeroepen om de visievorming met betrekking tot de 'sociale infrastructuur' ter hand te nemen. Tevens heeft het Rijk voorstellen uitgewerkt om gemeenten tegemoet te komen bij de financiële uitdagingen ten aanzien van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Daar heeft het Rijk ook bijhorende financiering voor geregeld. Dit biedt gemeenten ook de financiële ruimte om hun visie uit te voeren.

Hoofdlijnenbesluit eindig

Al vroeg in het proces kwam de wens naar voren van wethouders en directie Promen om het Hoofdlijnenbesluit niet te verlengen maar om te komen tot nieuwe afspraken in het licht van een veranderende omgeving. Door de langere doorlooptijd van het traject (mede door het maken van een tussenstap in de aanpak en de analyse van de financiën) is het Hoofdlijnenbesluit alsnog met twee jaar verlengd tot 31 december 2027, maar blijft het uitgangspunt dat het Hoofdlijnenbesluit eindig is, inclusief de wijze van kostentoerekening tussen Promen en Prowork BV. Dit vraagt om een goede en tijdige voorbereiding op een nieuwe vorm van samenwerking. Wij doen daar aan het eind van dit rapport ook aanbevelingen voor.

Promen presteert goed

Promen presteert goed en dat verdient nadrukkelijke erkenning. In landelijk perspectief behoort Promen tot de organisaties die hun maatschappelijke opdracht solide en toekomstgericht invullen. Binnen de gemeenten is het vertrouwen in Promen groot. Vanaf de start van dit traject was er brede herkenning van de waarde die Promen levert: een organisatie die haar maatschappelijke rol serieus neemt, aantoonbaar waarde creëert voor inwoners en tegelijkertijd financieel gezond opereert. Bestuurders onderstrepen het belang van een vitaal Promen dat zich blijft ontwikkelen en klaar is voor de toekomstige opgaven. Dat vertrouwen zegt veel over de kwaliteit van de dienstverlening én over de stabiliteit van de organisatie. Daarnaast hebben gemeenten en Promen de afgelopen jaren op basis van het Hoofdlijnenbesluit goed samengewerkt. Er is gebouwd aan een werkrelatie die wordt

gekenmerkt door wederzijds vertrouwen en duidelijke gezamenlijke ambities. Die stevige basis biedt een belangrijke uitgangspositie voor de komende jaren, waarin verdere doorontwikkeling en innovatie centraal staan.

Strategische koers bevestigd

In het proces van dit traject is relatief snel de strategische koers bevestigd: de huidige gemeentelijke samenwerking en het afgesproken basispakket blijven in stand en er is geen wens om de GR op te knippen of taken toe te voegen. Daarbij geven gemeenten ook aan dat zij geïnteresseerd zijn in het beleggen van andere taken maar dat het daarvoor noodzakelijk is te onderzoeken of dit inderdaad een toevoeging is, of het past bij Promen en of het voor inwoners waarde toevoegt. Daarmee zijn de missie en visie bestuurlijk herbevestigd.
Voor de gemeente Alphen aan den Rijn speelt de vraag of men onderdeel van de GR wil blijven. Ná de gemeenteraadsverkiezingen van 18 maart 2026 zal het nieuwe college van B&W zich daarover moeten buigen. Overigens betreft het een juridische aangelegenheid, de mensen zullen bij Promen blijven.

Instroom en uitstroom veranderen bekostiging

Daarbij helpt het de komende jaren dat het Rijk per Wsw-plek meer budget ter beschikking stelt. Tevens zijn er middelen (onder andere 'Impulsgelden') om de transitie te bekostigen en de sociale infrastructuur toekomstbestendig te houden. Tegelijkertijd neemt het aantal Wsw-medewerkers door natuurlijke uitstroom (pensioen) de komende jaren af. Binnen acht jaar is het aantal ongeveer gehalveerd. Daarbij is de afname bij Promen wat langzamer dan gemiddeld in het land. Dat geeft wat meer tijd om de consequenties door te vertalen, zoals dit rapport beoogd.

De doelgroep uit de Participatiewet is in de loop van de jaren veranderd. Enerzijds door de goede arbeidsmarkt die veel mensen naar regulier werk heeft gebracht. Anderzijds door het op slot zetten van de Wsw waardoor inwoners die anders onder de Wsw zouden zijn gevallen, nu onder de Participatiewet vallen. Deze veranderende doelgroep in de Participatiewet vraagt om meer, langere en andere ondersteuning dan de Wsw-medewerkers. Gedurende de komende jaren verandert de verhouding tussen Wsw-medewerkers en doelgroep Participatiewet. Dat heeft betekenis voor de werksoorten en ondersteuning. Dat betekent ook een 'transformatie van de financiering': in de loop der jaren zijn de administratieve kostentoerekening enerzijds en de daadwerkelijke kosten vanaf het Hoofdlijnenbesluit in 2017 anderzijds, steeds meer uit de pas gaan lopen. Dit is het gevolg van tussen Promen en de gemeenten gemaakte afspraken over de tarieven en kostentoerekening voor de dienstverlening van Prowork (waarbij in het Hoofdlijnenbesluit ook is bepaald dat Prowork kostenneutraal moest werken). Promen heeft toegelicht dat in de loop der jaren te veel kosten werden toegerekend aan Promen (c.q. het Wsw-bedrijf) en te weinig aan Prowork (en de daar werkzame P-wetters). De voor Prowork momenteel gehanteerde tarieven zijn niet kostendekkend waardoor feitelijk de Wsw'ers de P-wetters subsidiëren. Als daar niets aan gedaan wordt, loopt dit steeds verder uit de pas omdat het aantal Wsw'ers door natuurlijk verloop (o.a. pensioen) terugloopt en het aantal P-wetters toeneemt.

De omschakeling naar een ander kostentoerekeningsmodel (feitelijk de transformatie van de financiering) willen Promen en de gemeenten uiterlijk bij de begroting 2028 / OP 2028 uitgewerkt hebben. De analyse en uitwerking van dit rapport hebben aan dit inzicht en voornemen bijgedragen.

Toekomstbestendig: robuustheid én wendbaarheid is cruciaal

Daarbij beoogt dit traject om de gemeenten en Promen voor de komende 12 tot 16 jaar ten aanzien van de dienstverlening van Promen toekomstbestendig te houden. Gelet op alle veranderingen in de externe omgeving is één ding duidelijk: het is niet te voorzien hoe de wereld er over pakweg vijf jaar uit ziet. Ook in de komende jaren zullen er ongetwijfeld veranderingen zijn (bijvoorbeeld vanuit het Rijk) die betekenis hebben voor Promen en de gemeenten. In het coalitieprogramma van het kabinet Jetten staat bijvoorbeeld het voornemen om 'Startbanen' te creëren voor inburgeraars. Mogelijk kan dat betekenis hebben voor de dienstverlening van Promen voor de gemeenten.

Dit alles vraagt om een wendbare en robuuste organisatie die samen met de gemeenten tijdig kan bijsturen, om daarmee het risico te voorkomen dat sommige werksoorten te klein worden (vanwege de uitstroom Wsw-medewerkers) of structureel verliesgevend raken. Ook dient er ruimte te zijn voor innovaties. De gemeenten geven ook aan dat zij geïnteresseerd zijn in het beleggen van andere taken maar daarvoor is het noodzakelijk te onderzoeken of dit inderdaad een toevoeging is, het past bij Promen en of het voor de inwoners waarde toevoegt. Als de gemeenten en Promen positief staan tegenover dergelijke innovaties, dan is het zinvol om dat door middel van pilots concreet te maken. Als die pilots succesvol blijken te zijn dienen ze ook geborgd te worden in de staande organisatie van de gemeenten en Promen. Het huidige Hoofdlijnenbesluit biedt die kaders onvoldoende, waardoor wij adviseren dat er ook een nieuwe set aan spelregels afgesproken dient te worden om robuust en wendbaar te kunnen sturen.

Daarbij krijgen de gemeenten meer budget vanuit het Rijk voor Wsw-medewerkers en hangt de stijging van de gemeentelijke bijdrage samen met de groei van het aantal doelgroepmedewerkers; de loon- en begeleidingscomponent worden gedekt door rijksmiddelen, zoals Beschut Werk Garantiebanen en Opstapbanen. Tevens is van belang hoe het werkpakket en bijbehorende budget van de gemeenten eruit blijft zien. Daarnaast heeft Promen inkomsten uit werk dat zij voor werkgevers uitvoert, bijvoorbeeld met (groeps-) detachering.

Doelgroep Participatiewet blijft groeien en vraagt om andere ondersteuning dan Wsw

De doelgroep uit de P-wet, die gaat toenemen, vraagt om andersoortige ondersteuning dan de gemiddelde Wsw-medewerker, het vraagt bijvoorbeeld meer en een langere ondersteuning. Dit betekent dat deze bredere doelgroep andere vormen van begeleiding en werk vraagt en om stevige borging daarvan. Gemeenten en Promen zijn beiden gebaat bij duidelijke afspraken over werkpakketten en een voorspelbare afname van SW medewerkers en instroom van P-wetters. Regionale verschillen - die mede ingegeven zijn door de twee verschillende arbeidsmarktregio's en het verschil dat de IJsselgemeenten bij de GR IJsselgemeenten hun P-wet taken hebben belegd - vragen weliswaar vanuit een basispakket van dienstverlening om gedifferentieerde

afspraken naar de toekomst toe. Zo heeft Promen bij de Ijsselgemeenten te maken met de GR Ijsselgemeenten wat een andere dynamiek geeft dan met de andere gemeenten.

Businesscase bevestigt de houdbaarheid voor Promen, ook in de toekomst

De financiële businesscase (zie bijlage 3) bevestigt dat een toekomstbestendig Promen financieel houdbaar is, mits gemeenten en Promen gezamenlijk sturen op instroom, werkpakket, innovatie en governance. De conclusie van de financiële businesscase is dat de bekostiging van gemeenten door het Rijk vanaf 2028 in beginsel volledig op basis van 'p x q' plaatsvindt. De bekostiging van gemeenten neemt daardoor naar rato toe met de toenemende aantallen doelgroepmedewerkers vanuit de P-wet, zodat de gemeenten in staat zijn om Promen te voorzien van de benodigde financiering voor de geraamde extra werkplekken voor de P-wetters. De Galan Groep beoordeelt de aannames en denklijn van de financiële onderbouwing van Promen als realistisch.
De kern van de opgave ligt dan ook niet zo zeer in de betaalbaarheid, maar in bestuurlijke bereidheid en het gezamenlijk eigenaarschap. Door samen door te pakken op de gedeelde sturingsfilosofie en het basispakket adequaat uit te voeren, ontstaat een robuuste en wendbare organisatie die in een veranderende context duurzaam invulling geeft aan de maatschappelijke opdracht.

Versterkte samenwerking, duidelijke sturing en governance essentieel

De analyse benadrukt dat een toekomstbestendig Promen meer vraagt dan financiële afspraken alleen. De essentie ligt in versterkte samenwerking, een duidelijke sturingsfilosofie en een governance waarin gemeenten en Promen als één (netwerk-)organisatie opereren. Het traject van de afgelopen maanden heeft laten zien dat deze gezamenlijke werkwijze - na discussie - uiteindelijk leidt tot meer eenduidigheid, eenvoud en concretere resultaten. Om deze lijn vast te houden, is het noodzakelijk te sturen vanuit gezamenlijke principes, gezamenlijke KPI's, een heldere rolverdeling en structurele afstemming op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Dit is essentieel om de wendbaarheid te vergroten, innovaties duurzaam te laten landen en risico's tijdig te signaleren en te managen.

Wanneer deze samenhang onvoldoende wordt geborgd, ontstaan er risico's zoals versnippering, afnemende strategische slagkracht, miscommunicatie en onvoldoende doorontwikkeling van pilots en innovaties. Ook bestaat het risico dat toekomstige beleidsmatige keuzes of directieleden onvoldoende aansluiten op de gezamenlijke visie. Daarom is versterking van gezamenlijke governance, helderheid over gedrag (hoe uiting te geven aan afspraken) en samenwerking cruciaal.

Aanbevolen vervolgstappen

Om te komen tot een robuuste en wendbare samenwerking en organisatie formuleren wij op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn in hoofdstuk 7 verder uitgewerkt. Daarbij is het van belang dat alle onderdelen van de adviezen in samenhang met elkaar worden doorgevoerd. Daarmee ontstaat een nieuwe sturingsfilosofie als doorontwikkeling van het Hoofdlijnenbesluit én is er helderheid en eenduidigheid over de financiën. De kernelementen van de adviezen zijn daarbij:

- Herbevestig de strategische koers en geef met elkaar vorm aan de nieuwe sturingsfilosofie als doorontwikkeling van het Hoofdlijnenbesluit en het basispakket adequaat uit te voeren zodat Promen zich verder ontwikkeld naar een robuuste en wendbare organisatie die in een veranderende context duurzaam invulling geeft aan de maatschappelijke opdracht.
- Bezie op korte termijn het meerjarig financiële kader in relatie tot het Ondernemingsplan: De omschakeling naar een ander kostentoerekeningsmodel (feitelijk de transformatie van de financiering) willen Promen en de gemeenten uiterlijk bij de begroting 2028 / OP 2028 uitgewerkt hebben. De analyse en uitwerking van dit rapport hebben aan dit inzicht en voornemen bijgedragen.
- Richt, op basis vanuit de nieuwe sturingsfilosofie, de wijze van innovatie in. Borg daarbij het opzetten, uitvoeren en evalueren van pilots beter. Met duidelijke kaders en criteria waardoor succesvolle pilots doorgevoerd worden in de dienstverlening en werkprocessen van de organisaties (zowel Promen als gemeenten).
- Versterk en houdt de sturing tussen gemeenten en Promen toekomstbestendig, waarbij er een betere balans is tussen beleid, financiën en management zodat het gemeentelijk management samen met de directie Promen adequater kan sturen.
- Vertaal de elementen uit de adviezen in gezamenlijkheid met elkaar door.

2 Inleiding, vraag en aanpak

De gemeenten Alphen aan den Rijn, Capelle aan den IJssel, Gouda, Krimpenerwaard, Krimpen aan den IJssel, Waddinxveen en Zuidplas nemen deel in de Gemeenschappelijke Regeling Promen. Deze gemeenten hebben samen circa 7.000 inwoners die een beroep doen op de Participatiewet. Een deel van deze inwoners maakt gebruik van de dienstverlening van Promen. Het gaat om mensen in de Wsw en met de indicatie Beschut Werk. Daarnaast biedt Promen ook dienstverlening op het gebied van re-integratie met Garantiebanen, Werkplekken en trajecten voor zogenoemde routedeelnemers, evenals op het gebied van inburgering, entree-onderwijs en stageplekken voor leerlingen van het VSO/Pro-onderwijs. Daarnaast biedt Promen aanvullende dienstverlening, zoals de Opstapbanen (voor de IJsselgemeenten) en UWV werkfit en spoor 2 trajecten. Het Talentenplein[1] is een belangrijke dienst om inwoners in- door- en uit te laten stromen.

Daarbij heeft de gemeente Alphen aan den Rijn een bijzondere positie, omdat zij enkel gebruik maakt van de Wsw plaatsen (inwoners die vanuit voormalig Boskoop vanuit de Wsw in dienst zijn bij Promen). Deze groep neemt in de komende jaren door natuurlijk verloop af van 24 personen in 2025 naar 0 personen in 2056: jaarlijks gaan 1-3 personen met pensioen. Voor de overige Wsw-ers en andere doelgroepen van de Participatiewet heeft Alphen aan den Rijn een eigen voorziening geregeld.

Na de komst van de Participatiewet in 2015 hebben de zeven gemeenten die deelnemen in de GR Promen in 2018 een Hoofdlijnenbesluit (2018-2025) vastgesteld, betreffende de ontwikkelingen voor onder meer de SW en de gevolgen voor Promen op langere termijn. Omdat het Hoofdlijnenbesluit eind 2025 zou aflopen, waren de gemeenten voornemens om nieuwe afspraken te maken voor de inrichting van een toekomstbestendig werkontwikkelbedrijf Promen. De eerste stap daarin is het onderzoeken en uitwerken van mogelijke scenario's passend bij de huidige ontwikkelingen, de mogelijkheden, wensen, context en visie van de zeven gemeenten en de GR Promen. Tevens vormt dit de aanzet voor het gezamenlijk traject met de Galan Groep: een toekomstverkenning voor het werkontwikkelbedrijf Promen. Inmiddels is het huidige Hoofdlijnenbesluit verlengd met twee jaar.

2.1 Het traject: toekomstverkenning Promen

Tijdens een startconferentie op 14 februari 2024 hebben de zeven gemeenten en Promen over de toekomstige uitvoering van de Participatiewet en Wsw en de rol van Promen daarbinnen gesproken. De deelnemers gaven aan dat ze gezamenlijkheid, inzicht in verschillende perspectieven en met nieuwe energie verdergaan belangrijk vinden in het nadenken over de toekomstontwikkeling van de participatieopdracht en de positie van Promen daarbinnen. Doel

[1] *Het Talentenplein is het onderdeel van Promen waar deelnemers beginnen aan hun re-integratietraject. Dat kan in diverse routes. Op deze routes ontdekken kandidaten waar hun sterke punten liggen, welk werk bij hen past en waar ze nog in kunnen groeien. Daarbij biedt Promen vanuit het Talentenplein ondersteuning aan in de weg terug naar werk of maatschappelijke participatie. Dat doet Promen door middel van jobcoaching, werkopdrachten, assessments en ontwikkelactiviteiten, trainingen en bemiddeling naar (gesubsidieerd) werk.*

van dit traject is om met elkaar een ontwerp te maken voor een toekomstbestendig werkontwikkelbedrijf Promen. Dat bij voorkeur betrekking heeft op een termijn van 12-16 jaar.

Een belangrijk bestuurlijk uitgangspunt dat daarbij geldt is dat de uitkeringsverstrekking door de gemeenten of - voor Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Zuidplas - door de GR IJsselgemeenten wordt uitgevoerd, ook in de toekomst. Een ander belangrijk bestuurlijk uitgangspunt is dat de zeven gemeenten de GR niet opsplitsen. Wel zal bezien worden hoe in de nabije toekomst de rol van Alphen aan den Rijn wordt ingevuld in verband met de uitstroom uit de Wsw van hun inwoners. In dit traject is vanuit ambtelijk Alphen aan den Rijn aangegeven dat men het logisch vindt om uit te treden en een meerjarige dienstverleningsovereenkomst te sluiten. Momenteel is er geen beeld van de bestuurlijke visie op dit punt. Ná de gemeenteraadsverkiezingen van 18 maart 2026 zal het nieuwe college van B&W van Alphen aan den Rijn daar een besluit over moeten nemen. Uiteraard in afstemming met het AB van de GR Promen. Overigens betreft het een juridische aangelegenheid, de mensen zullen bij Promen blijven.

Verder is het van belang om aan te geven dat in de GR Promen de kosten van uitvoering worden gedekt tegen een jaarlijks vooraf vastgesteld budget per gemeente. Vanuit het Hoofdlijnenbesluit en om scheiding aan te brengen tussen kosten voor Wsw-plekken en P-wet-plekken, heeft Promen een financiële en juridische structuur met Prowork BV met een gedetailleerde kosten-verdeel-systematiek uitgewerkt. Dit is ontstaan vanuit de wensen in het verleden van de gemeenten om per gemeente een kostentoerekening te maken. Bestuurlijk is aangegeven dat het vertrouwen in de afgelopen jaren is gegroeid en dat het toegroeien naar één organisatie voor de hand ligt. Dit met de verwachting dat hiermee ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Promen organisatie toenemen.

