

Vergaderjaar 2021–2022

35 644

Initiatiefnota van de leden Jasper van Dijk en Peters over «Aan de slag in het Sociaal Ontwikkelbedrijf; op naar een gerevitaliseerde Sociale Werkvoorziening»

Nr. 14

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2021

Op 27 januari 2021 heeft uw Kamer een motie¹ aangenomen van de leden Slootweg en Van Kent. De motie verzoekt de regering om een quick scan uit te voeren naar eventuele (financiële) problemen bij sociale werkbedrijven (hierna: sw-bedrijven) en om op zoek te gaan naar middelen om eventuele tekorten eenmalig aan te vullen. Tijdens het debat over de motie heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven dat hij zich bij de uitvoering van de motie richt op de gevraagde quick scan en dat hij – gelet op de demissionaire staat van het kabinet – de vraag over het aanvullen van eventuele tekorten bij sw-bedrijven buiten beschouwing laat.

In deze brief informeer ik u over de uitkomsten van de uitgevoerde quick scan. Hierbij geef ik tevens een algemeen beeld van de gevolgen van de corona-maatregelen op sw-bedrijven en het effect van de coronategemoetkoming die het kabinet voor sw-bedrijven heeft toegekend. Hiermee doe ik ook de motie van de leden Bruins en Palland² en motie van de leden Peters en Jasper van Dijk³ af.

¹ Kamerstuk 35 644, nr. 6.

² Kamerstuk 35 420, nr. 124. Het dictum van de motie luidt: «*verzoekt de regering, om regelmatig te monitoren hoe de instroom en financiële situatie bij de sw-bedrijven en sociaal ondernemers zich de komende maanden ontwikkelen en tijdig te bezien of zich dat verhoudt tot de voor sw-bedrijven en sociaal ondernemers gereserveerde middelen in het derde steunpakket*».

³ Kamerstuk 35 570 XV, nr. 47. Het dictum van de motie luidt: «*verzoekt de regering, om een vinger aan de pols te houden bij de financiële situatie van sw-bedrijven door deze financiële situatie te monitoren en indien nodig gepaste actie te ondernemen*».

Aanpak

Ter uitvoering van de quick scan zijn:

1. de thermometers Wsw, de sectorinformatie 2020⁴ van Cedris én de Wsw statistiek 2020 van Panteia⁵ geanalyseerd;
2. de jaarverslagen en begrotingen van een deel van de sw-bedrijven bestudeerd⁶;
3. met Cedris besproken welke signalen zij heeft van sw-bedrijven met financiële problemen, of van sw-bedrijven die (om andere redenen) opgeheven zijn/(dreigen te) worden.

Bevindingen

Op basis van de quick scan kom ik op een aantal bevindingen uit die ik in deze brief verder toelicht:

1. Over het algemeen is de financiële positie van sw-bedrijven gedurende 2020 niet verslechterd, maar veelal (licht) verbeterd. Voor een groot deel komt dit door een hogere uitstroom van medewerkers die op grond van de Wet sociale Werkvoorziening (hierna: Wsw) bij sw-bedrijven werken. Daarnaast heeft de tegemoetkoming die sw-bedrijven in het licht van corona-compensatie hebben ontvangen, eraan bijgedragen dat sw-bedrijven de gevolgen van de coronamaatregelen financieel konden opvangen.
2. Over het algemeen houden sw-bedrijven en gemeenten vast aan hun bedrijfsstrategieën. Hierdoor blijft er een landelijk dekkend netwerk van sw-bedrijven bestaan.
3. Verder blijkt dat de infrastructuur van nagenoeg alle sw-bedrijven in toenemende mate breder beschikbaar is voor de (arbeids)participatie van de doelgroep van de Participatiewet. Aandachtspunt hierbij is wel dat het voor de continuïteit van de sw-infrastructuur in deze vorm noodzakelijk is dat het verloop van de Wsw voldoende wordt opgevangen door instroom van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet bij sw-bedrijven.

Financiering van sw-bedrijven

Het Rijk stelt jaarlijks middelen beschikbaar voor de financiering van de Wsw. De middelen vormen onderdeel van de Integratie Uitkering Participatie van het gemeentefonds. In 2021 bedraagt het Rijksbudget voor de Wsw 1,8 miljard euro. Het budget loopt in de loop der tijd af en komt structureel uit op nul. Dat komt doordat de Wsw is gesloten voor nieuwe instroom en er jaarlijks mensen (door bijvoorbeeld pensionering en overlijden) uitstromen uit de Wsw. Verder is het zo dat de financiële positie van sw-bedrijven niet alleen wordt bepaald door de Rijksbijdrage. Hiervoor is ook het operationeel resultaat van sw-bedrijven relevant. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het gevoerde beleid ten aanzien van hun sw-bedrijven. Dat betekent dat het aan gemeenten is om eventuele tekorten op de uitvoering van de Wsw aan te vullen én zij zelf mogen besluiten hoe eventuele overschotten worden besteed.

⁴ <https://cedris.nl/app/uploads/Cedris-Sectorinformatie-2020.pdf>.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/07/15/wsw-statistiek-2020-jaarrapport>.

