

DE WSW SUBSIDIE: VAN MELKKOE TOT MOLENSTEEN

Het is zover: de langverwachte Participatiewet is 1 januari jl. in werking getreden. In de laatste maanden van 2014 nam het aantal berichten in de media toe over de wijze waarop de gemeenten deze nieuwe wet gaan uitvoeren. Wat hierbij opvalt is dat diverse gemeenten stellen dat door de bezuinigingen de huidige sociale werkvoorziening geen toekomst meer heeft. Zij is voor de gemeenten simpelweg onbetaalbaar geworden. En dus wordt de sociale werkvoorziening anders georganiseerd, geherstructureerd of zelfs ontmanteld.

Het anders organiseren van de sociale werkvoorziening is gelet op de Participatiewet zeker het overwegen waard. Maar wanneer de gemeenten de sw-bedrijven herstructureren of ontmantelen met het oog op het inlopen van de bezuinigen, dan komen ze van een koude kermis thuis. Hoe zit dat? De sociale werkvoorziening in Nederland had in 2013 een aanzienlijk tekort van € 103 miljoen. Maar dit tekort kwam niet door een slechte bedrijfsvoering. Die was € 23 miljoen positief¹. Tevens kende de branche een positief resultaat uit overige baten en lasten van € 33 miljoen. Samen € 56 miljoen in de plus. Blijft over het subsidieresultaat: het saldo van de rijkssubsidie Wsw enerzijds en de loonkosten van de Wsw-medewerkers anderzijds². Landelijk gezien bedroeg dit in 2013 € 159 miljoen negatief. Omdat de rijkssubsidie Wsw tot en met 2019 daalt van € 26.000 naar € 22.700 per SE³ en de Wsw-medewerkers wel een loongarantie hebben, loopt het negatieve subsidieresultaat voor de gemeenten nog veel verder op. Het vervelende hierbij is dat het om twee elementen gaat die niet zijn te beïnvloeden: de Wsw-subsidie is rijksbudget en de Wsw-medewerkers hebben recht op hun loon.

In dit artikel wordt de ontwikkeling van het subsidieresultaat geschetst: eerst de ontwikkeling die achter ons ligt (2009-2013) en daarna de verwachte ontwikkeling in de jaren 2014-2019. Tot slot wordt uitgelegd waarom dit subsidieresultaat als de molensteen van de Participatiewet kan worden gezien.

HET SUBSIDIERESULTAAT IN DE PERIODE 2009 - 2013

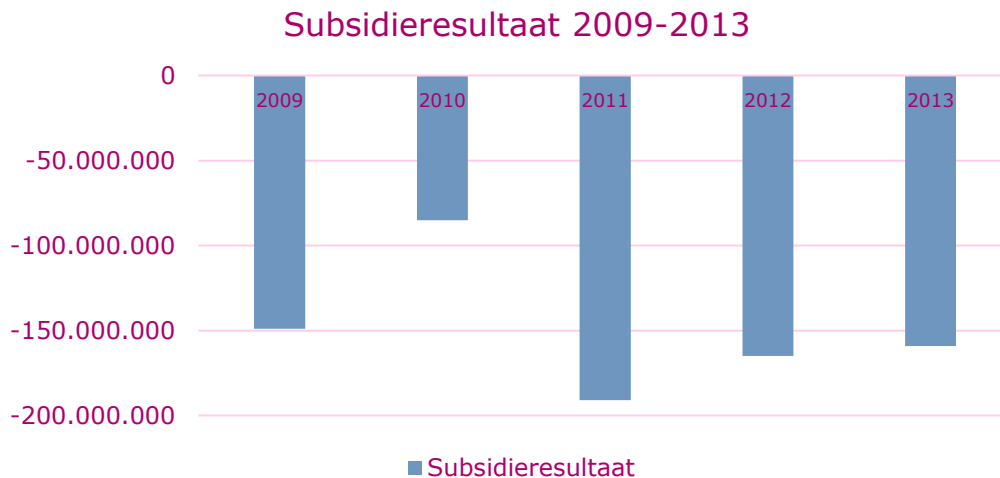
De sw-bedrijven waren jarenlang een melkkoe van de gemeenten. Het was in de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat en ruim voor de crisis van 2009. Het kon allemaal niet op. Sw-bedrijven waren flink winstgevend en dat had onder meer te maken met het riante subsidiebedrag dat per medewerker werd ontvangen. Sw-bedrijven hielden aan de subsidie geld over ten opzichte van het te betalen loon van de Wsw-medewerker. Het subsidieresultaat in die 'gouden jaren' was dus positief. Feitelijk was er sprake van gratis arbeid. Daarnaast was er ook nog eens een bloeiende economie waardoor er met de 'gratis handen' van de Wsw-medewerkers goede resultaten werden bereikt. Maar deze situatie ligt ver achter ons. Al vele jaren is er sprake van een negatief