De gemeenten en Promen hebben in het afgelopen traject hun gezamenlijke visie voor de komende 12 tot 16 jaar herijkt. Centrale ambitie daarbij is het borgen van een levensvatbaar werkontwikkelbedrijf, met een basispakket dat door de zes gemeenten (Gouda, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Zuidplas, Krimpenerwaard en Waddinxveen) zal worden afgenomen. Het huidige Hoofdlijnenbesluit is met maximaal twee jaar verlengd tot 31 december 2027.

2.2 De vraag en gefaseerde aanpak

De gemeenten willen tot een vorm komen waarin zij de komende jaren blijven bijdragen aan de ontwikkeling en toekomstbestendigheid van werkontwikkelbedrijf Promen. De Galan Groep is gevraagd om een businesscase te maken, waarin de uitwerking van een toekomstbestendige vorm voor Promen is gevat.

Om hiertoe te komen, hebben we gebruik gemaakt van een gefaseerde aanpak:

1. Verkenning
   Een globale inhoudelijke en financiële analyse van realistische toekomstscenario's voor Promen. Te beginnen met een nulscenario met een analyse van externe ontwikkelingen in

het sociaal domein, landelijk en in de directe omgeving van Promen en daarbij ook een financiële analyse van het nulscenario.

2. Spiegeling gemeenten
   Per gemeente een beeld van de rol die zij voorziet voor Promen bij de uitvoering van taken in het sociaal domein in het bijzonder op het terrein van de Participatiewet.

3. Spiegeling Promen (a) en spiegeling gemeenten (b)
   Promen heeft gereageerd op de wensen en beelden van de gemeenten uit de tweede stap. Promen heeft een analyse gemaakt en de wensen doorvertaald. Om te voorkomen dat er over en weer een soort wensdenken zou ontstaan dat aan het eind van het traject tot niet haalbare financiële consequenties zou leiden waarmee het traject niets zou opleveren, is een tussenstap gemaakt waarbij de gemeenten een schriftelijke reactie hebben gegeven op de analyse en beelden die Promen had gemaakt. Op basis daarvan is een werkconferentie van wethouders/bestuurders, gemeenten (management, financiën en beleid) en directie Promen gehouden. Dit heeft als kader voor de businesscase geleid tot de bevestiging van de visie om met elkaar door te gaan én om vanuit een basispakket te werken.

4. Businesscase
   Analyse van de externe ontwikkelingen en gesprekken met gemeenten en Promen hebben geleid tot een businesscase. In fase 4 zijn de contouren voor het basispakket besproken en is er een aanzet gedaan voor een gesprek over gezamenlijke sturing voor de komende jaren. In bijlage 3 is de financiële analyse en cijfermatige onderbouwing aangegeven.

3 Externe omgevingsanalyse

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste externe ontwikkelingen die van invloed zijn op de context waarin Promen en werkontwikkelbedrijven in Nederland opereren. Deze ontwikkelingen zijn verkend in de eerste fase van het traject en vormen geen directe voorspellers van de uitkomsten van dit rapport. Ze zijn bedoeld om inzicht te geven in de bredere omgeving, trends en beleidsbewegingen die het werkterrein van Promen (kunnen) beïnvloeden. Hoewel niet alle ontwikkelingen nu al relevant zijn voor de actuele keuzes die Promen aangaan, zijn ze wél bepalend voor de landelijke dynamiek waarin gemeenten en Promen zich toe verhouden.

Om deze ontwikkelingen zo volledig mogelijk in beeld te brengen, is gebruik gemaakt van de DESTEP-methode[2] en zijn zowel landelijke beleidsrichtingen als observaties bij andere werkontwikkelbedrijven meegenomen. De uitgebreide onderbouwing hiervan is opgenomen in bijlage 1. Dit hoofdstuk biedt daarmee de bredere context waarbinnen het gesprek met gemeenten en Promen is gevoerd in de vervolgfase van het proces.

Wsw op slot en gevolgen voor invulling werkplekken

Sinds de Wsw op slot ging in 2015, neemt het aantal SW-plekken door natuurlijke uitstroom (onder andere pensionering) af. Afgelopen jaren heeft er al een halvering plaatsgevonden en de komende 8 jaar komt er voor Promen nog een keer een halvering aan. Daarbij is de afname bij Promen wat langzamer dan gemiddeld in het land. Dat geeft wat meer tijd om de consequenties door te vertalen, zoals in dit rapport beoogd.

Wsw-medewerkers stromen door natuurlijk verloop (o.a. pensionering) Promen uit. Nieuwe kandidaten uit de doelgroep kunnen deze vrijgekomen plekken tot nu toe niet zo maar invullen. Ze hebben meestal een lagere loonwaarde en vragen een intensievere en langere begeleiding en ondersteuning, waardoor de beschikbare werkplekken moeilijk vervulbaar zijn. Dit zet de uitvoering van passend werk voor kwetsbare groepen onder druk. Tevens moet bezien worden of en hoe de werksoorten, zoals catering en groenonderhoud, op hetzelfde kwaliteitsniveau kunnen blijven. Dit kan door bijvoorbeeld de teams anders samen te stellen.

Participatiewet in Balans vraagt om maatwerk en flexibiliteit

In de Participatiewet in Balans is naast uitstroom naar werk, maatschappelijke participatie als doel toegevoegd op basis van de mogelijkheden van een inwoner. De diversiteit in de doelgroep vraagt vanuit de Participatiewet in Balans dan ook een meer vraaggerichte en flexibele benadering. Alleen door in te zetten op maatwerk, kunnen mensen zich ontwikkelen en - indien mogelijk - duurzaam aan het werk worden geholpen en wordt vermeden dat ze terugvallen in inactiviteit of zorg.

Toenemende begeleidingsbehoefte van de doelgroep

De mensen die sinds 2015 onder de Participatiewet vallen - zoals mensen met GGZ-problematiek, een licht verstandelijke beperking en/of laaggeletterdheid - hebben vaker

[2] *DESTEP is een acroniem voor Demografisch, Economisch, Sociaal-cultureel, Technologisch, Ecologisch, Politiek-juridisch.*

complexe ondersteuningsvragen dan de groep uit de Wsw. Dit vraagt om intensievere begeleiding op de werkvloer en een grotere investering in personeel met specifieke expertise vanuit gemeenten en Promen. Tevens moet in ogenschouw worden genomen of inwoners in staat zijn om bepaalde reisafstanden te overbruggen of dat een activiteit in de nabijheid van het woonadres niet beter is. Er is een duidelijke beweging richting het lokaal en nabij organiseren van ondersteuning en werk, zodat inwoners sneller en persoonlijker geholpen kunnen worden. Dit sluit beter aan bij hun leefwereld en vergroot de kans op duurzame participatie. Daar staan - meestal - ook (hogere) kosten tegenover omdat meerdere, kleinere locaties meer kosten dan één grote locatie.

Groeiende en gedifferentieerde instroom van statushouders

De toename van statushouders in de bijstand zorgt voor een veranderende samenstelling van de bijstandsdoelgroep. Een deel is snel bemiddelbaar naar werk (via de B-1 route)[3], maar een ander deel vraagt langdurige, intensieve begeleiding (via de Z-route).[4] Daarnaast staat in het coalitieprogramma van het kabinet Jetten bijvoorbeeld het voornemen om 'Startbanen' te creëren voor inburgeraars en wordt er een duidelijke(re) koppeling tussen Participatiewet en Wet inburgering aangegeven. Daarnaast zien we in Avres (in Gorinchem) een voorbeeld voor Promen wat de inzet van werk voor statushouders aangaat.

Meer variatie in werksoorten nodig

De doelgroep is meer divers dan voorheen en vraagt om een breder palet aan werksoorten. Alleen met voldoende variatie in werk, tempo en omgeving kunnen mensen op een passende manier meedoen en doorgroeien richting werk of maatschappelijke participatie. Daarbij kan dan ook een mix van doelgroepen in die werksoorten tot stand worden gebracht, wat in het voordeel is van de ontwikkelmogelijkheden van de doelgroep. Dit vraagt wel wat van de bedrijfsvoering van Promen. Ook daar zit een balans in tussen doeltreffendheid (wat is goed voor de doelgroep) en doelmatigheid (kosten).

Overlap tussen dagbesteding en beschut werk / Simpel Switchen

Uit onderzoek (onder andere Movisie) blijkt dat er een grijs gebied is tussen Wmo bekostigde arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk vanuit de Participatiewet. Met het principe van 'Simpel Switchen' kunnen mensen soepeler doorgroeien naar (betaald) werk, mits domein-overstijgend wordt gedacht en gefinancierd. Dit kan betekenen dat een verlengde intake plaatsvindt, waarbij mensen ook op locatie in een werkopstelling worden geobserveerd en bezien om daarna de afweging te maken of iemand beter tot zijn/haar recht komt bij beschut werken of dat arbeidsmatige dagbesteding beter is. Uit voorbeelden in het land (bijvoorbeeld Den Bosch) blijkt dat voor 40% van de groep waarvan men dacht dat die naar arbeidsmatige dagbesteding zou gaan, uiteindelijk een beschut werken werkplek geschikter is. Een verdergaande optie is dat Promen zelf Wmo-bekostigde arbeidsmatige dagbestedings-activiteiten gaat uitvoeren. Ook daar zijn voorbeelden van in het land. Mochten gemeenten en

---

[3] *B1-route: voor inburgeraars die naar verwachting binnen een redelijke termijn taalniveau B1 kunnen halen. Richt zich op de combinatie van taal, werk en opleiding.*

[4] *Z-route: bedoeld voor inburgeraars die waarschijnlijk niet in staat zijn om taalniveau B1 of A2 te behalen binnen de inburgeringstermijn van 3 jaar. De verwacht is wel dat in deze groep relatief meer inburgeraars zijn die extra ondersteuning naar werk nodig hebben.*

Promen dit in de toekomst willen overwegen, dan vraagt dit om nodige aanpassing in werksoorten, activiteiten en bedrijfsvoering.

Wetsvoorstel 'Van school naar duurzaam werk' stimuleert integraal werken

De Wet van school naar duurzaam werk is bedoeld om jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen bij hun overgang van school naar werk en hen te helpen richting economische zelfstandigheid. Dit wordt bereikt met vier samenhangende maatregelen:

- Aanvullende loopbaanbegeleiding tot een jaar na diplomering of het verlaten van de school in het beroepsonderwijs, praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.
- Verhoging van de maximumleeftijd van de doelgroep van de Doorstroompunt-functie (voorheen RMC-functie) van 23 naar 27 jaar.
- Preventieve rol voor gemeenten in de Participatiewet bij het ondersteunen van jongeren naar werk.
- Stimulering van samenwerking tussen onderwijs, doorstroompunten en gemeenten op casusniveau en bij een regionaal programma

Deze nieuwe wetgeving onderstreept het belang van integraal kijken naar jongeren: onderwijs, jeugdzorg, werk, inkomen en wonen moeten beter op elkaar worden afgestemd. Dit vraagt om nauwe samenwerking tussen domeinen en organisaties (onderwijsinstellingen, gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijf) en een aanpak vanuit de behoeften van de jongere. Dit houdt ook innovatie in, waarbij gemeenten en Promen met elkaar bezien welke dienstverlening Promen in dit kader kan bieden. Om dat efficiënt en effectief te doen, zijn er spelregels nodig waarin bijvoorbeeld pilots worden ingericht die - als ze succesvol zijn - leiden tot een borging in de staande organisatie van deze dienstverlening.

Financiële druk en eventuele verlichting

Zoals hiervoor toegelicht, neemt de bijdrage die gemeenten per SW-plaats ontvangen van het Rijk voor de uitvoering van de Wsw in de komende jaren sterk toe. De reden hiervoor is het effect van een sterker dan eerder verwachte uitstroom van Wsw'ers. Het beschikbare macrobudget voor de uitvoering van de Wsw krimpt aanmerkelijk minder sterk dan het aantal Wsw'ers, zodat het beschikbare budget per Wsw'er toeneemt.
Voor de bredere doelgroep van de Participatiewet verandert de bekostiging van Beschut Werk per 1 januari 2028. Concreet betekent dit dat de loonwaardemetingen voor medewerkers Beschut Werk wordt afgeschaft en dat de bekostiging niet meer afhankelijk is van deze loonwaarde, maar dat er een vaste forfaitaire bijdrage wordt ingevoerd ten behoeve van Beschut Werk. Deze bijdrage is gebaseerd op een gemiddelde loonwaarde van circa 30 procent, zodat de loonkostensubsidie gemiddeld 70 procent zal bedragen. Totdat de wetswijziging van kracht is, ontvangen gemeenten via de Integratie-uitkering Participatie € 3.000,-- extra per beschutte werkplek, als tijdelijke ophoging van de Rijksbijdrage beschut werk. Promen werkt hier mee vanaf 1 januari 2026 en is ook opgenomen in het OP 2026.

In de Kamerbrieven 'Sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk' van 6 juli 2023 en 'Infrastructuur sociale ontwikkelbedrijven' van 21 december 2023 worden voorstellen uitgewerkt om gemeenten tegemoet te komen bij de financiële uitdagingen ten aanzien van de

infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. In 2024 is door het Ministerie van SZW al € 63,9 miljoen beschikbaar gesteld voor infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven.
Als vervolg daarop heeft SZW een voortgangsbrief (15-10-2024) over de infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk naar de Tweede Kamer verzonden. Vanaf 2025 ontvangen gemeenten jaarlijks een impulsbudget om de infrastructuur te versterken beginnend met € 35 miljoen in 2025 en aflopend naar € 19,8 miljoen in 2034.

Omdat een toekomstbestendige sociale infrastructuur vaak een regionale aanpak vereist, worden de middelen in principe uitgekeerd aan samenwerkingsverbanden rondom sociaal ontwikkelbedrijven (samengevoegd en toegewezen aan de grootste gemeente uit het samenwerkingsverband). Tevens komt er een structurele basisfinanciering voor de bedrijfskosten van sociaal ontwikkelbedrijven, oplopend van € 19,8 miljoen in 2025 naar € 35,9 miljoen per jaar vanaf 2035.
De gemeenten en Promen kunnen deze middelen inzetten om gezamenlijk tot de invulling te komen van de voorstellen zoals die in dit rapport staan. Op die manier wordt de 'tussengroep' goed bediend en is er meerjarig financiële zekerheid.

Actieve inzet van het instrument Loonkostensubsidie (LKS)

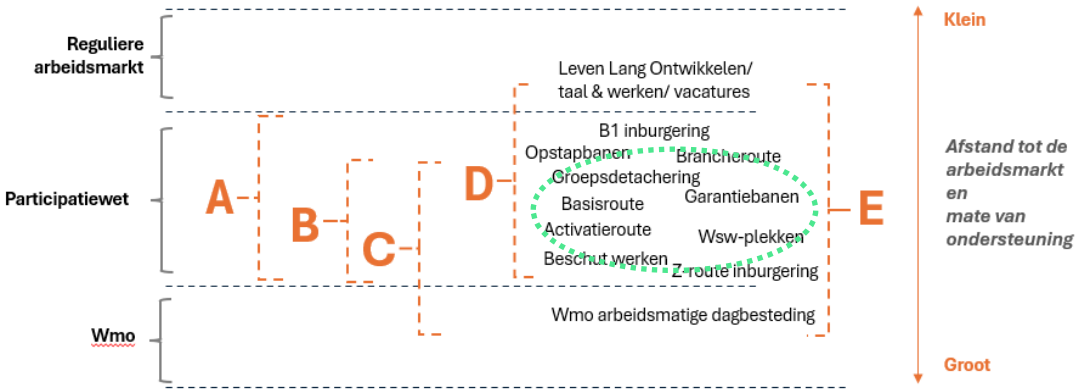
Het instrument van LKS wordt ingezet om leerwerkplekken te realiseren voor mensen die nog niet direct inzetbaar zijn op de reguliere arbeidsmarkt. Dit biedt kansen om inwoners met behulp van loonkostensubsidie beter voor te bereiden op werk. De uitvoering van het Regionaal Werkcentrum kan daar ook een belangrijke rol bij spelen.
Dit vraagt wel om extra aandacht omdat Promen in twee arbeidsmarktregio's werkzaam is. Dat kan betekenen dat er ook twee soorten dienstverlening ontwikkeld worden om LKS met steun van Promen meer bij reguliere werkgevers in te zetten.

Structurele krapte op de arbeidsmarkt en SROI

De aanhoudende vraag naar personeel bij reguliere werkgevers blijft mogelijkheden bieden om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam te plaatsen. Hier is wel voor nodig dat werkgevers worden ondersteund en ontzorgd en dat er geïnvesteerd wordt in begeleiding op maat. Het instrument van 'Social Return On Investment' kan daarbij behulpzaam zijn, zowel door dit mee te nemen in de gemeentelijke aanbestedingen als door een beroep te doen op het 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' van instellingen en bedrijven.
De gemeenten hebben aangegeven wel de regie te willen blijven voeren over de invulling van SROI. Ook voor dit punt geldt dat het niet van zelf plaats vindt en dat dit extra aandacht vraagt om SROI zo optimaal mogelijk in te vullen.

4 Verkenning scenario's en uitgangspunten

Op basis van het voorgaande zijn er scenario's verkend voor de toekomstige uitvoering door Promen. Dit en de onderstaande afbeelding zijn met name gebruikt als middel om op basis hiervan gesprekken te voeren met de gemeenten en Promen. Door een aantal aspecten aan te geven, is er een weging gemaakt bij het vormen van de visie op de toekomst van Promen en de daarbij passende keuze tot het gezamenlijk vormgeven van het basispakket.



Bovenstaande figuur is een algemeen model dat de verschillende trajecten binnen de Participatiewet weergeeft. Daarbij zijn tevens de arbeidsmatige dagbesteding (Wmo) en de mate van afstand tot de reguliere arbeidsmarkt weergegeven. Indien de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt van werkplekken en trajecten toeneemt in dit figuur, neemt ook de mate van benodigde ondersteuning bij deze werkplekken en trajecten toe.

Op basis van de gevraagde aanpak in dit traject en het bovenstaande, zijn er gesprekken gevoerd met de gemeenten binnen de GR Promen over hoe zij de toekomst voor Promen voorzien. Deze beelden zijn samengebracht, waarbij vervolgens is gevraagd aan Promen hier op te reageren en hun visie voor de toekomst over te brengen. Voordat alle beelden samen zijn gebracht tot de gezamenlijke visie, zijn gemeenten nog éénmalig gevraagd schriftelijk te spiegelen op de visie van Promen en op bovenstaand. Alle beelden zijn samengebracht in een werkconferentie op 6 november 2025. Daar is gesproken over een basispakket[5] en een pluspakket[6] en is besloten de businesscase te formuleren voor één gezamenlijk basispakket (zoals in groen omcirkeld in de schematische figuur) om verder te onderzoeken of en hoe de inhoud en uitvoering ervan kan volstaan om een goede (verplichte) voorziening die de gemeenten dienen te hebben voor het aanbod van beschut werk in stand te houden en te verbeteren. De nadere uitwerking van het pluspakket kan plaatsvinden na deze huidige verkenning. In dat pluspakket kan worden gedacht aan: Opstapbanen (GR IJsselgemeenten),

[5] *Basispakket betreft: alles wat alle gemeenten in de GR kunnen afnemen, tegen een bepaald volume. Zij betalen per aantal deelnemer.*

[6] *Pluspakket betreft: activiteiten die niet binnen de GR vallen en ook niet door alle gemeenten hoeven worden afgenomen. De kosten hiervoor worden per gebruikende gemeente doorbelast, inclusief risico opslag.*

nieuwe pilots, basisbanen, Module Arbeidsmarkt Participatie (Hierna: MAP), andere vormen van jobcoaching en maatwerk re-integratietrajecten).

Voor nu dient er in het basispakket gezorgd te worden dat deze voorziening ook financieel houdbaar blijft en er optimaal gebruik wordt gemaakt van de opgebouwde expertise van Promen.

