

Tijdelijke contracten SW: collectief stopzetten is twijfelachtig

Gemeenten worden geconfronteerd met hoge kosten voor onder andere de SW-populatie, een dalend subsidiebedrag en een forse opgave om de verwachte nieuwe instroom in de Participatiewet goed te kunnen bedienen.

Vanuit dit perspectief wordt naar allerlei scenario's gekeken hoe de financiële uitdaging het hoofd kan worden geboden. Een van de scenario's die soms op de beleidstafel komt, is die van het al dan niet verlengen van de tijdelijke contracten in de WSW.

De bij dit scenario gehanteerde argumenten kunnen van verschillende aard zijn: budgettair en financieel, juridisch en/of sociaal-maatschappelijk.

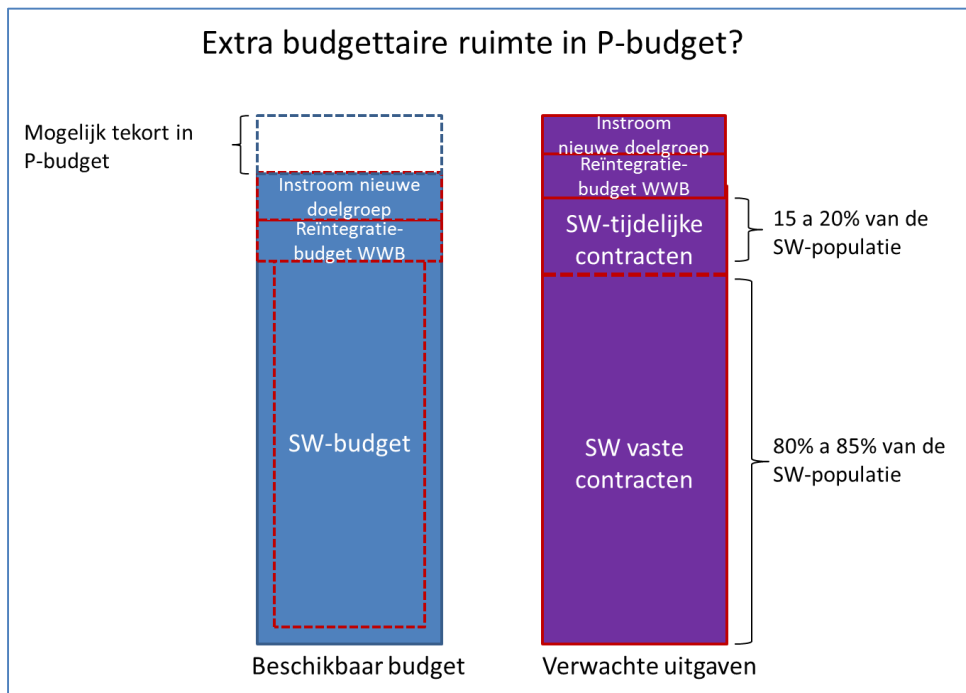
Deze notitie heeft tot doel de verschillende argumenten in perspectief te plaatsen en waar nodig opheldering te verschaffen. In deze notitie geven wij het volgende aan:

1. Het is een misvatting dat gemeenten een structureel budgettair voordeel kunnen behalen door het stopzetten van tijdelijke contracten WSW is. Daarnaast pakt een financieel alternatief (loonkostensubsidie, uitkering) meestal duurder uit;
2. Vanuit wettelijke zorgplicht en medebewindtaak hebben gemeenten in 2014 de verantwoordelijkheid voor deze doelgroep. Collectief stopzetten van de tijdelijke contracten staat daarmee op gespannen voet. De subsidieregeling als zodanig biedt volop ruimte om de benodigde werkplekken op een sociaal-maatschappelijk gewenste wijze invulling te geven.

In deze notitie gaan wij in op deze aspecten.

1. Budgettaire gevolgen van stopzetten tijdelijke contracten

Een van de gehanteerde argumenten voor het stopzetten van de tijdelijke contracten is dat hiermee extra ruimte in het Participatiebudget kan worden gecreëerd. Achterliggende gedachte is dat gemeenten als gevolg van de subsidieverlaging WSW met tekorten in het Participatiebudget worden geconfronteerd. Hierdoor is slechts beperkt ruimte voor bemiddeling van de overige doelgroepen. Uit het totale Participatiebudget moeten ook de reïntegratiekosten voor de mensen in de bijstand en de nieuwe instroom aan arbeidsgehandicapten betaald worden. Schematisch als volgt weergegeven:



Voor een groot aantal gemeenten/ SW-bedrijven bestaat de SW-populatie voor zo'n 15% tot 20% uit tijdelijke aanstellingen. Als deze aanstellingen niet verlengd worden – zo is de redenering – ontstaat er ruimte in het Participatiebudget.