¹ Branche-informatie 2013, Cedris 2014, p. 10. Het gaat hier wel om het landelijke totaalbeeld. De lokale of regionale situatie kan afwijken, er zijn ook sw-bedrijven die operationeel verlies lijden.

² Op basis van de landelijke definitie vallen onder de loonkosten ook de kosten voor 'vervoer op maat' en de opleidingskosten voor de Wsw-doelgroep.

³ Rekeneenheid ministerie van SZW.

subsidieresultaat. Onderstaande grafiek laat de ontwikkeling van het subsidieresultaat zien vanaf 2009⁴:



HET SUBSIDIERESULTAAT IN DE PERIODE 2014 - 2019

Zien we de sociale werkvoorziening als bedrijfstak dan startte deze bedrijfstak de afgelopen periode dus jaarlijks met een forse min. Maar daarmee zijn we er nog niet. Het huidige subsidieresultaat van -€ 159 miljoen is namelijk nog maar de helft van het subsidieresultaat in 2019. Hoe zit dit?

Bij de ontwikkeling van het subsidieresultaat naar 2019 zijn er drie elementen van belang:

1. Het subsidiebedrag per SE daalt tot en met 2019 met € 3.400 naar € 22.700 per SE. Vergeleken met het subsidiebedrag van 2013 (afgerond € 26.000) betekent dit een daling van 13% terwijl het subsidiebedrag nu al niet toereikend is.
2. De huidige Wsw-doelgroep⁵ behoudt zijn rechten en plichten. Dit 'behoud van rechten en plichten' (lees: baan- en loongarantie) betekent dat de loonkosten minimaal gelijk blijven en wellicht zullen toenemen door een stijging van de werkgeverslasten en/of verhoging van de lonen door de Cao Wsw.
3. De Wsw populatie daalt jaarlijks aangezien de Wsw 'op slot' gaat. Door natuurlijk verloop zal de doelgroep dalen van nu 90.500 SE naar 64.255 SE in 2019. De daling van de populatie is gebaseerd op het rapport 'Afbouw van het Wsw-bestand'⁶, dat door het ministerie van SZW wordt gebruikt voor het vaststellen van het budget vanaf 2015. Dit rapport stelt dat in 2019 nog 71% van de huidige doelgroep op basis van de Wsw werkzaam is⁷.

Met in achtneming van de hiervoor genoemde elementen, waarbij de gemiddelde loonkosten van 2013 ook zijn toegepast voor de daarop volgende jaren, is in de volgende grafiek de verwachte ontwikkeling van het subsidieresultaat weergegeven⁸:

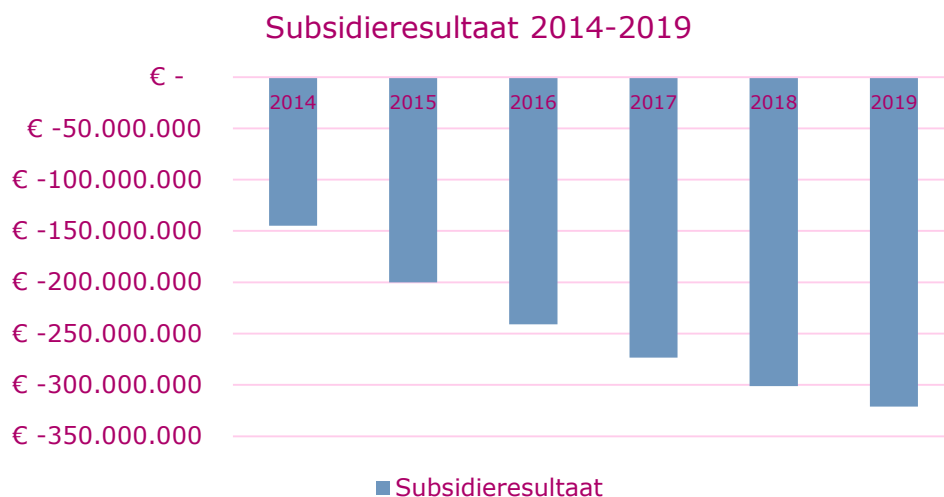
⁴ Ook al zijn de verschillen fors - in 2013 bedroeg het subsidieresultaat van een sw-bedrijf minimaal -€ 0,3 miljoen tot maximaal -€ 2,9 miljoen - iedere gemeente heeft nu al met een negatief subsidieresultaat te maken (Branche-informatie 2013, Cedris 2014, p. 11). Weergave tot en met 2013 omdat de officiële gegevens 2014 nog niet beschikbaar zijn.

⁵ Eind 2013 omvatte de Wsw-doelgroep 90.500 SE, 103.900 personen (Branche-informatie 2013, Cedris 2014, p. 11).

⁶ SEO economisch onderzoek, september 2014, Amsterdam.

⁷ De daling van de populatie heeft mogelijk een positief effect op de loonkosten aangezien de medewerkers met de hoogste salarissen met pensioen zullen gaan. Op dit moment is niet duidelijk welk effect de uitstroom van de oudere medewerkers heeft op de gemiddelde loonkosten.

⁸ Er is uitgegaan van een gelijkmatige daling van het subsidiebedrag in de jaren 2015 - 2019, uitkomend op € 22.700 in 2019 en uitgaande van het subsidiebedrag van afgerond € 26.100 in 2014. Een wijziging hierin, een andere daling van de Wsw-populatie en/of andere gemiddelde loonkosten zal het berekende subsidieresultaat doen wijzigen.



Bovenstaand subsidieresultaat is exclusief de stijging van de loonkosten. Het berekende subsidieresultaat van -€ 322 miljoen (!) in 2019 is dus de minimale omvang. Voor een gemiddeld sw-bedrijf van 1.000 SE gaat het dan om een negatief subsidieresultaat van afgerond € 5 miljoen in 2019⁹. En ook in de jaren daarna zal er ieder jaar nog een aanzienlijk negatief subsidieresultaat zijn. Het is dus niet zo dat de gemeenten er in 2019 vanaf zijn. Door de daling van de Wsw-populatie zal het negatieve subsidieresultaat na 2019 wel jaarlijks afnemen.

HET SUBSIDIERESULTAAT ALS MOLENSTEEN

Ondanks de slechte financiële randvoorwaarden zal de Participatiewet toch moeten worden uitgevoerd. Een weg terug is er niet meer. En het negatief subsidieresultaat is helaas een somber financieel perspectief, dat als een molensteen om de nek van de sw-bedrijven en de gemeenten hangt.

U zult wellicht denken: 'Problemen zijn er om aan te pakken. En de gemeenten hebben voor meer hete vuren gestaan en willen er alles aan doen om de uitvoering van de Participatiewet succesvol te laten zijn'. Maar het geschetste financiële perspectief van het negatieve subsidieresultaat maakt dit lastig. Vooral omdat de mogelijkheden om wat aan het subsidieresultaat te doen er in feite niet zijn. Er zijn zogezegd geen 'knoppen' waaraan de gemeenten kunnen draaien om het verwachte gezamenlijke tekort van € 322 miljoen te verminderen. Dit heeft twee hoofdredenen.