Dat betekent ook dat er geen rigoureuze wijzigingen worden doorgevoerd, zoals het laten fuseren van Promen met de afdelingen Werk & Inkomen van de gemeenten en/of GR IJsselgemeenten (een model zoals waar in Maassluis, Vlaardingen en Schiedam met StroomOpwaarts, in 's-Hertogenbosch met de gemeentelijke dienst WeenerXL of in de regio Gorinchem met Avres voor is gekozen). Ook is niet gekozen voor het opknippen van Promen, waarbij gemeenten en/of de GR IJsselgemeenten de taken van Promen overnemen (een ontwikkeling die zich bijvoorbeeld wel voordoet bij de GR Tomingroep (Almere en Gooi- en Vechtstreek) waar een splitsing naar arbeidsmarktregio wordt doorgevoerd). Dit soort opties zijn besproken met de wethouders/bestuurders en de gemeentelijke ondersteuning maar daar is unaniem niet voor gekozen.

Dat alles heeft geleid tot het basispakket en uitgangspunten:

Het basispakket

- WSW
- Pw-routes
- Beschut
- (tijdelijke) Garantiebanen
- Externe jobcoaching

Met inachtneming van dat alle huidige dienstverlening en activiteiten binnen Promen blijven.

Uitgangspunten bij het basispakket

- Het basispakket wordt afgenomen door alle deelnemende gemeenten in de GR.
- De gemeenten betalen per deelnemer.
- Het basispakket voldoet aan een minimaal volume om Promen financieel gezond te houden in de komende 12-16 jaar
- Het eigen vermogen van Promen moet daarbij gedurende die jaren stabiel blijven.
- Het afgelopen Hoofdlijnenbesluit wordt niet verlengd.

Het Hoofdlijnenbesluit is inmiddels verlengd met twee jaar om de tijd waarin gemeenten tot nieuwe afspraken kunnen komen (mede op basis van dit traject) te overbruggen. Eind 2027 zal de verlenging van het Hoofdlijnenbesluit aflopen.

Een belangrijke constatering is dat er ten opzichte van de huidige dienstverlening door Promen weinig verandert. Ook de inzet van gemeenten om de kennis en kunde van Promen te behouden, blijft onverminderd. Al in een vroeg stadium werd duidelijk dat het Hoofdlijnenbesluit geen noodzakelijk document is voor gemeenten en Promen om op deze

wijze met elkaar een nieuwe set van afspraken te maken. Dat er een nieuwe set van afspraken dient te komen, werd evident gevonden.

Dat laat onverlet dat het gezamenlijke belang onverminderd groot blijft: samen zorgen voor duurzame werkgelegenheid, ontwikkelkansen en passende ondersteuning voor mensen binnen de Wsw, garantiebanen, beschut werk en re-integratie, zo dichtbij mogelijk georganiseerd.

Met het aflopen van het Hoofdlijnenbesluit eind 2027 wordt het des te belangrijker dat betrokken personen en organisaties hun kennis en expertise blijven inzetten om effectief om te gaan met de complexe informatie en dynamische omgeving waarin zij opereren. Dit vraagt zowel om robuuste (organisatie van) gemeenten en Promen als om blijvende wendbaarheid.

We hanteren dus geen klassieke IST-SOLL-benadering. In plaats daarvan bepalen we wat minimaal nodig is om de huidige situatie stabiel te houden én wat noodzakelijk is om als één geheel flexibel in te kunnen spelen op onverwachte vraagstukken en kansen die zich in de toekomst voordoen.

Daarbij beoogt dit traject om de gemeenten en Promen voor de komende 12 – 16 jaar toekomstbestendig te houden. Gelet op alle veranderingen in de externe omgeving is één ding duidelijk: het is niet te voorzien hoe de wereld er over pakweg vijf jaar uit ziet. Ook in de komende jaren zullen er ongetwijfeld veranderingen zijn - bijvoorbeeld vanuit het Rijk - die betekenis hebben voor Promen en de gemeenten.

Dit alles vraagt om een wendbare en robuuste organisatie die samen met de gemeenten tijdig kan bijsturen. Om daarmee het risico te voorkomen dat sommige werksoorten te klein worden (vanwege de uitstroom Wsw-medewerkers) of structureel verliesgevend raken te voorkomen. Ook dient er ruimte te zijn voor innovaties die - als pilots succesvol blijken te zijn - geborgd worden in de staande organisatie van de gemeenten en Promen. Het huidige Hoofdlijnenbesluit heeft in de afgelopen jaren zijn werk gedaan maar biedt naar de toekomst die kaders onvoldoende. Het is dan ook goed dat het Hoofdlijnenbesluit eindig is en op z’n laatst tot 31 december 2027 geldt. Daarom adviseren wij dat er een nieuwe set aan spelregels afgesproken dient te worden om robuust en wendbaar te kunnen sturen. Dat vraagt nieuwe spelregels vanuit een nieuwe sturingsfilosofie die naast een gemeenschappelijk visie, ook de kaders, monitoring/KPI’s én leren & innoveren in zich herbergt.

5 Missie, visie, strategie en leidende principes

Op basis van gezamenlijke constatering door gemeenten en Promen zijn de volgende gezamenlijke missie, visie, strategie en leidende principes gevormd. Daarbij is dit een nadere actualiseren van de bestaande missie en visie vanuit de gesprekken en de bijeenkomst die gehouden zijn:

5.1 Missie

Gemeenten en Promen bieden duurzame werkgelegenheid, ontwikkelkansen en ondersteuning aan mensen binnen de Wsw, garantiebanen, beschut werk en re-integratie, dichtbij georganiseerd en gebaseerd op de bewezen expertise van Promen.

- Promen is bij uitstek de organisatie die focus moet houden op Wsw, garantiebanen, beschut werk en re-integratie.
- Het Talentenplein is van grote meerwaarde als dienstverleningsconcept voor de (ontwikkeling van de) doelgroep Participatiewet in het kader van instroom-doorstroom-uitstroom.
- Nabijheid van dienstverlening voor alle gemeenten is essentieel en moet worden behouden.
- De kennis, kunde en specifieke ervaring van Promen met de brede doelgroep zijn richtinggevend voor het dienstverleningspakket dat gemeenten willen afnemen. Het ontwikkelen van de doelgroep is daarbij een belangrijke doelstelling.
- Promen moet voldoende basisomvang hebben om levensvatbaar te blijven en haar expertise te kunnen behouden én om een (kwalitatief) goede voorziening te blijven voor het aanbod van beschut werk dat gemeenten verplicht zijn om aan te bieden.

5.2 Visie

Promen ontwikkelt zich verder als een toekomstbestendige, gespecialiseerde regionale uitvoeringsorganisatie met een stabiel basispakket, wendbare aanvullende dienstverlening en duurzame sturing samen met de deelnemende gemeenten voor de komende 12–16 jaar.

- Promen moet levensvatbaar blijven, ondanks een onzekere toekomst met nieuwe uitdagingen, met daarvan uitgaande dat Promen zowel robuust én wendbaar moet zijn.
- Daartoe wordt een stabiel dienstverleningspakket voor de komende jaren vastgelegd. Een pakket dat een balans heeft tussen financieel verlieslatende en financieel positieve werksoorten.
- De dienstverlening van Prowork BV kan volledig binnen de GR worden ondergebracht, onder de voorwaarde dat de nieuwe kostentoerekening transparant is en blijft[7].
- Jobcoaching wordt in de toekomst mogelijk exclusief bij Promen belegd.

[7] De omschakeling naar een ander kostentoerekeningsmodel (feitelijk de transformatie van de kostentoerekening) willen Promen en de gemeenten uiterlijk bij de begroting 2028 / OP 2028 uitgewerkt hebben. De analyse en uitwerking van dit rapport hebben aan dit inzicht en voornemen bijgedragen.

- Het Talentenplein zal ook in de toekomst van meerwaarde zijn gelet op de ontwikkeldoelstelling van de doelgroep.
- Structurele gezamenlijke sturing op bestuurlijk, strategisch, tactisch en operationeel niveau zijn daarbij noodzakelijk om deze visie te realiseren.
- Er is geen vernieuwing van het Hoofdlijnenbesluit nodig om dit te bereiken. Er zijn wel nieuwe spelregels nodig om de missie en visie door te voeren.

5.3 Strategie

Gemeenten en Promen zetten in op een duidelijke focus op de kerntaken, een eenvoudiger bestuurlijke aansturing, versterking van samenwerking gemeenten-Promen en een basispakket dat robuust én wendbaar is.

- De focus op Wsw, garantiebanen, beschut werk en re-integratie blijft centraal staan.
- De variatie in werksoorten mag worden uitgebreid, mits dit bijdraagt aan ontwikkelkansen of aansluit bij de capaciteiten van de doelgroep.
- De complexiteit in de sturing vermindert, waarbij bezien moet worden of de rolverdeling tussen Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur ongewijzigd kan blijven of dat hier een duidelijkere rolverdeling moet plaats vinden om de bestuurlijke slagkracht te vergroten.
- Invulling van het pluspakket volgt na verdere verkenning van het basispakket (inclusief verkenning van een eventuele derde locatie in de Krimpenerwaard).
- Gemeenten willen zelf de regie op de uitvoering van SROI behouden.
- Intensieve samenwerking tussen gemeenten en Promen gedurende de afgelopen periode heeft geleid tot meer vertrouwen en gedeeld inzicht. Dat moet behouden worden in de toekomst, mede omdat het Hoofdlijnenbesluit afloopt.
- Er dient ruimte te zijn voor innovaties die - als pilots succesvol blijken te zijn - geborgd worden in de staande organisatie van de gemeenten en Promen. Het huidige Hoofdlijnenbesluit biedt die kaders onvoldoende
- Als eerste stap wordt de businesscase voor het basispakket uitgewerkt (in bijlage 3). Deze vormt de basis voor de afspraken en keuzes die daarna worden gemaakt.

5.4 Leidende principes

Gemeenten en Promen sturen gezamenlijk op focus, eenvoud, nabijheid, wendbaarheid, levensvatbaarheid en samenwerking. Dit steeds met de belangen en ontwikkelkansen van de doelgroep als uitgangspunt.

- Behoud van focus op de huidige situatie is essentieel. De basis is op orde en moet zo blijven.
- Wendbaarheid is nodig om toekomstige uitdagingen en kansen aan te kunnen.
- Een basispakket van voldoende formaat is van belang voor de levensvatbaarheid van Promen.
- Nabijheid van dienstverlening is essentieel voor de doelgroep.
- Toegenomen vertrouwen tussen gemeenten en Promen vormt een belangrijke basis voor de gezamenlijke sturing in de toekomst.

- Dit vraagt om samenwerking op bestuurlijk, management-, beleids-, financieel én uitvoerend niveau in de komende jaren.

Het is van belang om de leidende principes met het tactisch management en professionals in de uitvoering door te vertalen. Zowel binnen de gemeenten als binnen Promen. Zo ontstaat er meer een gemeenschappelijke taal en daarmee ook begrip van elkaar taken en rollen. Tevens kan met intervisie de leidende principes aangescherpt en -indien nodig- aangevuld worden.

6 Interne uitwerking

6.1 Doelgroepen

De samenstelling van de doelgroepen verandert structureel. De Wsw-populatie neemt door natuurlijk verloop af, terwijl de instroom vanuit de Participatiewet juist groeit, met name bij Beschut Werk, Garantiebanen, Opstapbanen (voor de IJsselgemeenten) en deelnemers die een ontwikkelroute doorlopen. Dit betekent dat Promen in toenemende mate werkt met medewerkers die meer begeleiding, passend werk en een zorgvuldige opbouw van loonwaarde nodig hebben.
Promen behoudt een breed palet aan werksoorten, zodat de diversiteit van de doelgroep kan worden gefaciliteerd. Ook wordt er met kleinere teams gewerkt zodat doelgroepmedewerkers binnen deze kleinere teams meer ondersteuning krijgen. Werksoorten als detacheringsvormen zijn hierbij van belang vanwege hun positieve operationele resultaat en ontwikkelkansen.

Tegelijk zit in de financiële onderbouwing (zie bijlage 3) dat naast de middelen van het Rijk de gemeenten ook meer omzet moeten genereren voor het werkpakket van Promen richting 2034 en/of Promen dat werk zelf in opdracht van bedrijven kan genereren (bijvoorbeeld groepsdetachering). Gelet op de verandering van de doelgroep en financiële dekking, is het van belang dat goed gemonitord wordt of het werkpakket voldoet aan de beleidsmatige en financiële kaders die de gemeenten aan Promen meegeven. Het hele pakket van werksoorten geeft een mooie combinatie waarin doelgroepmedewerkers zich kunnen ontwikkelen.

Het goed monitoren blijft van belang omdat niemand weet hoe de situatie over pakweg vijf jaar is. Het is te overwegen dat gemeenten en Promen over enkele jaren parallel scenario's ontwikkeld waarin SROI een belangrijkere rol speelt. Zo'n scenario kan inhouden dat Promen zich primair focust op ontwikkeling en begeleiding en minder op het werkpakket. Daarvan zijn in het land een aantal goede voorbeelden. Daarbij hanteren de gemeenten bijvoorbeeld de Participatieladder Sociaal Ondernemen (PSO). Dat is een wetenschappelijk onderbouwd keurmerk door TNO en maakt inzichtelijk hoe inclusief een organisatie is. Daarbij kent PSO ook de het PSO 30+ Certificaat. Dat is een extra certificering voor PSO-Trede 3 organisaties, de hoogste trede. Het PSO 30+ Certificaat sluit aan bij de Aanbestedingswet en maakt het gemeenten mogelijk om opdrachten voor te behouden aan organisaties waarvan minimaal 30% van het personeel in dienst bestaat uit personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het PSO 30+ Certificaat maakt voor opdrachtgevers zichtbaar welke organisaties aantoonbaar aan de 30% criteria voldoen. Gemeenten als Eindhoven en Arnhem maken daar bijvoorbeeld gebruik van bij hun aanbestedingen.

Daarnaast zijn er andere voorbeelden waarbij werksoorten, zoals bijvoorbeeld groen, in bepaalde constructies zijn vormgegeven. AM Match uit Hoofddorp heeft in de afgelopen jaren diverse werksoorten beëindigd waarbij de doelgroepmedewerkers gedetacheerd of in dienst zijn bij een marktpartij. Ook Waalwijk en Veenendaal hebben of zijn bezig met aanbesteden via SROI van werksoorten groen / reiniging. Daarnaast werkt Senzer (regio Helmond) samen met

drie lokale groenbedrijven, verenigd in Helmonds Groen Collectief, waarbij ook medewerkers worden gedetacheerd bij dat collectief c.q. de daarbij aangesloten groenbedrijven. Verder hebben Caparis en Empatec in Friesland groenmedewerkers gedetacheerd bij een in 2019 samen met het Wetterskip Fryslân opgericht bedrijf, te weten Grienskip BV.
De gezamenlijke ambitie blijft een voldoende instroom vanuit de Participatiewet, een integrale aanpak van plaatsing en ontwikkeling en het realiseren van voldoende buitenplaatsingen. Een evenwichtige sturing hierop is essentieel, omdat achterblijvende instroom of krimpende werksoorten direct gevolgen hebben voor de stabiliteit van Promen als werkbedrijf. Als er werksoorten beëindigd zouden worden, heeft dat effect op de kostprijs van de overgebleven werksoorten als afbouw van bijvoorbeeld vastgoed niet in de pas mee loopt.

6.2 PIOFACHJC[8]

Personeel
De veranderende doelgroep vraagt om een stevig fundament aan begeleiding en expertise. Promen heeft ervaren agogische rollen en vakspecialisten die intensieve begeleiding kunnen bieden. De organisatie moet deze expertise koesteren en verder ontwikkelen, zodat begeleiding, veiligheid en groei van medewerkers gewaarborgd blijven. Daarbij hoort ook versterking van het middenkader en het strategisch denkvermogen in de ambtelijke schil. Voor de komende jaren is het belangrijk te investeren in opleiding, methodisch werken en het behoud van kennis bij mogelijke personele wisselingen. De directie speelt hierin een cruciale rol door duidelijke strategische keuzes te maken, koersvast leiderschap te tonen en de randvoorwaarden te creëren die nodig zijn om deze ontwikkeling duurzaam te ondersteunen.

De gevraagde visie gaat over een langere periode. Een periode waarin ongetwijfeld personele wisselingen gaan plaats vinden, al was het maar door gemeenteraadsverkiezingen (bestuurders) als pensionering (directieleden). Daarbij is samenwerking op zich altijd afhankelijk van de samenwerking tussen personen. De structuur, governance en meerjarige afspraken zijn daar helpend in. Ook het uitwerken van profielschetsen van directieleden en uitvoeren van het werving- en selectieproces zou in lijn moeten zijn met de langere termijndoelstelling. Daarom is het van belang om de nieuwe sturingsfilosofie goed door te voeren en te borgen.

Het is tevens zinvol te investeren in een verdere versterking van de samenwerking tussen gemeenten en Promen, bijvoorbeeld door onder andere gezamenlijke onboarding en opleidingen voor (nieuwe) medewerkers te organiseren en door werkprocessen (nog) beter op elkaar te laten aansluiten.

Informatievoorziening
Goede sturing vereist actuele en consistente informatie. KPI's over instroom, doorstroom, begeleiding, ontwikkeling van de doelgroepmedewerkers, financiën en bedrijfsvoering moeten helder zijn en op een uniforme manier worden aangeleverd. Een doorlopende monitoring –

[8] *PIOFAHJC is een acroniem voor Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Huisvesting, Juridische zaken en Communicatie. Dit betreffende de ondersteunende processen om de primaire processen (waar een organisatie van 'is') mogelijk te maken.*

zowel operationeel als bestuurlijk – is noodzakelijk om tijdig bij te kunnen sturen. Gemeenten hebben behoefte aan inzicht in de indicatoren die hen in staat stellen hun rol binnen de GR goed te vervullen. Dat vraagt om een gedeelde taal, gedeelde gegevens en een geïntegreerde beleidscyclus.

Organisatie
De organisatiestructuur van Promen blijft in de kern intact, maar moet voldoende flexibel zijn om mee te bewegen met veranderingen in werksoorten en de omvang van de doelgroep. De rol van Prowork BV kan daarbij mogelijk behouden blijven voor het onderbrengen van arbeidscontracten. Het is echter niet langer nodig om de administratieve scheiding tussen Wsw-medewerkers en Participatiewet-medewerkers in stand te houden via een aparte BV, dat kan ook binnen de GR administratief plaatsvinden met het hanteren van de kostentoedelings-systematiek.
Binnen de organisatie is het van belang dat werkprocessen worden vereenvoudigd, gestroomlijnd en goed geborgd. Dit is noodzakelijk om zowel doelgroepmedewerkers als professionals in staat te stellen op een voorspelbare, effectieve en kwalitatief goede manier te functioneren.

In de afgelopen jaren zijn verschillende kansen en innovaties naar het idee van de Galan Groep onvoldoende benut. Zo had bijvoorbeeld rondom inburgering meer met Promen kunnen worden opgetrokken, had nog beter ingespeeld kunnen worden op veranderingen binnen de doelgroep en hadden naar ons beeld pilots van Promen en gemeenten beter afgerond kunnen worden met een duidelijke keuze om ze wel of niet in de standaard dienstverlening op te nemen. Ook in de toekomst zullen er ongetwijfeld ontwikkelingen zijn waar de gemeenten gebruik kunnen maken van de expertise van Promen. Om in de toekomst robuuster en wendbaarder te kunnen opereren, is het zinvol om vooraf een set spelregels af te spreken en vast te stellen die duidelijkheid biedt over samenwerking, innovatie, besluitvorming en koersvastheid.