De fout die sommigen hierbij maken is dat zij denken dat het Participatiebudget een zogenoemd 'ongedeeld' budget is. Als er een budgettair voordeel op het ene onderdeel behaald wordt, zou dat aangewend kunnen worden voor een ander onderdeel. Dat is niet zo. Bij de verdeling van de middelen in het Participatiebudget (sociaal deelfonds) is SZW voornemens te werken met verschillende deelbudgetten, waaronder het Wsw-budget, met elk een eigen verdeelsleutel.

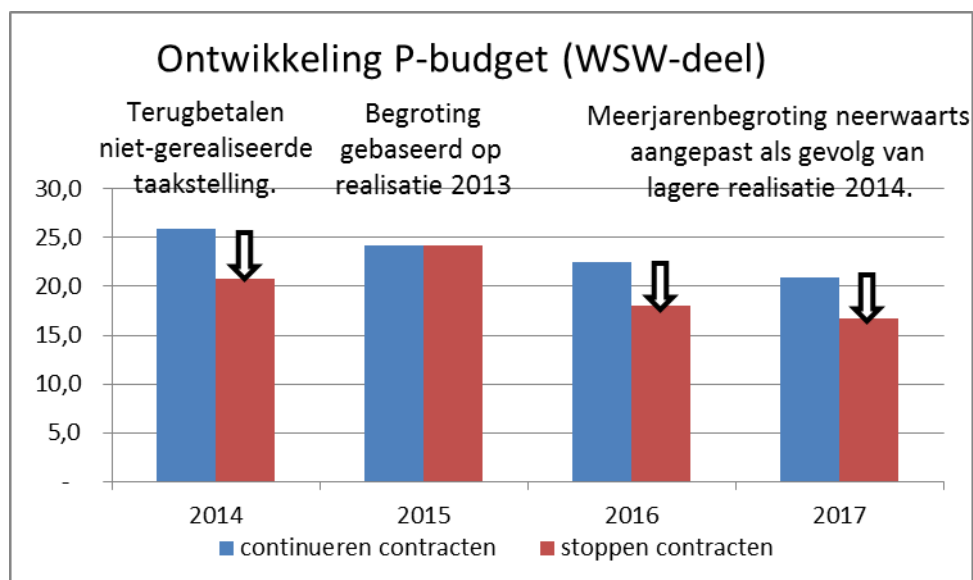
Voor de verdeling van het Wsw-budget heeft SZW eerder met VNG, Cedris en Divosa afspraken gemaakt. Deze afspraken blijven staan voor de huidige verdeelsystematiek. Voor de afbouw van de Wsw wordt daarom een *separaat* deel van het macrobudget verdeeld.

- De definitieve taakstelling 2014 is de basis van de verdeling voor de afbouw van de Wsw.
- Per gemeenten wordt op basis van de Wsw statistiek via een actuariële berekening de verwachte daling van het bestand bepaald.
- De omvang van het bestand per gemeente bepaalt het aandeel in het macrobudget dat gemeenten ontvangen.

Bron: MINSZW

Deze afspraken zijn juist zo vormgegeven om gemeenten in staat te stellen aan de financiële verplichtingen ten aanzien van de WSW te kunnen blijven doen, ook op de langere termijn.

Concreet betekent dit dat het P-budget voor wat betreft het WSW-deel bepaald wordt aan de hand van de realisatiecijfers in voorgaande jaren.



In bovenstaande figuur is dit schematisch weergegeven voor een gemeente met 1.000 SW-ers (SEs) waarvan 200 tijdelijke contracten. In 2014 ontvangt deze gemeente aan SW-subsidie $1.000 * \text{€} 25.900 = 25,9 \text{ mln}$. Als in 2014 de tijdelijke contracten niet worden verlengd dan

- Wordt de taakstelling over 2014 niet gerealiseerd en moet het teveel aan budget ontvangen gelden worden terugbetaald;
- Is het SW- budget over 2015 gebaseerd op de oorspronkelijke hogere taakstelling van 1.000 SEs (minus volumedaling van 5%); daarbij wordt bij meicirculaire 2015 gecorrigeerd voor de realisatie 2014;
- Wordt voor het SW-budget over 2016 en latere jaren gerekend met het structureel lagere volume van 800 SEs.