Ten eerste heeft het verwachte negatieve subsidieresultaat van € 322 miljoen niets te maken met de bedrijfsvoering van het sw-bedrijf. Alleen de subsidies en de lonen spelen hier een rol en beide aspecten kunnen niet worden gewijzigd, althans dat ligt niet voor de hand. Het negatieve subsidieresultaat is er dus, of het sw-bedrijf nu wel of niet bestaat. Oftewel: sturen we in 2019 de dan ongeveer 74.000 sw-medewerkers¹⁰ met een baan- en loongarantie naar huis dan kost het de gemeenten nog steeds minimaal € 322 miljoen.

Ten tweede zal het de sociale werkvoorziening als branche - of de nieuw te vormen organisaties - niet lukken om de opbrengsten zodanig te verhogen dat het tekort wordt ingelopen. Wanneer wordt beseft dat de subsidie 73% bestaat van de totale inkomsten van de sociale werkvoorziening¹¹, dan is het al bijna onmogelijk dat 'de min' wordt weggewerkt door de overige 27%. Die bestaat uit opbrengsten uit detachering en de eigen productie van sw-bedrijven. Ter vergelijking: de opbrengst uit de Wsw-subsidie bedroeg in 2013 € 2,3 miljard, de opbrengst uit detachering van Wsw-medewerkers en de eigen productie van sw-bedrijven besloeg € 864 miljoen.

⁹ (€ 322 miljoen / 64.255 SE) * 1.000 SE = € 5.011.283.

¹⁰ Dit is berekend op basis van het verwachte aantal SE in 2019 en de verhouding tussen SE en aantal personen in 2013.

¹¹ Branche-informatie 2013, Cedris 2014, p. 23.

En een stijging van deze opbrengst om het tekort van 322 miljoen in te lopen ligt niet in de lijn der verwachting. Allereerst komt 38% van de opbrengst uit opdrachten van de eigen gemeenten¹². Gemeenten die het financiële water aan de lippen staat en het aantal opdrachten - en daarmee de opbrengst - eerder zullen laten dalen dan laten stijgen¹³. Daarnaast zal de Wsw-doelgroep gemiddeld een steeds lagere loonwaarde hebben. Waar er vroeger - voor de wetwijziging van 1998 - nog regelmatig een inwoner zonder een noemenswaardige arbeidsbeperking in de Wsw kwam, is dat inmiddels niet meer het geval. De medewerkers met de hoogste loonwaarde stromen hiermee dus langzaam maar zeker uit waardoor de gemiddelde loonwaarde van de totale Wsw-populatie zal dalen. Ten slotte is minimaal 1/3 deel van de Wsw-populatie aangewezen op een beschutte werkplek, een onderdeel met relatief hoge kosten in verband met de noodzakelijke begeleiding waardoor de netto toegevoegde waarde moeilijk is te verhogen.

CONCLUSIE

Voorgaande is niet een verhaal om vrolijk van te worden. De gemeenten worden in het kader van de Participatiewet geconfronteerd met een bezuiniging die moeilijk is in te lopen. Dit is in de fase van besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer ook veelvuldig door de gemeenten aangekaart. Maar nu de wet een feit is lijkt het ontoereikende financiële kader niet meer echt een issue te zijn. De gemeenten kunnen simpelweg niet meer terug en zullen het ermee moeten doen. Oftewel, de schouders eronder zetten en er het beste van maken. Maar het is wel belangrijk dat op basis van een goed inzicht de juiste beslissingen worden genomen over de beste wijze van uitvoeren van de Participatiewet.