Financiën
De Galan Groep heeft met een onafhankelijk blik gekeken naar de door Promen voorziene ontwikkeling naar 2034, vanuit het gezamenlijke doel om te komen tot een ambitieus maar realistisch toekomstscenario dat perspectief biedt voor Promen en de bij de GR Promen aangesloten gemeenten. In bijlage 3 is dat nader uitgewerkt. De Galan Groep beoordeelt de aannames en denklijn van de financiële onderbouwing als realistisch.

De Galan Groep vindt het belangrijk dat naast de geraamde instroom van doelgroep-medewerkers goed wordt gemonitord of gemeenten en Promen erin slagen om geprognosticeerde omzetten voor de komende jaren inderdaad te realiseren en Promen daarvoor voldoende opdrachten weet te verwerven. Bij voorkeur worden hierover tussen Promen en de aangesloten gemeenten vooraf duidelijke afspraken gemaakt.

Tevens is het van belang dat kostenontwikkeling en omzetstijging goed gemonitord moeten worden. Zoals aangegeven is de Galan Groep van mening dat aannames voor de benodigde omzetniveaus per werksoort en omzet per doelgroepmedewerker voldoende realistisch en

haalbaar moeten zijn. De Galan Groep heeft de omzet, kosten en het operationeel resultaat per doelgroepmedewerker voor de belangrijkste werksoorten gespiegeld aan het gemiddelde in de branche. Het blijkt dat voor de meeste werksoorten geldt dat Promen relatief hoge omzetten per doelgroepmedewerker realiseert tegen wat lagere kosten per doelgroepmedewerker. De cijfers voor 2026 sluiten aan bij realisatie in voorgaande jaren en de voor 2034 geprognosticeerde omzet kosten en operationeel resultaat per doelgroepmedewerker liggen op een vergelijkbaar niveau als aangehouden voor 2026. Omdat de samenstelling van de doelgroepformatie omslaat van vooral Wsw naar vooral medewerkers uit de bredere doelgroep van de P-wet (van 345,8 fte in 2026 naar 543 fte in 20234), blijft het zaak om zorgvuldig te monitoren of de laatste doelgroep inderdaad met de Wsw'ers vergelijkbare omzetten kan realiseren. Ook is het aan te raden of de kosten vanwege begeleiding per doelgroepmedewerker op een gelijk niveau kan blijven, als het aandeel P-wetters daarin geleidelijk dominant wordt.

In bijlage 3 'Financiële businesscase' is onder andere een toets op de haalbaarheid van voorziene ontwikkelingen in de periode 2026-2034 in beeld gebracht. Daarbij geven wij aan dat om de geprognotiseerde ontwikkeling tot 2034 te kunnen realiseren, het met name van belang is dat kan worden voldaan aan de volgende veronderstellingen:

- Promen is in staat om de benodigde omzet te verwerven, bij gemeenten en/of uit 'de markt'.
- Promen realiseert de voorziene productie per medewerker en kosten per medewerker.
- Promen vindt bij de gemeenten voldoende dekking voor de voor 2034 voorziene hogere aantallen doelgroepmedewerkers vanuit de doelgroep van de Participatiewet.

In bijlage 3 wordt verder ingegaan op:

- Benodigde omzet, totaal en per SE Wsw of fte P-wetter
- Benodigde inkomsten vanwege loonkostensubsidie en begeleidingsvergoedingen
- Aspecten die van belang zijn voor de bekostiging van Beschut Werk
- Aspecten die van belang zijn voor de garantie- en opstapbanen.

De conclusie van de financiële businesscase is dat de bekostiging van gemeenten voor de P-wetters door het Rijk vanaf 2028 in beginsel volledig op basis van 'p x q' plaatsvindt. De bekostiging van gemeenten (met name loonkostensubsidie en begeleidingsvergoedingen) neemt daardoor naar rato toe met de toenemende aantallen doelgroepmedewerkers vanuit de P-wet, zodat de gemeenten in staat zijn om Promen te voorzien van de benodigde financiering voor de geraamde extra werkplekken voor P-wetters.

Over de berekeningen en overzichten

In de raming is rekening gehouden met de verwachting dat de IJsselgemeenten maar een klein deel van de garantiebanen bij Promen/Prowork beleggen. Voorzichtigheidshalve is geen toename van het aantal routes meegenomen en is voor 2034 gerekend met een toename van 11 fte garantie- en opstapbanen per jaar in plaats van 15,1 fte.

De Galan Groep beoordeelt de aannames en denklijn van de financiële onderbouwing als realistisch.

In de prognoses (bijlage 3) is aangesloten bij een door Promen aangepaste verdeling van indirecte kosten en de toerekening daarvan aan de verschillende werksoorten binnen Promen en Prowork. Om het functioneren van beide onderdelen en van het geheel goed inzichtelijk te maken, zijn ook voor Prowork de opbrengsten en kosten uitgesplitst naar werksoorten voor de doelgroep van de Participatiewet. Deze uitsplitsing staat niet in de OP's 2026, maar is voor dit toekomstonderzoek opgesteld voor vergelijkbaarheid met andere werkontwikkelbedrijven.

Promen geeft aan dat de exploitatieoverzichten voor Promen en Prowork niet afzonderlijk beoordeeld kunnen worden aan branchekengetallen, omdat de administratieve kostentoerekening en de feitelijke kosten sinds 2017 steeds meer uit de pas zijn gaan lopen. Dit is het gevolg van tussen Promen en de gemeenten gemaakte afspraken over de tarieven en kostentoerekening voor de dienstverlening van Prowork (waarbij in het Hoofdlijnenbesluit ook is bepaald dat Prowork kostenneutraal moest werken). Promen heeft toegelicht dat in de loop der jaren te veel kosten werden toegerekend aan Promen (c.q. het Wsw-bedrijf) en te weinig aan Prowork (en de daar werkzame P-wetters). De voor Prowork momenteel gehanteerde tarieven zijn niet kostendekkend waardoor feitelijk de Wsw'ers de P-wetters subsidiëren. Als daar niets aan gedaan wordt, loopt dit steeds verder uit de pas omdat het aantal Wsw'ers door natuurlijk verloop (o.a. pensioen) terugloopt en het aantal P-wetters toeneemt. Daarom heeft Promen al eerder aangegeven dit te gaan herijken. Uiterlijk in de begroting 2028 of ondernemingsplan 2028 zal dit zijn beslag vinden

Spiegelen aan de branche

De branchekengetallen kunnen wel worden toegepast op de geconsolideerde cijfers van Promen en Prowork (voor het bedrijf als geheel en voor de respectievelijke werksoorten). De focus ligt daarbij op het operationeel resultaat en de factoren die bepalend zijn voor het operationeel resultaat.

In lijn met de 'Handreiking verhogen operationeel resultaat' van het ministerie van SZW beoordeelt De Galan Groep het presteren van het geconsolideerde bedrijf Promen/Prowork met name aan de hand van het operationeel resultaat. Het operationeel resultaat wordt bepaald door de inkomsten uit verkoop van producten en diensten (de Netto Toegevoegde Waarde) te verminderen met de directe kosten (met name voor begeleiding van de doelgroepmedewerkers) en indirecte kosten (c.q. de overhead, oftewel de kosten vanwege directie, concernstaf en daarbinnen verzamelde PIOFA-taken en huisvestingslasten die niet direct verbijzonderd worden naar de verschillende werksoorten). Op het operationeel resultaat heeft een sociaal ontwikkelbedrijf wel invloed door te maken keuzes wat betreft strategie en bedrijfsvoering. In tegenstelling tot het subsidieresultaat op de verschillende soorten doelgroepmedewerkers.

Automatisering

De ICT van Promen moet solide, veilig en up-to-date zijn. Gemeenten en Promen moeten kunnen profiteren van uniformiteit in systemen waar mogelijk. Het maakt heldere datakoppelingen en betrouwbare registraties het beste mogelijk. Een modern ICT-landschap

ondersteunt professionele dienstverlening, maakt monitoring mogelijk en draagt bij aan wendbaarheid.

Huisvesting
Na deze verkenning volgt er een verkenning van de toegevoegde waarde van een eventuele derde locatie in de Krimpenerwaard. Op middellange termijn is het goed om blijvend te kijken vanuit de dienstverlening naar welke panden behouden, afgestoten of uitgebreid dienen te worden.

Juridisch
De Gemeenschappelijke Regeling blijft in stand en blijft het fundament van de samenwerking. Prowork BV wordt (mogelijk) enkel behouden als instrument voor het houden van arbeidscontracten. Daarnaast wordt het juridisch kader belangrijk bij mogelijke toekomstige aanbestedingen, waarin SROI-afspraken worden ingebed, bijvoorbeeld bij het in de markt zetten van Groen.

Communicatie
Heldere, eenduidige communicatie is essentieel om medewerkers, gemeenten, doelgroepmedewerkers en de ondernemingsraad mee te nemen in de transitie. Gemeenten en Promen dragen hierin samen verantwoordelijkheid. Transparantie over resultaten, risico's en ontwikkelingen versterkt het onderlinge vertrouwen en bevordert de gezamenlijke sturing.

6.3 Risico's

De transitie waar Promen en de gemeenten gezamenlijk voor staan, is geen technische of financiële opgave alleen. Het succes ervan hangt sterk af van samenhang, gezamenlijke sturing en de mate waarin afspraken daadwerkelijk in de praktijk worden nageleefd. Op basis van de businesscase en de observaties uit het traject zien wij de volgende risico's op het gebied van:

- de opvolging van het Hoofdlijnenbesluit ten aanzien van de nieuwe sturingsfilosofie en
- om eenduidige en transparante financiële definities om zo het meerjarig financieel kader af te kunnen spreken en de verandering van het kostentoerekeningsmodel (de financiële transformatie) goed door te komen

Als dat niet of gedeeltelijk lukt, zien wij de volgende risico's:

Risico: bestuurlijke onrust
Bestuurders kunnen initiatieven te veel beoordelen vanuit de gemeentelijke financiële kaders in plaats van maatschappelijke waarde. Dat heeft risico in zich dat het zorgvuldig opgebouwde vertrouwen snel afneemt. Daardoor kunnen suboptimale keuzes ontstaan die uiteindelijk alle gemeenten meer geld kosten maar vooral de doelgroep niet ten goede komt.

- Het risico bestaat dat bestuurders onrust ervaren door veranderende rollen, verwachtingen of financiële kaders.
- Dit kan leiden tot vertraging, heroverweging van besluiten of onvoldoende bestuurlijk commitment.

- Mitigatie: heldere governance, regelmatig bestuurlijk overleg, heldere rolverdeling tussen Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur om bestuurlijk slagvaardig te kunnen zijn en duidelijke besluitmomenten.

Risico: geen eenduidig financiële definities en daardoor geen helder financieel meerjarig kader

De verandering van het kostentoerekningmodel' is een risico. Het financiële model verandert de komende jaren drastisch door de gewijzigde verhoudingen tussen Wsw-medewerkers en P-wet doelgroep. Tegelijkertijd vraagt dit om transparante modellen met heldere definities die breed herkent en gedragen worden.

- Daarom is het van groot belang dat op korte termijn eenduidigheid is en blijft over de berekeningswijzen van kosten en opbrengsten.
- Daarmee wordt ook duidelijk van welke gemeentelijke omzetten en instroom van de doelgroep Promen uitgaat.
- Mitigatie: hanteren van het model dat het ministerie van SZW waardoor -ook op termijn- de vergelijkbaarheid met andere werkontwikkelbedrijven goed te maken is.

Risico: managerial onrust

Een GR die samen met de gemeenten niet als één organisatie handelt op de maatschappelijke opgave, reageert niet goed genoeg op externe veranderingen. Dat vraagt om een samenspel tussen bestuur, beleid, financiën en management. Het risico is dat Promen (te) reactief wordt en aansluiting verliest bij de ontwikkelingen ten aanzien van de doelgroep en ten aanzien van de arbeidsmarkt.

- Op management- en middenkaderniveau kan spanning ontstaan door veranderingen in aansturing, rollen of benodigde professionalisering.
- Gevolgen kunnen zijn verminderde uitvoeringskracht of onvoldoende borging van een nieuwe werkwijze.
- Mitigatie: borging strategisch denkvermogen, ontwikkelingstrajecten, één organisatie (dus zonder Prowork BV) en duidelijkheid over rollen.

Risico: fragmentatie: doelstellingen versnipperd

Zonder gezamenlijke sturing gaan gemeenten sturen op hun eigen prioriteiten. Dit veroorzaakt tegenstrijdige verwachtingen richting Promen en maakt het opzetten en borgen van nieuwe initiatieven lastig. Enerzijds is het heldere dat individuele gemeenten bestuurlijke politieke wensen hebben. Anderzijds zal dat binnen het management van die gemeente geborgd moeten worden en tegelijkertijd binnen de GR besproken moeten worden. Door te werken met het basispakket en pluspakket kan dat al helpen.

- Er bestaat risico dat gemeenten en Promen doelstellingen anders interpreteren of verschillende prioriteiten hebben.
- Dit kan leiden tot versnippering van de koers of discussies over prestaties.
- Mitigatie: gezamenlijke doelen, gedeelde KPI-set en strategische evaluaties.

Risico: onvoldoende kwaliteit en samenwerking in de uitvoering

De gemeenten kiezen er -vanuit begrijpelijke redenen- voor om Promen als Gemeenschappelijke Regeling bepaalde dienstverlening uit te laten voeren. Dat vraagt om een gezamenlijke visie van Promen en de gemeenten die doorvertaald is naar de uitvoering voor een optimale dienstverlening aan de doelgroep. Op die manier is er ook een uniforme meetlat om prestaties te volgen en te beoordelen. Als die doorvertaalde visie er niet is, kan onduidelijkheid over de uitvoering ontstaan en blijven verbeterkansen onbenut. Het management van de gemeenten zal er daarom voor moeten zorgdragen dat gemaakte afspraken door de uitvoering ook waargemaakt worden. Tegelijkertijd geldt dat voor de directie van Promen. Dat vraagt om het doorvertalen van de leidende principes naar de uitvoerende professionals bij zowel gemeenten als bij Promen. Het is aan het management om dit te stimuleren en te faciliteren.

- Zonder concreet gemaakte leidende principes, kwaliteitskaders of methodieken is er risico op inconsistentie in uitvoering en geen goede borging van innovaties.
- Gevolgen zijn verschillen in dienstverlening en minder ontwikkelkansen voor de doelgroep.
- Mitigatie: doorvertalen van leidende principes naar de uitvoering, intervisie in de uitvoering, en adequate Plan-Do-Check-Act-cyclus waardoor beleid kan worden bijgesteld.

7 Conclusies en aanbevelingen in stappenplan

7.1 Conclusies

Promen presteert goed en dat mag nadrukkelijker worden benoemd. In landelijk perspectief behoort Promen tot de organisaties die hun maatschappelijke opdracht solide en toekomstgericht uitvoeren. Gemeenten spreken breed vertrouwen uit in de waarde die Promen levert: een organisatie die inwoners ondersteunt, professioneel opereert en financieel gezond is. Bestuurders benadrukken het belang van een vitaal Promen dat zich blijft ontwikkelen.

Ook de samenwerking tussen gemeenten en Promen is de afgelopen jaren goed geweest. Op basis van het Hoofdlijnenbesluit is gebouwd aan een relatie met wederzijds vertrouwen en gedeelde ambities. Die stevige basis biedt een goede uitgangspositie voor de komende jaren, waarin doorontwikkeling en innovatie centraal staan. Dat gaat echter niet van zelf.

Het Hoofdlijnenbesluit heeft de afgelopen jaren een belangrijk kader gevormd voor de samenwerking tussen de gemeenten en Promen. Het bood duidelijkheid over rollen, verantwoordelijkheden en de financiële en inhoudelijke uitgangspunten waarbinnen Promen haar taken uitvoerde. Dit besluit eindigt echter per 2027, wat betekent dat deze gezamenlijke basis wegvalt. Daarmee ontstaat een natuurlijke maar noodzakelijke aanleiding om opnieuw te bepalen hoe gemeenten en Promen zich tot elkaar willen verhouden en welke afspraken nodig zijn om de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening te borgen.

Het aflopen van het Hoofdlijnenbesluit maakt het mogelijk om, met de ervaringen van de afgelopen jaren in de hand, scherper te kiezen voor een besturingsmodel, vorm van opdrachtgeverschap en manier van samenwerking die passen bij de huidige tijd én bij de toekomstige opgaven voor de doelgroep. Daarbij kan ook een scherper onderscheid tussen rollen DB en AB gemaakt worden. De gemeenten hebben uitgesproken dat zij Promen zien als een waardevolle en gezonde organisatie die een sterke maatschappelijke rol vervult. Juist daarom is het van belang om samen te komen tot heldere afspraken die leiden tot stabiliteit, ontwikkelruimte en een duurzaam perspectief voor Promen.
Ons advies sluit aan op dit momentum: het biedt een richtinggevend kader voor hoe de samenwerking, sturing en opdrachtverlening opnieuw kunnen worden ingericht, zodanig dat Promen in staat is haar maatschappelijke opdracht blijvend en toekomstbestendig uit te voeren.

7.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn te zien als een stappenplan dat zich richt op het versterken van robuustheid én wendbaarheid van gemeenten en Promen. De aard van de stappen maakt het niet mogelijk om ze logisch achterelkaar te zetten: eerst stap 1, dan stap 2 et cetera. De aard van de stappen maakt ze soms parallel lopen en ook interactie met elkaar hebben. Met dit stappenplan worden wel de doelstellingen bereikt en kunnen de geformuleerde risico’s worden vermeden.

Daarbij zijn er twee belangrijke aspecten:

1. een nieuwe sturingsfilosofie als opvolger van het Hoofdlijnenbesluit én
2. helderheid en eenduidigheid over de financiën.

Bij opvolging van het Hoofdlijnenbesluit - dat vooral kaders mee gaf - is het van belang om nieuwe spelregels af te spreken binnen één gezamenlijke sturingsfilosofie. Het omvat vier lijnen: strategische afstemming tussen partners, duidelijke kaders voor sturing en samenwerking, effectieve monitoring van prestaties en gezamenlijke KPI's, stimuleren van flexibiliteit en innovatie, gedragsverandering in belang van samenwerking en sturingskracht.