Met andere woorden:

- het stopzetten van de tijdelijke contracten leidt tot een daling van het landelijke volume aan SW-plekken (de landelijke taart wordt een beetje kleiner)
- voor een individuele gemeente wordt het deel van het landelijke volume gebaseerd op de eigen realisatiecijfers (de gemeente krijgt een kleiner deel van de landelijke taart)

Voor de jaren daarna geldt hetzelfde mechanisme: als in 2015 tijdelijke contracten niet worden verlengd, dan leidt dat in 2016 tot een tijdelijk voordeel. In 2017 wordt het budget hier structureel op aangepast etc.

2. Financiële kosten van een SW-plek en mogelijke alternatieven

Een SW-plek kost geld, is een veelvuldig gehanteerd argument. Door de tijdelijke contracten niet te verlengen wordt de SW versneld afgebouwd, hetgeen op het eerste gezicht financieel voordelig lijkt.

Om tot verantwoorde keuzes te komen is het van belang om te realiseren wat de consequenties zijn van het al dan niet verlengen van contracten c.q. wat de alternatieven zijn.

		structurele kosten/ baten 1) 2)	saldo
Huidige situatie	Tijdelijk contract SW		-2.000
	- cao-loon	-25.000	
	- Rijkssubsidie	23.000	
	- Netto toegevoegde waarde/ omzet	9.000	
	- Bedrijfskosten	-9.000	
Alternatief 1	Nieuwe instroom met loonkostensubsidie		-4.000
	- cao-loon	-25.000	
	- Loonkostensubsidie	16.000	
	- Participatiebudget	5.000	
	- Netto toegevoegde waarde/ omzet	9.000	
	- Bedrijfskosten	-9.000	
Alternatief 2	WWB-uitkering		- 3.000 tot - 18.000
	- WWB-uitkering	-15.000	
	- budget Inkomensdeel	0 a 15.000	
	- uitkeringskosten	-3.000	
Alternatief 3	Reguliere uitstroom		0
1) Voor een toelichting op de gehanteerde kengetallen zie rapport Werken Loont (jan 2014)			
2) In dit voorbeeld gaan wij uit van structurele kosten en baten. Bij forse verschuivingen in de bedrijfsvoering (een terugloop in het klantenbestand) moet rekening gehouden worden met aanzienlijke migratiekosten).			

Het klopt dat een SW-plek in veel gevallen in de structurele situatie (2020) geld zal blijven kosten. In bovenstaand voorbeeld in de orde van - € 2.000. De loonkosten zullen bij de WSW-cao en bij andere cao's vaak net boven het minimumloon liggen, onder andere door pensioenverplichtingen en eindejaarsuitkeringen. De bedrijfskosten en opbrengsten zullen grosso modo tegen elkaar wegvallen. Bij lagere loonwaarden zal het saldo tussen netto toegevoegde waarde en bedrijfskosten mogelijk licht negatief worden.

Het alternatief van instroom via loonkostensubsidie is financieel iets ongunstiger. Dit komt omdat in plaats van de Rijkssubsidie WSW een lager bedrag aan loonkostensubsidie en een bijdrage voor het Participatiebudget wordt verstrekt. Met andere woorden: de oude SW-regeling is financieel gunstiger dan de nieuwe regeling.

Een tweede alternatief van het verstrekken van een WWB-uitkering biedt geen soelaas. Gemeenten krijgen in ieder geval te maken met hogere uitvoeringskosten (in orde van - € 3.000). Afhankelijk van de toekomstige spelregels van het budget Inkomensdeel (historisch of objectief) wordt het budget al dan niet aangepast aan de volumestijging van de bijstand. Als dat niet het geval is, krijgt de gemeente te maken met een forse oploop van de kosten (wel de kosten en niet het budget).

Derde alternatief is reguliere uitstroom. Als het lukt om de medewerker uit te laten stromen naar een reguliere functie zonder loonkostensubsidie dan is dat zonder enige twijfel voor de gemeente financieel het meest aantrekkelijk. Er zijn structureel geen kosten meer. Mocht dit een serieuze mogelijkheid zijn, dan zijn er in deze individuele omstandigheden inhoudelijk goede gronden om het tijdelijke contract niet te verlengen. De desbetreffende medewerker hoeft namelijk niet meer in aanmerking te komen voor een voorziening of ondersteuning.