Mijn stelling is dat het negatieve subsidieresultaat niet binnen het domein van de Participatiewet kan worden opgelost. De gemeenten doen er verstandig aan in de begroting rekening te houden met dit negatieve subsidieresultaat. Het is helaas een gegeven, hoe vervelend ook. In bepaalde gemeenten zal het negatieve subsidieresultaat zelfs zo groot zijn dat het re-integratiebudget er volledig in op gaat. Het negeren of suggereren dat door herstructurering of ontmanteling van de sociale werkvoorziening een positief resultaat kan worden bereikt, is jezelf echt voor de gek houden. Breng het negatieve subsidieresultaat op zijn minst in kaart, per gemeente, en bereken op basis van de verwachte uitstroom hoe het zich de komende jaren ontwikkelt. Daarbij zijn de verschillen overigens aanzienlijk. Zo waren er in 2013 sw-bedrijven met een negatief subsidieresultaat van 'slechts' -€ 0,3 miljoen, maar ook die al de grens van -€ 3 miljoen bereikten. De diversiteit zal ook van toepassing zijn op de aanpak om het negatieve subsidieresultaat in te lopen. De lokale, regionale situatie is hierbij bepalend. Denk bijvoorbeeld aan de beoordeling van de bedrijfsvoering, de hoogte van het eigen vermogen en de mogelijkheden om medewerkers te detacheren bij reguliere bedrijven.

Hoe dan ook, de gemeenten staan wél voor de opgave het tekort zo veel als mogelijk binnen het domein 'werk' in te lopen. Aan de opbrengstenkant is 'werk' de remedie. Hoe meer mensen uit de 'kaartenbak' van de gemeenten aan het werk zijn, hoe gunstiger het is. Dat betekent namelijk meer opbrengsten uit detacheringen en minder uitkeringen. Dat klinkt heel simpel maar dat is het natuurlijk niet. De banen liggen voor de doelgroep immers niet voor het oprapen. Het is wat dat betreft hopen op een verder aantrekkende economie. En er zullen, bijvoorbeeld via functiecreatie, gericht banen moeten worden gecreëerd voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

¹² Branche-informatie 2013, Cedris 2014, p. 24. Denk bijvoorbeeld aan groenomzet.

¹³ Het rapport 'Gemeenten in perspectief 2014-2018' van de Rijksuniversiteit Groningen en Coelo (januari 2015) voorziet voor de gemeenten in het kader van de decentralisaties een totaal tekort van € 4,8 miljard bij ongewijzigd beleid.

De gemeenten dienen aan de andere kant de kosten voor de uitvoering zo laag mogelijk te houden. De toekomst onder de Participatiewet is dat het werk voor inwoners met een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt niet meer door de (lokale) overheid of het sw-bedrijf zelf wordt georganiseerd. Vooral het bedrijfsleven dient de banen te creëren, waar mogelijk slim geholpen door de overheid¹⁴. De gemeenten blijven wel 'supplier' voor de inwoners aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De gemeenten zijn het publieke uitzendbureau dat ten dienste staat van de werkgevers. Waar nodig stomen de gemeenten inwoners met een afstand klaar voor werk om ze vervolgens te bemiddelen en zo nodig te begeleiden. Ook voor de doelgroep 'beschut werk' kan het bedrijfsleven een prominente rol spelen. Zo krijgen gemeenten enkel een inkooprelatie met werkgevers. Dat is overzichtelijk, met weinig risico en de kosten kunnen in dat geval zo laag mogelijk worden gehouden. Maar hoe hoog de opbrengsten ook worden en hoe laag de kosten ook zijn, de gemeenten zullen het tekort van de Participatiewet (lees: het negatieve subsidieresultaat) slechts ten dele binnen het domein 'werk' kunnen inlopen. Het is zoals het is.

Heeft u vragen of opmerkingen over dit artikel? Ik sta u graag te woord.

Drs. Gerard Reezigt
Geassocieerd adviseur
M: +31 6 42 22 75 80
E: gerardreezigt@lysiasgroup.com

LYSIAS CONSULTING GROUP
Snouckaertlaan 13, 3811 MA AMERSFOORT
Postbus 2037, 3800 CA AMERSFOORT
T: +31 33 464 70 70



¹⁴ Het is bijvoorbeeld verstandig werk van de gemeente zelf (denk aan groenonderhoud, schoonmaak, et cetera) zo veel mogelijk te gunnen aan bedrijven waar mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werken.