Tegelijkertijd begint het met helderheid over de meerjarige financiële kaders in relatie tot het nieuwe Operationeel Plan. Daarbij dienen eenduidige financiële definities afgesproken te worden. Tevens dient het uniforme analysekader van het ministerie van SZW structureel gebruikt te worden zodat de uitvoering landelijk vergelijkbaar blijft.

a. Herbevestig de strategische koers en geef met elkaar vorm aan de nieuwe sturingsfilosofie
    1. Stel bestuurlijk de missie-visie-strategie vast zoals die in hoofdstuk 5 van dit rapport is geformuleerd. Dit dient bestuurlijk geaccordeerd te worden door zowel het AB van het werkontwikkelbedrijf als de colleges van B&W om zo de missie-visie-strategie bestuurlijk te verankeren. De gemeenteraden dienen daarin meegenomen te worden en daarover actief geïnformeerd te worden.
    2. Vertaal de missie-visie-strategie tot werkbare leidende principes voor de organisaties (Promen en gemeenten). Deze leidende principes dienen tot en met het niveau van de professional uitgewerkt te worden. Op die manier is voor de professionals die op dit werkveld bezig zijn ook helder wat er van elkaar verwacht mag worden. Organiseer gezamenlijke intervisie-sessies, richt de Plan-Do-Check-Act cyclus adequaat in zodat beleid ook kan worden bijgesteld.
    3. Neem een bestuurlijk besluit over het basispakket.
    4. Werk in de nieuwe sturingsfilosofie uit of er een duidelijkere rolverdeling tussen DB en AB gemaakt moet worden om de bestuurlijke slagvaardigheid te vergroten.
    5. Vertaal de andere elementen uit deze adviezen in gezamenlijkheid met elkaar door. Om op die manier de nieuwe sturingsfilosofie vorm te geven als doorontwikkeling van het Hoofdlijnenbesluit.

b. Formuleer eenduidige financiële kaders i.v.m. nieuw Operationeel Plan en uniform analysekader
    1. Maak in het voorjaar 2026 nieuwe financiële afspraken die kunnen worden benoemd in het nieuwe OP.
    2. Bepaal dat het uniforme analysekader van het ministerie van SZW structureel gebruikt gaat worden zodat de uitvoering landelijk vergelijkbaar blijft. Promen heeft daar in een memo een prima uitwerking voor geleverd op basis van de analyse in dit onderzoek.

c. Stimuleer flexibiliteit en innovatie

1. Stel uitgangspunten op basis van de missie en visie: waar moeten Promen en gemeenten aan voldoen om wendbaar genoeg te zijn bij strategische onzekerheden. Met andere woorden: op basis van welke afspraken en kaders zijn ze wendbaar bij verandering?
2. Faciliteer de dialoog over de toekomstige ontwikkelingen (en onzekerheden) en gesprek over in welke mate innovatie de ruimte krijgt.
3. Geef deze dialoog structureel plek in de jaarplanningscyclus van Promen en de gemeenten.
4. Leg vast in afspraken: wat mag worden uitgeprobeerd en op basis van welke budgetten? Weeg daarbij ook af: welke risico's zijn daarbij acceptabel, hoe lang mogen pilots duren, wanneer wordt er geëvalueerd? Ook moet de doelstelling helder zijn en worden de resultaten geëvalueerd. Daarna volgt een 'go': doorvoeren in de dienstverlening van Het werkontwikkelbedrijf of een 'no-go': er wordt niet verder gegaan op het pad van de pilot.
5. Maak budgetafspraken met Promen om hen op voorhand jaarlijks budget te geven om pilots mee uit te voeren.

d. Stel duidelijke kaders voor de sturing en samenwerking

1. Stel een TVB matrix op en stem deze af alle betrokkenen.
2. Geef duidelijkheid over betrokkenheid en aanwezigheid van iedereen in verschillende soorten overleggen/gremia. Daarbij dient het management van de gemeenten meer in positie gebracht te worden dan tot nu toe het geval is. De beleidsontwikkelingslijn komt onvoldoende op de besluitvormingstafel van het management te liggen.
3. Stel dit af op de leidende principes op basis van de eerder genoemde missie en visie.
4. Borg aansluiting in betrokken organisaties op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

e. Organiseer effectieve monitoring van prestaties en gezamenlijke KPI's

1. Bepaal de benodigde parameters c.q. de gezamenlijke KPI's waarop prestaties in het nieuwe OP worden gemonitord.
2. Koppel deze KPI's aan de eerder genoemde TVB matrix en terugbrengen in de passende overleggen.
3. Spreek duidelijke momenten van evaluatie af om resultaat op deze KPI's tijdig te monitoren.

f. Geef gezamenlijk uiting aan gemaakte afspraken: leiderschap en gedrag

1. Zorg voor een gedeeld beeld van de veranderopgave in de manier van sturen en samenwerken. Dit is om duidelijkheid te krijgen over de kenmerken van de organisatie en samenwerking en de impact hiervan op gezamenlijke sturing. Daarbij is aandacht nodig voor de onderliggende gedragspatronen die helpend zijn en moeten behouden én de gedragspatronen die niet helpend zijn en moeten worden doorbroken.
2. Leg in de eerder genoemde leidende principes ook vast wat dit vraagt van houding in gedrag binnen de betrokken organisaties.
3. Zorg voor aansluiting van passende sturing op gedrag in verschillende rollen, taken en samenwerkingen.
4. Ondersteun de betrokken medewerkers met genoeg inzichten, methoden, technieken en trainingen om gedragsverandering tot stand te brengen in eigen rol en in

samenwerking om daarmee de organisatie zelf in staat stellen om de gewenste beweging te creëren en vast te houden.

5. Concretiseer de zichtbare veranderingen die we je in de praktijk willen zien (wanneer doen we het goed?). Maak daarbij afspraken over hoe je elkaar hierin scherp kan houden en wanneer je resultaten evalueert en bijstelt.

8 Tot slot

Het intensieve traject van de afgelopen maanden laat zien wat een gezamenlijke aanpak, waarbij bewust is gekozen voor afstemming op en tussen verschillende gremia (bestuur, management, beleid, financiën) kan opleveren. De nauwere aansluiting tussen gemeenten en Promen op verschillende organisatieniveaus heeft geleid tot meer duidelijkheid, eenduidigheid en vereenvoudiging van processen, met als concreet resultaat een businesscase voor de toekomstverkenning van Promen. Bij afronding van dit proces ligt er een gedragen visie waarmee gemeenten de komende jaren aan de slag kunnen.

Voor een succesvolle uitvoering van deze visie zijn duidelijke leidende principes, financiële afspraken, borging van eigenaarschap en gezamenlijke verantwoordelijkheid nodig. Dit vraagt om een gerichte vormgeving van de strategische samenwerking. Om deze samenwerking te realiseren is het belangrijk systemisch te kijken naar hoe de huidige manier van sturen en samenwerken is ontstaan en welke factoren hierop van invloed zijn geweest. Door verleden, heden en toekomst in samenhang te bezien, kan de samenwerking gezamenlijk worden vormgegeven.

Het realiseren van de toekomstvisie staat of valt met de mate van samenhang en gezamenlijkheid binnen en tussen alle partijen in de GR. Zeker met inachtneming van het aflopen van het Hoofdlijnenbesluit eind 2027. Wanneer deze onvoldoende is vastgelegd, georganiseerd of uitgevoerd, ontstaan risico's zoals fragmentatie en miscommunicatie, beperkt inzicht in risico's en prestaties, en onvoldoende strategische wendbaarheid.

Om een gekozen sturingsfilosofie daadwerkelijk werkend te maken, is het noodzakelijk om gezamenlijk een sturingsfilosofie te bepalen. Daarom hebben wij in ons advies een voorzet gegeven die gebaseerd is op het model van Simons. Dit om een kader voor transparante afspraken, gedeelde verantwoordelijkheid en voorspelbare besluitvorming te bevorderen. Voor een toekomstbestendig Promen zijn zowel financiële robuustheid als operationele wendbaarheid nodig. Het basispakket draagt bij aan financiële stabiliteit, terwijl het vermogen om in te spelen op veranderingen en onzekerheden zorgt voor wendbaarheid. Deze elementen versterken elkaar binnen de sturingsfilosofie.

Bijlage 1 – Externe ontwikkelingen

De externe ontwikkelingen zijn hieronder niet limitatief in kaart gebracht in de zomer van 2025. Dit om een algeheel beeld te geven van de externe ontwikkelingen. Naast de landelijke ontwikkelingen zijn ook regionale/lokale ontwikkelingen in beeld gebracht op basis van beleidsvisies van de respectievelijke gemeenten. Hiervoor wordt de DESTEP methode gehanteerd.

Demografische ontwikkelingen

- De vergrijzing in de zeven gemeenten is een belangrijke demografische ontwikkeling die drukt op de arbeidsmarkt Midden-Holland (gevormd door de gemeenten Gouda, Waddinxveen en Krimpenerwaard), Rotterdam-Rijnmond (waar de gemeenten Krimpen aan den IJssel, Capelle aan den IJssel en Zuidplas deel vanuit maken) en Holland Rijnland middels de gemeente Alphen aan de Rijn. Daarbij speelt deze aan de kant van werkgevers en werknemers.
    - Met name Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel geven aan dat ze te maken hebben met vergrijzing binnen hun gemeenten. Dat noemen zij ook in het kader van de digitale vaardigheden die in werk steeds belangrijker worden in hun visie op Sociaal domein.
    - De gemeenten Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel hebben vanuit de coalitie Capelle en Krimpen Verbonden (CKV) de gezamenlijke ambitie geformuleerd om een verbindende aanpak te realiseren rondom ouderenzorg.

- Sinds 2015 zit de Wet sociale werkvoorziening op slot en is er geen nieuwe instroom. De huidige Wsw-populatie krimpt daardoor per jaar door natuurlijke uitstroom (pensionering). De Wsw-doelgroep die achterblijft wordt steeds kwetsbaarder, omdat in de loop der jaren (vóór 2015) de indicatie-eisen voor deze doelgroepen steeds zijn aangescherpt. Daardoor stromen de Wsw-ers met een hogere looncapaciteit nu als eerste uit naar pensionering. Na 10 jaar heeft dat effect op de werksoorten en bedrijfsvoering van de sociale ontwikkelbedrijven, zoals Promen, en de sociale infrastructuur. Waar nodig moeten bij de bedrijfsactiviteit Groen externe uitzendkrachten worden ingehuurd om de kwaliteit van het werk te borgen en de contractuele afspraken na te komen. Promen doet dit volledig kostendekkend.
- Binnen de Participatiewet groeit het aantal cliënten met GGZ-problematiek (mede omdat in 2015 de eisen voor de Wajong zijn aangescherpt). De doelgroep binnen de GGZ heeft vaak een beperkte looncapaciteit en kan niet volledig en/of niet zelfstandig aan de slag in de reguliere arbeidsmarkt. Een landelijke zorg is dat de landelijke wachtlijsten voor de GGZ toenemen. De Inspectie Gezondheidszorg en jeugd merkt op dat een gebrek aan samenwerking tussen partijen invloed heeft op de lange wachttijden in de GGZ. Dit betekent dat de doelgroep in de Participatiewet intensievere en langduriger ondersteuning dient te krijgen. Tevens ondersteuning die niet gericht kan zijn om op de korte termijn uit te stromen naar een reguliere werkgever.
- Naar schatting heeft 6,4% (1,17 miljoen) van de Nederlandse bevolking de indicatie Licht Verstandelijke Beperking (LVB), aldus het Zorginstituut Nederland. Deze doelgroep is minder/niet sociaal redzaam en doet relatief vaak een beroep op publiek gefinancierde voorzieningen op verschillende beleidsterreinen. Veel voorzieningen zijn echter niet specifiek

gericht op LVB-ers. Deze groep valt vaak onder beschermd wonen of woonbegeleiding. Dit wordt uitgevoerd door de GGZ instellingen en worden volledig gesubsidieerd door het Rijk.

- Landelijke trends VSO/Pro doelgroep: De invoering van passend onderwijs in 2014 leidt niet tot minder, maar juist meer leerlingen in het speciaal onderwijs. Dit betreft met name cluster 3 en 4 leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, zij vallen vaker uit in het regulier onderwijs. Het aantal VSO leerlingen dat tussentijds of aan het einde van de opleiding naar regulier onderwijs gaat, blijft ook dalen. Het grootste deel van de uitstroom vanuit het VSO gaat naar het middelbaar beroepsonderwijs (MBO).

Inburgering

- Het aantal statushouders neemt landelijk toe. Het doel voor deze groep is naast inburgering dat zij ook regulier betaald werk vinden. Een deel van deze doelgroep heeft een groot ontwikkelpotentieel omdat alleen taal feitelijk de 'beperking' is. Door combinaties te maken van werken en leren én werkgevers goed erbij te betrekken kunnen statushouders te zijner tijd instromen in de arbeidsmarkt.
    - De gemeenten Gouda, Krimpenerwaard en Waddinxveen trekken hier samen in op onder de noemer: regionaal wat moet, lokaal wat kan.
    - De gemeenten Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Zuidplas zijn voor de inkoop van inburgeringstrajecten aangesloten bij de aanbesteding van de gemeente Rotterdam.

- Vanuit de Wet inburgering zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verschillende onderdelen om inburgeraars zo snel mogelijk mee te laten doen en aan het werk te helpen. De onderdelen bestaan o.a. uit: het Plan Inburgering en Participatie (PIP) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP). Dit kan het beste georganiseerd worden in duale trajecten om inburgeraars zo goed mogelijk te ondersteunen: inburgeraars worden aan het werk geholpen én doorlopen een leerroute om bijvoorbeeld de Nederlandse taal te leren.
- De Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) is een verplicht onderdeel voor alle inburgeraars in Nederland. Het doel is om inburgeraars voor te bereiden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Per inwoner wordt gekeken welke variant het beste aansluit op wat de inwoner nodig heeft om een vervolgstap te kunnen zetten in zijn/haar loopbaan in Nederland.
- Inburgering en werken: er zijn twee routes: de B1-route en de Z-route. De B1-route is voor inburgeraars die naar verwachting binnen een redelijke termijn taalniveau B1 kunnen halen. Richt zich op de combinatie van taal, werk en opleiding. De Z-route is bedoeld voor inburgeraars die waarschijnlijk niet in staat zijn om taalniveau B1 of A2 te behalen binnen de inburgeringstermijn van 3 jaar. De verwacht is wel dat in deze groep relatief meer inburgeraars zijn die extra ondersteuning naar werk nodig hebben.

Laaggeletterdheid

- Binnen de zeven gemeenten wordt laaggeletterdheid veelal genoemd. Dit komt voor bij allerlei inwoners binnen de gemeenten. Zo heeft de gemeente Gouda een taalakkoord gesloten waar inwoners op laagdrempelige manier terecht kunnen voor advies en ondersteuning.
- Capelle aan den IJssel heeft een aantal acties om verbetering van taal-, reken-, en digi-vaardigheid van bijstandsgerechtigden geformuleerd in een plan: digitaal begint lokaal. Binnenkort (in juni 2025) zal een programma 'Voel je goed' van Stichting Lezen en Schrijven van

start gaan bij Promen. De pilot, geïnitieerd door het Taalhuis, wordt gefinancierd door de gemeente. Dit programma is bedoeld voor inwoners van Capelle aan den IJssel en duurt 20 weken. Bij succes kan dit verder worden uitgerold voor meer inwoners en mogelijk ook in Gouda.

- Krimpen aan den IJssel zet zich in om de bestaande infrastructuur ten behoeve van basisvaardigheden van inwoners te optimaliseren. Het lokaal taalnetwerk is daar onderdeel van.
- Promen werkt samen met Stichting Lezen en Schrijven, Taalhuizen, Oefenen.nl, Divosa, SBCM en maken gebruik van door hen ontwikkelde materialen om ontwikkeling van basisvaardigheden bij medewerkers te bevorderen.

Leefstijl interventies

- In de wereld van werkontwikkelbedrijven is de afgelopen jaren toenemende aandacht voor de gehele leefstijl van de doelgroep. Dit gaat bijvoorbeeld over het bevorderen van gezondheid, zelfredzaamheid en duurzame inzetbaarheid. Doelgroepen die afstand hebben tot de arbeidsmarkt kampen vaker met grotere belemmeringen op sociaal, psychisch of fysiek vlak. Het pilotprogramma in Capelle aan den IJssel 'Voel je goed' is een voorbeeld van zo'n interventie. Voor mensen die moeite hebben met taal en/ of rekenen is het lastiger om informatie ten behoeve van hun gezondheid te vinden en te begrijpen. Dit programma combineert dus het bevorderen van de basisvaardigheden én de gezondheid.
- Een voorbeeld van aandacht voor de psychisch-sociale uitdagingen van de medewerkers is de inzet van twee sociaal maatschappelijk werkers bij Promen. Zij werken bij Promen om luisterend oor te bieden bij problemen omtrent financiële situatie, relaties, rouw en verlies, eenzaamheid, gezondheid, verslaving of andere stressors.

Economische ontwikkelingen

- De vraag naar arbeidskrachten bij werkgevers blijft toenemen. Dit komt door economische groei en door pensionering van personeel. Door krapte op de arbeidsmarkt gaan werkgevers anders kijken naar het potentieel aan personeel dat er wel is. Op die manier is er extra aandacht voor verschillende manieren om onbenut talent in te zetten en zoveel mogelijk mensen te laten werken. Bijvoorbeeld door te kijken naar de competenties die mensen wél hebben en bijvoorbeeld door job carving en job crafting. Job carving is het anders organiseren van bedrijfsprocessen, namelijk door taken en werkzaamheden opnieuw te verdelen. Bij job crafting denken/besluiten mensen zelf mee over hun taken, zodat deze beter aansluiten op hun talenten en interesse. Hiermee kan passender werk worden gecreëerd voor een doelgroep die anders niet in aanmerking zou komen voor bepaalde functies.
- Arbeidsmarktinfrastructuur (A35) / Regionale Werk Centra (RWC): Nieuwe wetgeving per 1 januari 2026 zorgt voor hervorming arbeidsmarktinfrastructuur, waarbij 2025 een transitiejaar wordt. Centrumgemeenten gaan de wettelijke taak krijgen in de arbeidsmarktregio's; landelijk Beraad en Regionaal Beraad per arbeidsmarktregio.
- Uit de analyse van Divosa (2024) blijkt dat de gemeenten in de regio in algemene zin achterblijven op het landelijk gemiddelde (15,6%) wat de inzet van het Loonkostensubsidie (LKS) aangaat. Overigens verschilt dit per gemeente. Daarmee doen enkele gemeenten zichzelf en hun inwoners tekort. De LKS is een passend instrument om bijstandscliënten met beperkte loonwaarde bij (reguliere) werkgevers aan de slag te helpen. De ervaring in het land leert dat

een groot deel van LKS'ers volledig uit de uitkering stroomt. De LKS wordt door het Rijk verstrekt aan de gemeenten. De rijksoverheid verstrekt de LKS aan de gemeenten op basis van hun procentuele aantal van het macrobudget in het voorafgaande jaar. Het macrobudget neemt jaarlijks toe. Promen heeft zelf een aantal mensen via LKS instrument aan het werk geholpen.

Sociaal-Culturele ontwikkelingen

- We zien als algemene trend dat er toenemende aandacht is voor een inclusieve samenleving. Daarmee neemt ook de culturele diversiteit en inclusiviteit op de werkvloer toe. Hierdoor is onder andere meer aandacht om mensen met een beperking mee te laten doen in de maatschappij, en dus ook op de werkvloer.
    - Zo zien we steeds meer ondernemingen die sociale en maatschappelijke doelen combineren met zakelijke activiteiten, waarbij ze zich specifiek richten op het bieden van werkgelegenheid aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
    - In het kader van goede integratie is het belangrijk dat er aandacht is voor het afstemmen van taaltrainingen op de werkplek. Dit bevordert de integratie en doelmatigheid van de taaltraining.

- In het kader van een inclusievere arbeidsmarkt is het programma Simpel Switchen een belangrijke ontwikkeling. Het programma is bedoeld om de overgang tussen uitkering, gesubsidieerd werk, regulier werk of andere vormen van maatschappelijke participatie te vergemakkelijken. Hierdoor is er extra aandacht voor mensen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden of behouden van werk, zodat zij gemakkelijker kunnen overstappen tussen verschillende soorten werk of uitkeringen. Dit voorkomt dat ze vast komen te zitten in een systeem waarin elke verandering gepaard gaat met ingewikkelde procedures of een risico op verlies van inkomen of ondersteuning.
    - In 2024 is in samenwerking met Gemeente Gouda, Reakt en De Zwaan de pilot Simpel Switchen tussen dagbesteding en werk gestart. Gericht op kandidaten die nu gebruik maken van dagbesteding en een participatiewet-uitkering ontvangen of niet uitkeringsgerechtigd zijn (nuggers). Het programma van Simpel Switchen start met een OEK training (Op Eigen Kracht) bij de dagbestedingslocatie. Deze training duurt ongeveer 3 maanden. Na de training, maken de mensen de overstap en breekt de periode van 'switchen tussen dagbesteding en werk' aan. In die werkperiode bij Promen, worden ze begeleid door de jobcoach en praktijkbegeleider en nemen ze naast werk, deel aan de training Arbeidsfit. Al die tijd is er afstemming tussen de jobcoach van Promen en de zorgondersteuner bij de dagbesteding. Hij behoudt zijn oorspronkelijke indicatie gedurende deze periode. Als mensen vanuit Simpel Switchen binnen bij Promen starten, lijkt het Talentenplein de aangewezen plek. En aangrenzend de luwte ruimte.
    - Beoogd resultaat: Het is succesvol als 60 mensen dankzij de pilot Simpel Switchen de stap naar werk hebben durven onderzoeken. Hierbij is het niet noodzakelijk dat mensen uitstromen naar werk of vrijwilligerswerk. Het gaat erom dat mensen in beweging durven te komen.