De kans hiertoe lijkt overigens beperkt: niet voor niets is destijds door het UWV een SW-indicatie afgegeven, en zijn de achterliggende beperkingen niet verdwenen. Daarnaast kan het al dan niet verlengen van individuele contracten op gespannen voet staan met het door de gemeente vastgelegde wachtlijstbeleid (dit geldt voor 2014) of ontstaat er risico op willekeur.

De getallen in bovenstaande tabel zijn globale gemiddelde landelijke kengetallen, die per bedrijf/regio kunnen verschillen. Als er bijvoorbeeld sprake zou zijn van een inefficiënt functionerend SW-bedrijf, dan vraagt dit om maatregelen in de bedrijfsvoering en is dat niet een argument om de tijdelijke contracten stop te zetten.

De inefficiënties zitten bijvoorbeeld in staf, infrastructuur of onrendabele werksoorten. Als de financiering wordt weggehaald, neemt het probleem van het dekken van de kosten alleen maar toe. Het achterliggende probleem wordt daarmee niet opgelost. Nut en noodzaak van transformeren van een SW-bedrijf staan dus los van het financieren van de doelgroep.

3. Juridische argumenten

Tijdelijke contracten hoeven vanuit het arbeidsrecht bezien niet verlengd te worden. Er is geen plicht om vanaf 2015 een tijdelijk Wsw-contract om te zetten in een vervolgcontract of in een contract voor onbepaalde tijd. De Flexwet blijft drie achtereenvolgende contracten van kracht.

Gemeenten voeren de Wsw in medebewind uit en zijn verantwoordelijk voor het realiseren van arbeidsplaatsen voor Wsw'ers die aansluiten bij hun mogelijkheden en capaciteiten. Gemeenten hebben daarbij de ruimte om de uitvoeringsmodaliteit te bepalen die het beste past bij de wijze waarop zij hun verantwoordelijkheid voor hun Wsw'ers waar willen maken. Jaarlijks wordt door middel van een beschikking de taakstelling vastgesteld en budgetten beschikbaar gesteld. Niet verlengen van de tijdelijke contracten waardoor de taakstelling over 2014 niet gerealiseerd zou gaan worden, staat op gespannen voet met de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van deze medebewindstaak.

Tenslotte zien we op dit moment enkele voorbeelden waarin gemeenten verkennen om mogelijk onderscheid te gaan maken in het niet-verlengen van tijdelijke contracten van eigen inwoners en contracten van medewerkers afkomstig uit andere gemeenten. Achterliggende reden is dat bij deze medewerkers de andere gemeenten de uitkeringslasten zullen dragen. Het hoeft geen betoog dat we op een hellend vlak komen als het continueren van de arbeidsovereenkomst bij de werkgever afhankelijk wordt van de eigen woonplaats. Het is aannemelijk dat een besluit op zo'n grondslag in een juridisch procedure geen stand houdt.

Samengevat menen we te kunnen stellen dat collectief stopzetten van tijdelijke contracten twijfelachtig is. In individuele gevallen kunnen er wel serieuze overwegingen zijn om niet tot verlenging over te gaan.

4. Sociaal maatschappelijke argumenten

In deze notitie doen wij geen normatieve uitspraken over de kosten en baten van het in stand houden van een SW-voorziening, anders dan de algemene noties dat de werk de voorkeur verdient boven uitkering, en dat werk bij voorkeur in een zo regulier mogelijke omgeving dient plaats te vinden.

Het pleidooi om de tijdelijke contracten te continueren van dient dan niet beschouwd te worden als een oproep om historische of bestaande SW-activiteiten in stand te houden. Op basis van een objectieve indicatiestelling van het UWV is geconcludeerd dat de desbetreffende medewerkers in aanmerking komen voor ondersteuning. De wetgever en Ministerie van SZW bieden de mogelijkheid om voor deze doelgroep de subsidiemogelijkheden te continueren.

De wijze waarop gemeenten en SW-bedrijf vervolgens invulling geven aan deze voorziening staat hier los van. De subsidieregeling biedt de financiële zekerheid om dit arrangement invulling te geven voor de lange termijn. Het is dan ook niet een subsidie aan het desbetreffende SW-bedrijf of aan een bepaalde werksoort. Het is een overeenkomst tussen MINSZW en de gemeente om langdurig medewerkers die geïndiceerd zijn op bepaalde beperkingen, een passende werkplek te kunnen blijven bieden.