- Integreren van arbeidsparticipatie en gezondheid ten behoeve van de bestaanszekerheid:

- SER advies over gezondheid & bestaanszekerheid: Landelijke focus op Gezond opgroeien, wonen en werken. Hier roept de SER op tot het wegnemen van maatschappelijke oorzaken van gezondheidsrisico's én op het verbeteren van de gezondheid van iedereen, met extra aandacht voor mensen in een kwetsbare positie.
- Het IZA en het GALA onderstrepen het belang van preventie, samenwerking, zelfredzaamheid en gezondheid op de werkvloer. Werk ontwikkelbedrijven worden gestimuleerd om nog sterker in te zetten op het bevorderen van gezondheid en participatie onder hun werknemers, en om nauwer samen te werken met zorg- en welzijnsorganisaties. Dit leidt tot een holistische benadering waarin arbeid, gezondheid en welzijn hand in hand gaan, wat uiteindelijk zowel de werknemers als de bedrijven zelf ten goede komt (zie verdere toelichting op de relevantie van het IZA en het GALA op sociaal ontwikkelbedrijven bij Politiek-Juridisch).

- Momenteel in 2025 zien we dat mensen met een intensievere zorgbehoefte in Nederland terechtkomen bij of zorginstellingen, of bij werkontwikkelbedrijven. Uit studie van Movisie blijkt dat op landelijk niveau bijna 100.000 mensen een vorm van geïndiceerde Wmo-dagbesteding hebben. Tegelijkertijd wordt ingeschat dat ervoor 24% van de mensen om de (arbeidsmatige) dagbesteding kansen liggen om door te stromen naar vormen van betaald werk. Dit gaat om ongeveer 22.000 mensen.
  - Bij zorginstellingen: bekostigd vanuit de Wmo/Wlz tegen vaste tarieven afgesproken met de gemeente of gefinancierd vanuit de Wmo. De cliënten krijgen daarbij een uitkering vanuit bijvoorbeeld de Wajong of de Participatiewet.
  - Bij sociaal ontwikkelbedrijven: werkplekken, bekostigd vanuit de Participatiewet of Wsw. Bij dit werk wordt rekening gehouden met hun beperkingen.

Technologische ontwikkelingen

- Algemene technologische trends zoals automatisering en digitalisering zetten door op alle niveaus bij bedrijven en organisaties. Werksoorten veranderen daardoor en krijgen veelal een 'ICT' component. Bijvoorbeeld in de autowerkplaats waar ondertussen veel technologie wordt gebruikt en waar voorheen vooral mechanische reparaties werden verricht. Hiervoor is om- en bijscholing van medewerkers op ieder niveau dus van groot belang. Het programma 'Leven Lang Ontwikkelen' zet daar ook op in.
- Technologische ontwikkelingen bieden ook kansen voor werkontwikkelbedrijven om delen van werkprocessen anders in te richten. Zo biedt inclusieve technologie kansen voor werkontwikkelbedrijven om talenten te benutten.

Met behulp van technologie kunnen er meer hulpinstrumenten worden ingezet en kan er meer individuele ondersteuning / technologische ondersteuning worden gecreëerd om werk passend te maken op individuele beperkingen.

- Promen maakt bijvoorbeeld gebruik van projecties op de werkbanken binnen het Talentenplein waardoor de werkwijze tot assemblage van bijvoorbeeld kassa's stap voor stap worden geprojecteerd en uitgelegd. Bedoeling van Promen bij de technologische ontwikkelingen is om deze te omarmen daar waar ze het werk kunnen helpen bevorderen. Daarnaast maken ze ook gebruik van Virtual Reality (VR).

- VR: met behulp van VR brillen kunnen kandidaten of medewerkers kennismaken met verschillende beroepen. Zo zijn films opgenomen op externe werkontwikkelplekken in de Logistiek en Groen om concrete werkzaamheden en leermogelijkheden te laten zien en zo de drempels bij kandidaten te verlagen of weg te nemen.

- Inclusieve technologie ondersteunt mensen met een verstandelijke, psychische of lichamelijke beperking bij het vinden van passend werk en helpt hen om aan het werk te blijven. Met inzet van nieuwe technologie kunnen mensen met een beperking breder worden ingezet en bovendien beter en efficiënter werken. Dat bevordert hun positie op de arbeidsmarkt en is tevens een kans voor werkgevers die op zoek zijn naar gemotiveerd en gekwalificeerd personeel.
    - Programma Inclusieve Technologie: Dit programma is ontwikkeld door het Ministerie van SZW, in samenwerking met TNO en verschillende sociaal ontwikkelbedrijven. Het programma heeft als doel technologie te gebruiken om de arbeidsmarkt toegankelijker en inclusiever te maken, vooral voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en daarmee de maatschappelijke en economische participatie te vergroten. Initiatieven of projecten onder dit programma zorgen ervoor dat werkzaamheden toegankelijk worden voor een bredere doelgroep (bijv. door meer ondersteuning te bieden of dingen te automatiseren). Hierdoor kan het programma bijdragen aan het verhogen van de werkgelegenheid en het aantal mensen dat afhankelijk is van een uitkering verminderen.

Ecologische ontwikkeling

- De noodzaak voor bedrijven om milieuvriendelijker te opereren, bijvoorbeeld door energiebesparing en CO_2-reductie. Dit zorgt voor uitdagingen op het gebied van kosten, regelgeving en toegang tot financiering.
- Momenteel worden de circulaire ambachtscentra in Zuidplas en Waddinxveen ingericht.
- Promen doet een nadrukkelijke stap naar voren daar waar het gaat om het combineren van duurzame oplossingen ter ondersteuning aan het werk. Duurzaamheid is een belangrijk speerpunt binnen Promen. Zo wordt gebruik gemaakt van bodemwarmte in combinatie met een warmtepomp. Er wordt gebruik gemaakt van 1000 zonnepanelen op het dak, LED verlichting en er rijden ongeveer 12 elektrische bussen. Daarnaast maakt Promen gebruik van elektrisch handgereedschap en wordt oude bedrijfskleding ingezameld. Na afloop van het huidige leasecontract in 2026 zullen meer elektrische auto's gaan rijden, ook voor het Groen.

- Veel verkenning heeft plaatsgevonden naar het uitvoeren van duurzame werkzaamheden zoals bijvoorbeeld het sorteren van kleding, groenafval ophalen in flats, scheiden van grofvuil. Dit is lastig lonend te krijgen.

Politieke-Juridische ontwikkelingen

- De Participatiewet in Balans beoogt om meer maatwerk te leveren en oog te hebben voor de begeleidingsbehoefte van de doelgroep. In de Kamer is er nog discussie over onder andere de taaleis en in hoeverre het nu om werk draait dan wel om ondersteuning. Overigens valt dat laatste onder gemeentelijke beleidsvrijheid.

- Het kabinet heeft werkzekerheid aangemerkt als één van de kernthema's, waarbij meer aandacht en geld zal worden uitgetrokken voor het waarborgen van werkzekerheid voor onder andere kwetsbare groepen met meer afstand tot de arbeidsmarkt.
- Er worden structurele en tijdelijke middelen voor de vorming van regionale Werkcentra in de 35 arbeidsmarktregio's ingezet. Dit om betere matching tussen werkgevers, werknemers en werkzoekenden te bevorderen.
- Simpel Switchen in de Participatieketen is een landelijk programma dat zich richt op het wegnemen van drempels en belemmeringen om het switchen tussen uitkering, werk en andere vormen van participatie op de arbeidsmarkt (dagbesteding, beschut werk, banenafspraak, regulier werk) te vergemakkelijken. Dit programma moet helpen voorkomen dat mensen die stappen kunnen zetten, blijven hangen in de veiligheid van een uitkering en/of bijvoorbeeld een dagbestedingsplek. Voor dit programma werken uitvoeringsinstanties, gemeenten, zorginstellingen, UWV, cliëntenorganisaties en het Rijk samen en komt de komende jaren iets meer geld beschikbaar. Dit geld is bedoeld om meer mensen de stap naar (beschut) werk te kunnen laten maken.
- Het Rijk heeft initiatief genomen voor het starten van IPS (Individuele Plaatsing en Steun), zodat mensen met een psychische aandoening aan werk worden geholpen. Dit is recentelijk positief geëvalueerd.
- In de IZA en GALA akkoorden wordt vastgesteld dat landelijk wordt gefocust op re-integratie en arbeidsparticipatie, het stimuleren van zelfredzaamheid en participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (GALA). Door de nadruk op participatie ligt de focus ook op het activeren van mensen. Dit betekent dat er meer mogelijkheden worden gecreëerd voor maatwerktrajecten en integrale begeleiding, waarbij werk en gezondheid gecombineerd worden.
- Het wetsvoorstel Van school naar duurzaam werk biedt gemeenten meer mogelijkheden om jongeren tot 27 jaar te ondersteunen van school naar werk en het behoud van werk. Scholen krijgen daarbij doorstroompunten aangeboden. Het wetsvoorstel houdt onder andere in dat scholen aanvullende loopbaanbegeleiding kunnen bieden tijdens het onderwijs en na diplomering. Ook wordt beoogd dat gemeenten jongeren tot 27 jaar meer preventieve en passende ondersteuning naar school, werk of beiden kunnen geven.
- Beleidskaders op landelijk niveau gericht op Leven Lang Ontwikkelen (LLO) zorgen ervoor dat er aandacht komt voor doorlopende leerlijnen en meer samenwerking met onderwijs en arbeidsmarkt ter bevordering van het kunnen stimuleren van LLO.

Financiën en Gemeentefonds

- In de voorjaarsnota 2025 is aangegeven dat er middelen beschikbaar worden gesteld om de werking van de loonkostensubsidie (LKS) bij beschut werk te verbeteren. Het voornemen daarbij is om de loonwaarde metingen bij beschut werk af te schaffen en een standaard vaste vergoeding voor de gemiste loonwaarde uit te keren. Dit zou zorgen voor versimpeling in de uitvoering van de LKS bij beschut werk. De maatregel neemt het jaarlijkse traject bij gemeenten weg en vraag om een wetswijziging. Tot het moment dat de wetswijziging is gerealiseerd worden de middelen toegevoegd aan de Rijksbijdrage beschut werk in het Gemeentefonds.

- De afschaffing van de opschalingskorting (opgelegd omdat gemeenten door gedwongen opschaling kosten zouden besparen) verbetert de financiële ruimte van gemeenten per 2026 met structureel € 675 miljoen. Ook is afgesproken de algemene uitkering al vanaf 2024 jaarlijks te indexeren met de nieuwe BBP-systematiek (op basis van de nominale ontwikkeling van het BBP) in plaats van de trap-op-trap-af-methode (op basis van de Rijksuitgaven). Het accres voor 2024 wordt bij deze overstap met een extra compensatie gerepareerd tot de oude stand. Voor het jaar 2025 vindt slechts een gedeeltelijke compensatie plaats en is het accres per saldo € 675 miljoen lager dan voorheen. Met name deze twee elementen leiden er in 2026 voor dat – op basis van een normaal accres volgens de nieuwe bbp-systematiek – er bij elkaar opgeteld afgerond zo'n € 2,5 miljard minder naar het gemeentefonds gaat.
- In het hoofdlijnenakkoord staat dat alle specifieke uitkeringen (SPUKs) met uitzondering van de BUIG worden overgeheveld naar het gemeentefonds. Hiermee wordt een besparing van tien procent gerealiseerd door het wegvallen van administratieve lasten. In de budgettaire bijlage bij het hoofdlijnenakkoord werd uitgegaan van een besparing van € 638 miljoen. Uit de Miljoenennota 2025 blijkt dat dit bedrag is verlaagd naar € 438 miljoen. De besparing is daarbij niet gekort op het gemeentefonds, maar verwerkt op de departementale begrotingen. Er lopen gesprekken tussen het Rijk en de VNG om te bezien of dit voor alle SPUKs gaat gelden of voor een deel van de SPUKs. Wij verwachten hoe dan ook dat gemeenten intern scherper aan de wind moeten gaan varen ten aanzien van de uitvoering en bekostiging van beleid die tot nu toe onder SPUKs vallen. Binnen de gemeenten zullen er nieuwe afwegingen worden gemaakt hoe breed of smal beleid wordt uitgevoerd.
- Omdat het Gemeentefonds mee gaat groeien met het Bruto Binnenlands Product en de (kosten van de) vergrijzing sneller stijgen, komt er een apart Wmo-fonds voor gemeenten. Vanaf 2026 voorlopig structureel € 75 miljoen per jaar extra accres voor de daardoor sterk stijgende kosten van de Wmo. De gelden voor de hogere autonome groei van totaal € 300 miljoen voor de periode 2026 tot en met 2029 zijn met de Miljoenennota 2025 van de aanvullende post van de rijksbegroting overgeheveld naar het gemeentefonds.
- Het kabinet Rutte IV heeft in aanvulling op de afspraken van de Hervormingsagenda Jeugd een extra korting van € 511 miljoen ingeboekt. Het huidige kabinet schrapt deze korting van € 511 miljoen vanaf 2026.Voor de bredere doelgroep van de Participatiewet is van belang dat in de voorjaarsnota van het kabinet het voornemen is opgenomen om de bekostiging van Beschut Werk aan te passen. Concreet is het idee dat de huidige loonwaardemetingen voor medewerkers Beschut Werk worden afgeschaft en dat de bekostiging niet meer afhankelijk is van deze loonwaarde maar dat er een vaste forfaitaire bijdrage wordt ingevoerd ten behoeve van Beschut Werk. De voorlopige gedachten gaan er naar uit dat deze bijdrage gebaseerd zal zijn op een gemiddelde loonwaarde van circa 30 procent, zodat de loonkostensubsidie gemiddeld 70 procent zal bedragen. Omdat hierover nog geen definitieve besluitvorming heeft plaatsgevonden, is in de financiële uitwerking van het nulscenario nog niet uitgegaan van deze wijziging in de bekostiging.

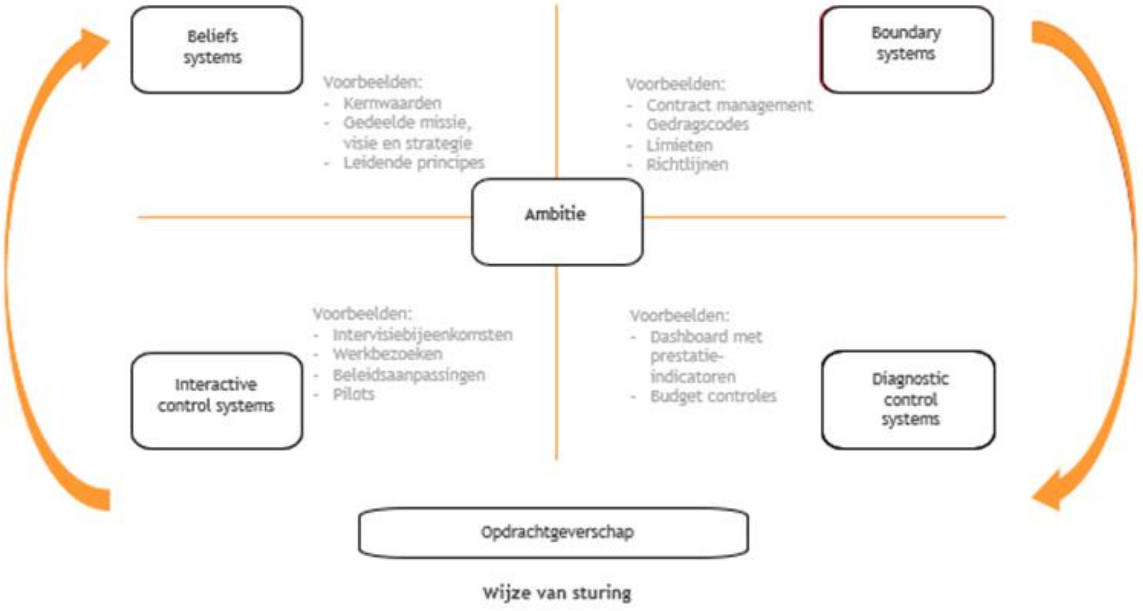
Deze maatregel vergt een wetswijziging. Totdat de wetswijziging van kracht is ontvangen gemeenten via de Integratie-uitkering Participatie € 3.000 extra per beschutte werkplek, als tijdelijke ophoging van de Rijksbijdrage beschut werk.

Impulsregeling sociaal ontwikkelbedrijven

- In de kamerbrieven 'Sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk' van 6 juli 2023 en 'Infrastructuur sociale ontwikkelbedrijven' van 21 december 2023 zijn voorstellen uitgewerkt om gemeenten tegemoet te komen bij de financiële uitdagingen die zij ervaren rondom de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. In 2024 is door het ministerie van SZW al € 63,9 miljoen beschikbaar gesteld voor infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven`.
- Op 15 oktober 2024 heeft de staatssecretaris van SZW een voortgangsbrief over de infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk naar de Tweede Kamer verzonden als vervolg op eerdergenoemde Kamerbrief. Vanaf 2025 ontvangen gemeenten jaarlijks een impulsbudget om de infrastructuur te versterken, beginnend met € 35 miljoen in 2025 en aflopend naar € 19,8 miljoen in 2034. Dit budget wordt als Decentralisatie Uitkering (DU) verstrekt, verdeeld op basis van het 'doelgroepenregister gemeentelijke doelgroep'.
- Omdat een toekomstbestendige sociale infrastructuur vaak een regionale aanpak vereist, worden de middelen in principe uitgekeerd aan samenwerkingsverbanden rondom sociaal ontwikkelbedrijven (samengevoegd en toegewezen aan de grootste gemeente uit het samenwerkingsverband). Gemeenten die zelfstandig een sociaal ontwikkelbedrijf beheren, ontvangen het budget afzonderlijk. Tevens komt er, zoals in eerdergenoemde kamerbrief al aangekondigd, een structurele basisfinanciering voor de bedrijfskosten van sociaal ontwikkelbedrijven, oplopend van € 19,8 miljoen in 2025 naar € 35,9 miljoen per jaar vanaf 2035. Er komt daarnaast een ondersteuningsprogramma met handreikingen, een ondersteuningsteam en een lerend netwerk.

Bijlage 2 – Model van Simons

De relatie tussen de gemeenten en Promen is te duiden als een 'strategisch partnerschap': om de gemeenschappelijke maatschappelijke opgave optimaal uit te voeren, worden door gemeenten en Promen de krachten gebundeld. Dit vraagt om het beter stroomlijnen van de vraag naar ondersteuning, efficiënter werken, het ontwikkelen van innovatieve oplossingen en het waarborgen van continuïteit en kwaliteit.
Een succesvol strategisch partnerschap vereist een gedeelde visie en duidelijke sturing. Het model van Simons, "Levers of Control"[9] biedt hiervoor een praktisch en bewezen bestuurlijk-management-raamwerk. Het is bij uitstek geschikt voor het vormgeven van 'Strategisch Partnerschap'. Gemeenten als Utrecht, Amersfoort, regio Tilburg hanteren dit model in het sociale domein. Het model helpt organisaties ervoor te zorgen dat medewerkers bijdragen aan de doelstellingen en de strategie van de organisatie. Naast sturing op financiële prikkels biedt het model de mogelijkheid om de scope te verrijken en zinvolle andere prikkels te introduceren waardoor transparantie en vertrouwen tussen gemeenten, samenwerkingsorganisaties en inwoners wordt bevorderd.
Het model bestaat uit vier onderling verbonden hefbomen, die organisaties helpen om een balans te vinden tussen de spanningsvelden 1) vrijheid en beperking, 2) machtiging en verantwoording, 3) top-down aansturing en bottom-up creativiteit, 4) experimenteren en



efficiency.

[9] Robert Simons – Levers of control (How managers use innovative control systems to drive strategic renewal), Harvard Business School, Boston, Massachusetts, 1995

Model van Simons, Levers of Control

1 Belief Systems

Deze systemen verwijzen naar de overtuigingen die door bestuurders, directieleden en toezichthouders worden geformuleerd over de doelstellingen van de organisatie en de manieren waarop waarde wordt gecreëerd. Centraal hierin staat de inwoner, die zowel voorafgaand aan als tijdens het proces betrokken wordt bij het formuleren van deze waarden. Missie, visie en strategie spelen een cruciale rol in dit proces. Een voorbeeld van een gedeelde doelstelling kan zijn: een regio waarin de inwoners in 2040 gezonder zijn dan nu, gemeten aan indicatoren zoals levensverwachting en vitaliteit. Kernwaarden en leidende principes vormen hierbij een belangrijk kompas. Ze geven richting aan de organisaties die gezamenlijk deze maatschappelijke opgave willen invullen. Daarbij wordt ook duidelijk gemaakt welke rollen en verantwoordelijkheden er zijn. Wethouders leggen verantwoording af aan de Gemeenteraad, terwijl bijvoorbeeld bestuurders van zorgorganisaties te maken hebben met toezichthouders en interne (cliënt)medezeggenschap. Daarom is het essentieel dat deze gremia actief worden betrokken bij de gezamenlijke visie en de sturing daarop, met in achtneming van de gedeelde uitgangspunten. In tijden van financiële en personele schaarste kan het formuleren en naleven van een gezamenlijke visie spanningen oproepen. Het model van Simons biedt kansen om een meerjarig samenwerkingsverband vorm en inhoud te geven, bijvoorbeeld over een periode van 10 jaar.

2 Boundary Systems

Deze systemen stellen grenzen aan het gedrag van organisaties en hun medewerkers door duidelijk te maken wat niet acceptabel is. Door de juiste grenzen te stellen, kunnen hierbinnen maximaal kennis en creativiteit worden ingezet en ambigue maatschappelijke problematiek worden opgelost. Het helpt risico's te beheersen en zorgt ervoor dat organisaties zich concentreren op de juiste activiteiten. Het gaat daarbij om het vaststellen van de taken en verantwoordelijkheden van organisaties, vertaald in formeel vastgestelde regels zoals gedragscodes, limieten en (ethische) richtlijnen. Deze richtlijnen zorgen ervoor dat iedereen die aan de maatschappelijke opgave werkt, vanuit dezelfde principes handelt. Het is van belang dat de regels organisatie overstijgend worden bepaald, onderschreven en gehanteerd. Een effectieve implementatie vereist dat deze regels niet alleen op beleidsniveau blijven, maar ook worden doorvertaald naar het uitvoeringsniveau. Zo wordt ervoor gezorgd dat de professional in het contact met de inwoner vanuit dezelfde waarden en normen werkt.

3 Diagnostic Control Systems

Deze systemen worden ingezet om prestaties te meten en te monitoren via een feedbacksysteem. Ze helpen managers om afwijkingen van de gestelde doelen te identificeren en tijdig corrigerende maatregelen te nemen. Voorbeelden hiervan zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve prestatie-indicatoren (KPI's) en budgetcontroles. Omdat alle betrokken partijen hetzelfde doel nastreven, kun je hier spreken van een 'open boek'-werkwijze. Dit betekent dat transparantie en helderheid centraal staan in de samenwerking. Cruciaal hierbij is het creëren van een veilige omgeving waarin organisaties (zoals een gemeente en een zorgorganisatie) elkaar niet 'afrekenen' of zaken 'naar boven' escaleren en waarbij aan de voorkant helder is

gemaakt welke inspanningen geleverd moeten worden om de beoogde resultaten te bereiken. Een goede implementatie van Diagnostic Control Systems vereist dat de samenwerking ook gebaseerd blijft op de eerder genoemde fundamenten, zoals gezamenlijke overtuigingen (stap 1). Iedere hefboom speelt hierbij een essentiële rol.

4 Interactive Control Systems

Deze systemen bevorderen communicatie en stimuleren een 'lerende beweging' binnen zowel de keten als de individuele organisatie. Ze zorgen ervoor dat managers en medewerkers regelmatig met elkaar in gesprek gaan over strategische kwesties en gezamenlijk oplossingen zoeken. Voorbeelden hiervan zijn intervisiebijeenkomsten, werkbezoeken en het aanpassen van beleid. De frequentie van de interactie is veelal hoger dan de reguliere klassieke momenten van de P & C cyclus. Dit zorgt ervoor dat actualiteiten eerder worden gesignaleerd en zo is er ook eerder de mogelijkheid om bij te sturen. Deze interacties kunnen zowel binnen de eigen organisatie plaatsvinden als tussen de verschillende organisaties in de keten. Toezichthouders van (jeugd)zorg- en welzijnsorganisaties en gemeenteraden spelen hierbij een belangrijke rol. Zij kunnen toezicht houden op deze processen en zich laten informeren over hoe de samenwerking in de praktijk verloopt, om waar nodig bij te sturen. Door een goede balans tussen 'soft controls' (zoals cultuur en gedrag) en 'hard controls' (zoals regels en structuren), wordt een stevig fundament gelegd voor samenwerking. Zo sluit de Deming-cirkel (plan-do-check-act) de cyclus op een effectieve en integrale manier.

Het model van Simons is tweeledig:

1. De hefbomen werken op elkaar in en daarom is het model een heel goed uitgangspunt om te komen tot een goed functionerend strategisch partnerschap, én:
2. De hefbomen werken niet automatisch. Het inzetten van de hefboom is bestuurlijk werk. We cursiveren 'werk' omdat er een continu potentieel conflict bestaat: het bestuurlijke werk gebeurt in een context waarin verschillende organisaties verschillende beelden hebben van wat er goed en slecht gaat en er verschillende voorkeuren zijn over aanpassingen. De hefboom brengt iets in beweging dat niet vanzelf beweegt en iemand moet de hefboom dus heffen.
Door het model van Simons door te vertalen naar bestuurlijk, strategisch, tactisch en uitvoerend niveau, hebben de medewerkers in alle organisatielagen inzicht in hoe zij aan de strategie kunnen bijdragen. Ook stelt het hen in staat effectief te reageren op veranderingen in de omgeving.
Voor succesvol doorvoeren en blijven uitvoeren van het model, is het belangrijk om leidende principes te formuleren en deze naar de hele organisatie door te vertalen op zowel strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Bijlage 3 – Financiële businesscase

Uitgangspunten voor opgestelde businesscase 2026 - 2034

De in de navolgende uitwerking van de businesscase voor Promen en Prowork opgenomen meerjarenramingen hebben de volgende uitgangspunten:

- Ondernemingsplannen (OP's)-2026 van Promen en Prowork.
- Door de Galan Groep in het kader van het onderzoek bij de gemeenten opgehaalde' inzichten m.b.t. de toename van het aantal naar Promen toegeleide kandidaten vanuit de doelgroep van de Participatiewet in combinatie met de verwachte afname van de doelgroep van de Wsw.

De verwachtingen van gemeenten ten aanzien van de toeleiding vanuit de bredere P-wetdoelgroep naar Promen en Prowork zijn verwerkt in een identiek vormgegeven prognose voor 2034 (de door de gemeenten voor 2030 opgegeven aantallen zijn lineair geëxtrapoleerd naar 2034), daarbij rekening houdend met de krimp van de Wsw en de groei van het aantal P-wetters.

De door de aangesloten gemeenten verwachte jaarlijkse toename van werkplekken Beschut Werk en garantie- en opstapbanen is als volgt:

Gemeente	Jaarlijkse groei omvang Beschut werk	Jaarlijkse groei omvang Garantie/ Opstapbanen
Gouda	5	2
Krimpenerwaard	2	1
Waddinxveen	2	4
Capelle	3	5
Zuidplas	1	1,5
Krimpen	1	1,5
Totaal	14	15

Deze door de Galan Groep geïnventariseerde verwachte toename per jaar vormt de basis voor de prognose van Promen voor het aantal werkplekken Beschut Werk en garantie- en opstapbanen in 2034. Deze prognose sluit aan op OP Prowork 2026 en is als volgt opgesteld:

Beschut werk:

- Aantal in financieel overzicht 2026: 187,3 (conform OP Prowork 2026)
- Aantal in financieel overzicht 2034: 299,3.
- Het geraamde aantal van 299,3 fte in 2034 is als volgt berekend: aantal fte in 2026 plus 8 jaarlijkse toenames van 14 fte, waarbij deze jaarlijkse toename is gebaseerd op de

inventarisatie door de Galan Groep onder de aangesloten gemeenten over de verwachte toeleiding van doelgroepmedewerkers naar Promen.
- Oftewel: het aantal fte beschut werk bedraagt in 2034 naar verwachting 187,3 + (8 x 14 fte)= 299,3 fte.

Garantie/ opstapbanen:
- Aantal in financieel overzicht 2026: 75,5 (conform OP Prowork 2026)
- Aantal in financieel overzicht 2034: 163,5.
- Het geraamde aantal van 163,5 fte in 2034 is als volgt berekend: aantal fte in 2026 plus 8 jaarlijkse toenames van 11 fte.
- De inventarisatie van de Galan Groep over de verwachte toeleiding van doelgroepmedewerkers naar Promen levert een groei van 15 fte per jaar op. Voorzichtigheidshalve is Promen in zijn prognose voor 2034 uitgegaan van een toename van 11 fte per jaar.
- Oftewel: het aantal fte garantie- en opstapbanen bedraagt in 2034 naar verwachting 75,5 + (8 x 11 fte)= 163,5 fte.

Nota bene: de uitvraag van de IJsselgemeenten (Capelle, Krimpen en Zuidplas) gaat uit van de groei van de omvang van de totale groep mensen met een garantiebaan (inclusief de plaatsingen bij andere werkgevers). Door deze gemeenten is toegelicht dat 14 procent van die groei van de omvang bij Promen wordt geplaatst.

Het aantal routedeelnemers is door Promen voorzichtigheidshalve constant gehouden.

Samengevat: in de raming is rekening gehouden met verwachting dat de IJsselgemeenten maar een klein deel van de garantiebanen bij Promen/Prowork beleggen. Voorzichtigheidshalve is er niet gerekend met een toename van het aantal routes. Voorzichtigheidshalve is bij de raming voor 2034 gerekend met 11 fte garantie- en opstapbanen per jaar erbij in plaats van 15,1 fte per jaar.

De Galan Groep beoordeelt deze aannames en denklijn als realistisch.

Per saldo neemt het aantal deelnemers Beschut Werk en garantie-/opstapbanen toe van 262,8 in 2026 naar 462,8 fte in 2034 (oftewel er is sprake van een toename van 200 fte).

In de navolgende analyse is verder aangesloten bij een door Promen aangepaste verdeling van indirecte kosten en toerekening daarvan aan de verschillende werksoorten binnen Promen en activiteiten binnen Prowork. Voor een optimaal inzicht in het presteren van zowel Promen als Prowork, en voor het bedrijf als geheel, zijn ook voor Prowork de opbrengsten en kosten uitgesplitst en verbijzonderd naar de verschillende werksoorten waar de medewerkers vanuit de doelgroep van de Participatiewet werkzaam zijn. Deze uitsplitsing is niet opgenomen in de vorengenoemde OP's 2026, maar in het kader van dit toekomstonderzoek opgesteld om de vergelijkbaarheid met andere werkontwikkelbedrijven in het land.

Als basisjaar voor de financiële analyse is gekozen voor 2026, uitgaand van de recent vastgestelde OP's voor Promen en Prowork. Uitgangspunt voor 2026 is dat de doelgroepformatie bestaat uit 557,3 SE Wsw en 345,8 fte P-wetters (samen 903,1, hoewel SE's en fte niet één op één opgeteld kunnen worden). Daarvan is circa 48,5 procent werkzaam zijn bij de werksoorten beschut (zowel binnen als buiten), te weten Logistiek & Assemblage (L&A) en Techniek & Assemblage (T&A), en circa 10 procent op basis van individuele detachering:

Promen 2026 (x € 1.000) begroot	L&A	T&A	Groen	Schoon	Catering	Ontwikkelbedrijf			Totaal
						ID/Sw	Bw/Sw	Pw	
Se's Wsw	**131,4 Se's**	**139,2 Se's**	**89,1 Se's**	**54,3 Se's**	**21 Se's**	**55,0 Se's**	**67,3 Se's**	**(345,8 fte's)**	**557,3 Se's**
Wsw bijdragen loonkosten	6353	6725	4305	2623	1015	2667	0	0	23688
Omzet	1215	1218	2629	1612	923	1426	0	0	9023
Totaal baten	**7568**	**7943**	**6934**	**4235**	**1938**	**4093**	**0**	**0**	**32711**
Wsw loonkstn.	-6353	-6725	-4305	-2623	-1015	-2667	0	0	-23.688
Loonkosten niet doelgroep	-890	-1248	-1608	-810	-990	-320	-392	-499	-6757
Overige bedrijfskosten	-881	-782	-682	-211	-129	-160	-196	-275	-3316
Totaal lasten	**-8124**	**-8755**	**-6595**	**-3644**	**-2134**	**-3147**	**-588**	**-774**	**-33.761**
Operationeel resultaat	**-556**	**-812**	**339**	**591**	**-196**	**946**	**-588**	**-774**	**-1050**
Wsw bijdrage operationeel resultaat	556	812	-339	-591	196	-946	588	774	1050
Exploitatie-resultaat	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Prowork 2026									
Fte's Pw	**62,8**	**100,6**	**45,6**	**37,9**	**30,4**			**68,6**	**345,8**
LKS	1154	2119	974	704	663			342	5956
Omzet	831	1276	674	660	446			173	4060
Begeleidings-vergoedingen	576	1060	507	266	281			2246	4936
Totaal baten	**2561**	**4455**	**2155**	**1630**	**1390**			**2761**	**14952**
Pw loonkosten	1985	3395	1648	1364	1109			515	10016
Loonkosten niet doelgroep	460	850	369	191	218			2083	4171
Overige bedrijfskosten	116	210	138	75	63			163	765
Totaal lasten	**2561**	**4455**	**2155**	**1630**	**1390**			**2761**	**14952**
Exploitatie-resultaat	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**			**0**	**0**

In de prognose voor 2034 krimpt het aantal Wsw'ers van 557,3 SE in 2026 naar 305 SE in 2034. Het aantal P-wetters neemt toe, van 345,8 fte in 2026 naar 543 (samen 848, hoewel zoals aangegeven SE's en fte's niet één op één kunnen worden opgeteld). Per saldo is sprake van een beperkte krimp van het bedrijf als geheel (circa 6 procent in de periode 2026-2034). Deze

beperkte krimp biedt Promen goede perspectieven de opgebouwde infrastructuur overeind te houden.
In de prognose voor 2034 blijft de totale doelgroepformatie voor de werksoorten L&A, T&A, Groen en Schoonmaak exact gelijk aan de doelgroepformatie voor die werksoorten in 2026. De doelgroep-formatie bij Catering krimpt, vanwege daar volgens Promen nu aanwezige overcapaciteit. Ook bij de onderdelen individuele detachering en Begeleid Werk binnen het Ontwikkelbedrijf is sprake van krimp; het aantal P-wetters dat bediend wordt vanuit het Ontwikkelbedrijf neemt daarentegen toe maar niet genoeg om de krimp bij individuele detachering en Begeleid Werken volledig te kunnen compenseren:

Promen 2034 (x € 1.000) Begroot	L&A	T&A	Groen	Schoon	Catering	Ontwikkelbedrijf			Totaal
						ID/Sw	Bw/Sw	Pw	
SE's Wsw	**71 Se's**	**69 Se's**	**46 Se's**	**30 Se's**	**12 Se's**	**33 Se's**	**44 Se's**	**(543 fte's)**	**305 Se's**
Wsw bijdragen Loonkosten	3433	3334	2223	1449	580	1377	0	0	12396
Omzet	656	604	1760	1087	1189	736	0	0	6032
Totaal baten	**4089**	**3938**	**3983**	**2536**	**1769**	**2113**	**0**	**0**	**18428**
Wsw loonkosten	-3433	-3334	-2223	-1449	-580	-1377	0	0	-12396
Loonkosten niet doelgroep	-427	-657	-1301	-690	-1127	-97	-131	-278	-4708
Overige bedrijfskosten	-671	-457	-534	-169	-160	-120	-159	-336	-2606
Totaal lasten	**-4531**	**-4448**	**-4058**	**-2308**	**-1867**	**-1594**	**-290**	**-614**	**-19710**
Operationeel resultaat	**-442**	**-510**	**-75**	**228**	**-98**	**519**	**-290**	**-614**	**-1282**
Wsw bijdrage operationeel resultaat	442	510	75	-228	98	-519	290	614	1282
Exploitatie-resultaat	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Prowork 2034									
Fte's Pw	**123**	**171**	**89**	**62**	**13**			**85**	**543**
LKS	2528	3762	1753	1099	273			642	10057
Omzet	1728	2286	1543	1185	180			494	7416
Begeleidings-vergoedingen	1252	1970	964	426	111			2962	7685
Totaal baten	**5508**	**8018**	**4260**	**2710**	**564**			**4098**	**25158**
Pw loonkosten	4256	6048	3296	2284	453			1136	17473
Loonkosten niet doelgroep	919	1437	678	311	81			2787	6213

Overige bedrijfskosten	333	533	286	115	30			175	1472
Totaal lasten	**5508**	**8018**	**4260**	**2710**	**564**			**4098**	**25158**
Exploitatie-resultaat	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**			**0**	**0**

Nota bene: door Promen is toegelicht dat bovenstaande exploitatieoverzichten voor Promen en Prowork niet afzonderlijk beoordeeld kunnen worden aan de hand van branchekengetallen (voor met name omzet of Netto Toegevoegde Waarde per fte doelgroep, kosten per fte doelgroep en operationeel resultaat per fte doelgroep). De reden daarvan is dat in de loop der jaren de administratieve kostentoerekening enerzijds en de daadwerkelijke kosten vanaf het Hoofdlijnenbesluit in 2017 steeds meer uit de pas zijn gelopen. Dit is begrijpelijk omdat er tussen Promen en de gemeenten afspraken zijn gemaakt over de tarieven en kostentoerekening voor de dienstverlening van Prowork (waarbij in het Hoofdlijnenbesluit ook is bepaald dat Prowork kostenneutraal moest werken). Promen heeft toegelicht dat in de loop der jaren te veel kosten werden toegerekend aan Promen (cq het Wsw-bedrijf) en te weinig aan Prowork (en de daar werkzame P-wetters). De voor Prowork momenteel gehanteerde tarieven zijn niet kostendekkend waardoor de feitelijk de Wsw'ers de P-wetters subsidiëren. Dat heeft te maken met de lage vergoeding die gemeenten kregen voor PW-ers, terwijl de SW-vergoeding wel afdoende was. Daarom is gekozen voor een toedeling van het grootste deel van de overheadkosten naar de SW. Als daar niets aan gedaan wordt, loopt dit steeds verder scheef omdat het aantal Wsw'ers door natuurlijk verloop (o.a. pensioen) terugloopt en het aantal P-wetters toeneemt.
De omschakeling naar een ander kostentoerekeningsmodel (feitelijk de transformatie van de financiering) willen Promen en de gemeenten uiterlijk bij de begroting 2028 / OP 2028 uitgewerkt hebben. De analyse en uitwerking van dit rapport hebben aan dit inzicht en voornemen bijgedragen.

Spiegelen aan de branche

De branchekengetallen kunnen wel worden toegepast op de geconsolideerde cijfers van Promen en Prowork (voor het bedrijf als geheel en voor de respectievelijke werksoorten). De focus ligt daarbij op het operationeel resultaat en de factoren die bepalend zijn voor het operationeel resultaat.

In lijn met de 'Handreiking verhogen operationeel resultaat' van het ministerie van SZW beoordeelt De Galan Groep het presteren van het geconsolideerde bedrijf Promen/Prowork met name aan de hand van het operationeel resultaat. Het operationeel resultaat wordt bepaald door de inkomsten uit verkoop van producten en diensten (de Netto Toegevoegde Waarde) te verminderen met de directe kosten (met name voor begeleiding van de doelgroepmedewerkers) en indirecte kosten (c.q. de overhead, oftewel de kosten vanwege directie, concernstaf en daarbinnen verzamelde PIOFA-taken en huisvestingslasten die niet direct verbijzonderd worden naar de verschillende werksoorten). Op het operationeel resultaat heeft een sociaal ontwikkelbedrijf wel invloed door te maken keuzes wat betreft strategie en bedrijfsvoering. In tegenstelling tot het subsidieresultaat op de verschillende soorten doelgroepmedewerkers.

Het exploitatieresultaat van een sociaal ontwikkelbedrijf is opgebouwd uit het operationeel resultaat plus de subsidieresultaten op de verschillende soorten doelgroepmedewerkers. Voor de Wsw betreft het subsidieresultaat de rijksbijdrage minus salariskosten voor de Wsw-medewerkers (waarbij aangetekend dat voor Promen geldt dat de gemeenten niet de volledige van het Rijk ontvangen rijksbijdrage doorgeleiden naar Promen). Op het subsidieresultaat heeft een sociaal ontwikkelbedrijf niet of nauwelijks invloed en dat geldt ook voor de aangesloten gemeenten. Bepalende factoren voor het operationeel resultaat zijn onder meer keuzes ten aanzien van de aan te bieden werksoorten (aantal werksoorten en aard van de werksoorten), of de werksoorten kapitaalintensief of kapitaalextensief zijn (bijvoorbeeld de vraag of bij een groen- of schoonmaakbedrijf wordt gekozen voor een volledig opgetuigd bedrijf met panden, voertuigen en machines of voor een detacheringsmodel), de mate waarin er wordt gestuurd op kosten en op voldoende hoge en zoveel mogelijk kostendekkende contracten en tarieven.

De basis voor het kunnen spiegelen aan de branche van Promen/Prowork betreft de navolgende geconsolideerde exploitatieoverzichten voor 2026 en 2034. Het overall operationeel resultaat verbetert daarbij van minus circa € 1,9 miljoen naar minus circa € 1,5 miljoen, met voor de respectievelijke werksoorten een uiteenlopend beeld:

Jaar 2026	Omzet	Loonkosten regulier	Overige bedrijfskosten	Operationeel resultaat	SE Wsw + fte PW	Omzet/formatie doelgroep	Loonkosten regulier/formatie doelgroep	Overige bedrijfs-kosten/formatie doelgroep	Operationeel resultaat/ formatie doelgroep
Promen + Prowork									
L&A	2.046.000	1.350.000	997.000	-301.000	194	10.536	6.952	5.134	-1.550
T&A	2.494.000	2.098.000	992.000	-596.000	240	10.400	8.749	4.137	-2.485
Groen	3.303.000	1.977.000	820.000	506.000	135	24.521	14.677	6.088	3.756
Schoon	2.272.000	1.001.000	286.000	985.000	92	24.642	10.857	3.102	10.683
Ontw.-bedrijf: ID	1.426.000	320.000	160.000	946.000	55	25.927	5.818	2.909	17.200
Subtotaal t.b.v. benchmark	11.541.000	6.746.000	3.255.000	1.540.000	716				
Catering	1.369.000	1.208.000	192.000	-31.000	51	26.634	23.502	3.735	-603
Ontw.-bedrijf: BW	0	392.000	196.000	-588.000	67	0	5.825	2.912	-8.737
Ontw.-bedrijf: PW	173.000	2.582.000	438.000	-2.847.000	69	2.522	37.638	6.385	-41.501
	13.083.000	10.928.000	4.081.000	-1.926.000	903				

In lijn met de branche, is het operationeel resultaat voor de werksoorten L&A en T&A, waar de doelgroepmedewerkers werkzaam zijn met de grootste arbeidsbeperking en daarmee doorgaans de laagste loonwaarde, negatief. Voor Groen, Schoonmaak en individuele detachering is het operationeel resultaat, ook in lijn met de branche positief. Het operationeel resultaat van Catering is vrijwel nihil.
In de prognoses voor 2034 verbetert het operationeel resultaat voor de werksoorten L&A en T&A, voor Groen en Schoonmaak blijft het min of meer gelijk en voor individuele detachering vermindert de operationele plus. Voor Catering geldt dat het operationeel resultaat vrijwel ongewijzigd blijft, als gevolg van omzet en kosten die eveneens nauwelijks wijzigen. Wel halveert het aantal doelgroepmedewerkers bij Catering. Dit is het gevolg van bewuste bijsturing door Promen vanwege de momenteel aanwezige personele overcapaciteit. Door de combinatie van een gelijkblijvend, beperkt negatief, operationeel resultaat en een aanzienlijke reductie van de doelgroepformatie neemt het operationele tekort per doelgroepmedewerker toe. Voor de werksoort Catering zijn geen branchekengetallen beschikbaar, bijvoorbeeld voor omzet of kosten per fte doelgroep. Wel ziet de Galan Groep dat de meeste sociale ontwikkelbedrijven in Nederland geen volledig kostendekkende tarieven hanteren voor de eigen kantines en dat de

meeste Cateringmedewerkers werkzaam zijn in de eigen kantines, zodat het operationeel resultaat in de regel negatief is.
Voor de Wsw'ers die werkzaam zijn op basis van Begeleid Werken, geldt dat deze niet in loondienst zijn van Promen. Promen ontvangt ook geen inkomsten uit omzet voor deze Wsw'ers maar maakt wel kosten vanwege benodigde begeleiding en overige bedrijfskosten. Deze kosten per SE Begeleid Werken liggen op een vergelijkbaar niveau als dat voor de Wsw'ers die werkzaam zijn op basis van individuele detachering (waarbij die laatsten wel in dienst zijn van Promen). Deze kosten liggen onder de in de branche gebruikelijke kosten per individueel gedetacheerde Wsw'er.

Jaar 2034	Omzet	Loonkosten regulier	Overige bedrijfskosten	Operationeel resultaat	SE Wsw + fte PW	Omzet/formatie doelgroep	Loonkosten regulier/formatie doelgroep	Overige bedrijfs-kosten/formatie doelgroep	Operationeel resultaat/ formatie doelgroep
Promen + Prowork									
L&A	2.384.000	1.346.000	1.004.000	34.000	194	12.289	6.938	5.175	175
T&A	2.890.000	2.094.000	990.000	-194.000	240	12.042	8.725	4.125	-808
Groen	3.303.000	1.979.000	820.000	504.000	135	24.467	14.659	6.074	3.733
Schoon	2.272.000	1.001.000	284.000	987.000	92	24.696	10.880	3.087	10.728
Ontw.-bedrijf: ID	736.000	97.000	120.000	519.000	33	22.303	2.939	3.636	15.727
Subtotaal t.b.v. benchmrk									
Catering	1.369.000	1.208.000	190.000	-29.000	25	54.760	48.320	7.600	-1.160
Ontw.-bedrijf: BW	0	131.000	159.000	-290.000	44	0	2.977	3.614	-6.591
Ontw.-bedrijf: PW	494.000	3.065.000	511.000	-3.082.000	85	5.812	36.059	6.012	-36.259
	13.448.000	10.921.000	4.078.000	-1.551.000	848				

Het financieel presteren van de werksoorten I&A en L&A (beschut werk binnen), Groen, Schoonmaak en individuele detachering kan worden gespiegeld aan de branche. De branchekengetallen zijn hierbij afkomstig uit de landelijke benchmark van brancheorganisatie Cedris (over het jaar 2024)

In het exploitatieoverzicht voor 2026 betreft een groot deel van de kosten voor Prowork de loonkosten voor reguliere medewerkers (i.c. niet behorend tot de doelgroep). Deze tellen in 2026 op tot € 2.083.000. Daarnaast zijn er beperkte overige kosten à € 163.000. De betreffende kosten worden volledig en rechtstreeks gefactureerd bij de aangesloten gemeenten op basis van daarover met Promen en Prowork gemaakte afspraken. Om deze reden worden zij niet toegerekend aan de respectievelijke werksoorten. Het beeld voor 2026 is als volgt:

Toelichting op Ontwikkelbedrijf, onderdeel gericht op Participatiewet: beeld voor 2026	Loonkosten (regulier) en overige kosten, in € 1.000
Dekking kosten niet-doelgroep (jobcoaches e.a.) bij Prowork	
Afgesproken re-integratiebudgetten individuele gemeenten	1.265
Begrote PW-dienstverlening voor gemeenten	71
Afgesproken budgetten verzuimbegeleiding Wiw individuele gemeenten	10
Begeleidingsvergoedingen gemeenten voor individuele detachering PW'ers	101
Begeleidingsvergoedingen gemeenten voor dienstverlening jobcoaches bij instroom, doorstroom en eventuele uitstroom van Beschut Werkers en kandidaten garantie-/opstapbanen	636
Totaal dekking	2.083

Dekking overige kosten Ontwikkelbedrijf Prowork	
Begeleidingsvergoedingen gemeenten voor overige bedrijfskosten individuele detachering PW'ers	163
Totaal dekking	163

Het beeld voor 2034 is overeenkomstig dat voor 2026, met voor dat jaar een dekking voor de inzet van jobcoaches ten behoeve van de ondersteuning door Prowork van kandidaten uit de doelroep van de P-wet à € 2.787.000 en € 175.000 voor overige kosten. In aanvulling op deze met gemeenten gemaakte afspraken over bij de gemeenten te factureren dienstverlening door het Ontwikkelbedrijf, dekt Promen ook een deel van de kosten van het Ontwikkelbedrijf met behulp van de Wsw-vergoedingen. Het gaat dan in 2026 om € 774.000 en in 2034 om € 614.000. Het is dekking voor niet naar Prowork doorbelaste overhead.
Toegespitst op de omzet per doelgroepmedewerker, blijkt dat Promen relatief hoge omzetten genereert per doelgroepmedewerker. Dit is met name het geval bij individuele detachering. De omzet per doelgroepmedewerker is bij Groen en Schoonmaak in lijn met de branche:

Beeld naar werksoort: 2026	Omzet/ fte Promen + Prowork	Omzet/ fte benchmark 2026
Logistiek & assemblage	10.536	8.096
Techniek & assemblage	10.400	8.096
Groen	24.521	25.724
Schoon	24.642	25.724
Individuele detachering	25.927	14.880

In de prognose voor 2034 neemt de omzet voor de beschutte werksoorten L&A en T&A beperkt toe en wijkt daarmee nog wat positiever af van het branchegemiddelde. Bij Groen en Schoonmaak blijft de omzet per doelgroepmedewerker min of meer gelijk en bij individuele detachering wordt een beperkte afname voorzien:

Beeld naar werksoort:2034	Omzet/ fte Promen + Prowork	Omzet/ fte benchmark 2034
Logistiek & assemblage	12.289	8.096
Techniek & assemblage	12.041	8.096
Groen	24.467	25.724
Schoon	24.696	25.724
Individuele detachering	22.303	14.880

Waar de omzet per doelgroepmedewerker bij Promen/Prowork op een in brancheperspectief relatief hoog niveau ligt, is voor de kosten het omgekeerde het geval. Met name voor de beschutte werksoorten L&A en T&A zijn de kosten relatief laag in brancheperspectief:

Beeld naar werksoort: 2026	Kosten/ fte Promen + Prowork	Kosten/ fte benchmark 2026
Logistiek & assemblage	12.085	19.626
Techniek & assemblage	12.886	19.626
Groen	20.765	20.015

Schoon	13.959	20.015
Individuele detachering	8.727	11.929

Vooruitkijkend naar 2034 verandert er weinig in de kostenstructuur, omgerekend naar doelgroepmedewerker:

Beeld naar werksoort: 2034	Kosten/ fte Promen + Prowork	Kosten/ fte benchmark 2034
Logistiek & assemblage	12.113	19.626
Techniek & assemblage	12.850	19.626
Groen	20.733	20.015
Schoon	13.967	20.015
Individuele detachering	6.576	11.929

De in brancheperspectief relatief hoge omzetten en lage kosten per doelgroepmedewerker resulteren in een operationeel resultaat per doelgroepmedewerker dat voor alle werksoorten (soms aanzienlijk) positief afwijkt van het branchegemiddelde.

Beeld naar werksoort	Operationeel resultaat/fte Promen + Prowork	OR/ fte benchmark 2026
Logistiek & assemblage	-1.549	-11.530
Techniek & assemblage	-2.486	-11.530
Groen	3.756	5.709
Schoon	10.683	5.709
Individuele detachering	17.200	2.951

De enige uitzondering daarbij is de werksoort Groen. Bij deze werksoort heeft Promen er, anticiperend op de veranderende doelgroep, bewust voor gekozen te werken met relatief kleine teams. Daardoor kan Promen ook medewerkers Beschut Werk, die wat meer begeleiding vragen, plaatsen bij deze werksoort. Dit voorkomt dat de kandidaten uit deze doelgroep vooral worden geplaatst bij de minder renderende werksoorten beschut binnen (i.c. L&A en T&A). De kosten per doelgroepmedewerker liggen daardoor op een wat hoger niveau dan branchegemiddeld en de omzet wat lager, maar deze verschillen zijn beperkt:

Toets op haalbaarheid van voorziene ontwikkeling 2026 - 2034

Voor het kunnen realiseren van de voorziene ontwikkeling tot 2034 is het met name van belang dat kan worden voldaan aan de volgende veronderstellingen:

- Promen is in staat om de benodigde omzet te verwerven, bij gemeenten en/of uit ‘de markt’.
- Promen realiseert de voorziene productie per medewerker en kosten per medewerker.
- Promen vindt bij de gemeenten voldoende dekking voor de voor 2034 voorziene hogere aantallen doelgroepmedewerkers vanuit de doelgroep van de Participatiewet.

Benodigde omzet, totaal en per SE Wsw of fte P-wetter

Met betrekking tot de benodigde omzet (van Promen en Prowork samen) kan het volgende worden geconcludeerd:

- In de eerste fase van het voorliggende onderzoek werd nog uitgegaan van een beperkte afname van de netto omzet van circa € 12,9 miljoen in 2025 naar circa € 11,1 miljoen in 2033.
- In de voorliggende rapportage is uitgegaan, op basis van inschattingen van Promen, van een beperkte toename van de netto omzet van circa € 13,1 miljoen in 2026 naar circa € 13,4 miljoen in 2034.
- De nu voor 2034 geprognosticeerde omzet ligt met € 13,4 miljoen wel circa € 2,4 miljoen boven de in fase 1 van het onderzoek geraamde omzet voor 2033.

De hogere omzet in 2034, vergeleken met de eerder in fase 1 voor 2033 geprognosticeerde omzet, is te verklaren door de grotere aantallen werknemers vanuit de doelgroep van de Participatiewet dan was voorzien in fase 1 in combinatie met een beperkte toename van de omzet per doelgroep-medewerker. Waar in het begin van dit traject nog werd uitgegaan van een toename van het aantal P-wetters naar 445 fte, is dit op basis van de consultatie van gemeenten hierover bijgesteld naar 543 fte.

De nu verwachte sterkere instroom naar Prowork vanuit de bredere doelgroep van de Participatiewet sluit aan op de door gemeenten afgegeven verwachtingen daaromtrent die zijn opgehaald in gesprekken met vertegenwoordigers van de aangesloten gemeenten. De toename van de omzet per doelgroepmedewerker is hiervoor toegelicht en is beperkt. De geprognosticeerde omzetstijging heeft betrekking op de werksoorten L&A en T&A. Beide werksoorten halen de opdrachten uit de markt. Om deze veronderstelling te realiseren is het dus niet vereist dat de gemeenten meer of grotere opdrachten gunnen aan Promen.

Benodigde inkomsten vanwege loonkostensubsidie en begeleidingsvergoedingen

De mede op basis van een consultatie van de aangesloten gemeenten geraamde toename van het aantal P-wetters kan Promen alleen realiseren met voldoende bijbehorende bekostiging in aanvulling op de met deze P-wetters te realiseren omzet. Het gaat dan om loonkostensubsidie en om begeleidingsvergoedingen:
- Promen rekent met een toename van de loonkostensubsidie van ruim € 5,9 miljoen in 2026 naar ruim € 10,0 miljoen in 2034.
- In dezelfde periode neemt de te ontvangen begeleidingsvergoeding toe van circa € 4,9 miljoen naar circa € 7,7 miljoen per jaar.

De geraamde, via de gemeenten te ontvangen, bekostiging voor de toenemende aantallen P-wetters neemt toe met circa € 6,85 miljoen (van circa € 10,9 miljoen in 2026 naar circa € 17,7 miljoen in 2034). De toename betreft zowel medewerkers Beschut Werk als garantie- en opstapbanen.

Voor de bekostiging van Beschut Werk is het volgende van belang:
- De begeleidingsvergoeding is vanaf 2025 vastgesteld op € 12.485 per persoon waarbij dit bedrag kan oplopen vanwege loonprijscompensatie. De begeleidingsvergoeding ontvangen gemeenten door middel van de Integratie Uitkering (IU) Participatie waarbij sprake is van jaarlijkse indexatie op basis van het LPO-percentage. De begeleidingsvergoedingen die

gemeenten ontvangen van het Rijk worden jaarlijks toegekend op basis van de aantallen in de Ministeriële Regeling. Het bedrag per persoon is in lijn met de kosten voor begeleiding en overige kosten per fte bij de werksoorten L&A en T&A. De verwachting is dat de toekenning van de begeleidingsvergoeding vanaf 2028 plaatsvindt op basis van realisatie ('p x q').
- Gemeenten ontvangen voor deze doelgroep, net als voor de garantie- en opstapbanen, een bedrag van € 5.400 per persoon via de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds.
- Met ingang van 2028 is er sprake van een forfaitaire loonkostensubsidie die uitgaat van een loonwaarde van 32 procent (en dus een LKS van 68 procent). Voor Promen is de LKS daarmee voldoende hoog. In de periode 2025 t/m 2027 ontvangen gemeenten nog LKS via BUIG op basis van loonwaardemetingen.

Voor de garantie- en opstapbanen geldt het volgende:
- De begeleidingsvergoeding ontvangen gemeenten uit het cluster Participatie in de Algemene uitkering op basis van realisatie. Het bedrag per persoon bedraagt circa € 5.400.
- Daarnaast ontvangen gemeenten € 3.800 per LKS'er (prijspeil 2025) voor een extra groep van 10.000 garantie- en opstapbanen (Middelen Sociale Infrastructuur).
- De LKS is bepaald op basis van loonwaarde en bekostigd via BUIG op basis van realisatie. De loonkosten van deze doelgroep worden daarmee gedekt door LKS in combinatie met te realiseren omzet.

De algehele conclusie is dat de bekostiging van gemeenten door het Rijk vanaf 2028 in beginsel volledig op basis van 'p x q' plaatsvindt. De bekostiging van gemeenten neemt daardoor naar rato toe met de toenemende aantallen doelgroepmedewerkers vanuit de P-wet, zodat de gemeenten in staat zijn om Promen te voorzien van de benodigde financiering voor de geraamde extra werkplekken voor de P-wetters.

***

Galan Groep
Rutgers van Rozenburglaan 2
3744 MC Baarn
T +31 (0)35 694 80 00
E info@galangroep.nl

www.galangroep.nl