⁶ Omdat het een quickscan betreft, heb ik de jaarverslagen en begrotingen van 26% van de SW-bedrijven in Nederland geanalyseerd.

Wsw-thermometer

De financiële situatie in de sw-sector is de afgelopen jaren gemonitord via de Wsw-thermometer.⁷ De monitor is in de periode 2016 tot 2020 door Berenschot en SEO opgesteld en laat zien welke feitelijke ontwikkelingen er zijn rondom de Wsw-populatie en hoe die zich verhouden tot het financieel kader van de Participatiewet. Over de resultaten van de laatste thermometer is de Kamer vorig jaar per Kamerbrief⁸ geïnformeerd.

Uit de laatste thermometer van maart 2020, bleek dat sw-bedrijven de afgelopen jaren in toenemende mate financieel afhankelijk waren van gemeenten. Het tekort dat gemeenten voor de uitvoering van de Wsw moesten aanvullen, zou naar verwachting oplopen van 172 miljoen euro in 2018 naar zo'n 220 miljoen euro in 2020. Daarna zou het tekort tussen 2024 en 2030 omslaan naar een overschot. Dat komt vooral doordat de uitstroom van Wsw'ers in de nabije toekomst sneller gaat dan eerder in de financiële raming is verondersteld én doordat de gemiddelde loonkosten van Wsw-ers dalen.

Actuele financiële situatie sw

In de memorie van toelichting (MvT) van de Participatiewet is een inschatting gemaakt van het verloop van het aantal Wsw'ers. Deze inschatting is destijds gebaseerd op ervaringscijfers uit eerdere jaren. Vanaf 2020 zien we een positief verschil ontstaan tussen de raming in de MvT en het werkelijke aantal werkzame Wsw-ers bij sw-bedrijven. Dat betekent dat de reële uitstroom vanaf 2020 groter is dan de oorspronkelijke prognose.

Ontwikkeling volumerealitatie

Zo blijkt uit de Wsw statistiek⁹ 2020 die Panteia elk jaar uitbrengt, dat de werkelijke volumerealitatie (het aantal daadwerkelijk gerealiseerde Wsw dienstverbanden) in 2020 66.254 SE¹⁰ was, terwijl de oorspronkelijke prognose uit de MvT voor het jaar 2020 uitging van 68.000 SE. Dit betekent dus dat tot en met 2020 de uitstroom uit de Wsw met zo'n 1.750 SE hoger is uitgevallen dan verwacht. Dit komt vooral door de vergrijsde populatie binnen de Wsw en het natuurlijk verloop dat hiermee samenhangt. 80% van alle uitstroom uit het werknemersbestand wordt veroorzaakt door pensioen, ziekte of overlijden.

Afname van de gemeentelijke bijdrage

Als we sec kijken naar het financieel resultaat van sw-bedrijven voor de uitvoering van de Wsw, dan zien we dat met name de hogere uitstroom uit de Wsw en de tegemoetkoming die in het licht van de coronamaatregelen aan sw-bedrijven is toegekend, hebben geleid tot een gunstiger financieel resultaat van sw-bedrijven in 2020. Daar waar in de thermometer van Berenschot en SEO in 2020 een tekort van 220 miljoen euro werd verwacht, blijkt uit de sectorinformatie van Cedris dat het werkelijke tekort in 2020 132 miljoen euro was.

⁷ Kamerstuk 34 352, nr. 195.

⁸ Kamerstuk 34 352, nr. 195.

⁹ De Wsw-statistiek rapporteert jaarlijks cijfermatig over de ontwikkelingen in de Wsw.

¹⁰ Voor de verdeling van de rijksmiddelen voor de Wsw vormen het aantal mensen werkzaam in de Sw, uitgedrukt in standaard equivalenten (SE) van een volledig dienstverband van 36 uur, de basis. Op basis van een inschatting van hoe lang mensen daadwerkelijk binnen de Wsw blijven werken, wordt de ontwikkeling van het aantal SE en daarmee de verdeling van middelen ingeschat.

In onderstaande tabel treft u een beeld van het te verwachten verschil tussen de geprognosticeerde volumeontwikkelingen uit de MvT en de meest recente verwachting van de volumeontwikkelingen bij sw-bedrijven. Hieruit blijkt dat het verschil tussen het geraamde verloop uit de MvT en de werkelijke ontwikkelingen bij sw-bedrijven steeds groter wordt. In 2025 loopt dit verschil op naar circa 6.183 SE. In financiële zin betekent dit een volume-voordeel van zo'n 169 miljoen euro.

Tabel 1: volume prognose Wsw¹

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Volumeprognose (t/m 2020 realisaties)	74.545	70.737	66.254	62.558	59.411	56.283	53.110	49.617
Volume macrobudget MvT	73.600	70.400	68.000	65.600	63.100	60.700	58.300	55.800
Vershil	- 945	- 337	1.746	3.042	3.689	4.417	5.190	6.183
Afwijking volumes in euro's (mln)	- 24,7	- 8,9	49,9	82,6	100,4	120,3	141,6	169,1

¹ De volume prognose vanaf 2021 is gebaseerd op de meicirculaire 2021 en de realisaties tot en met 2020 op de Wsw-statistiek 2020.

Gelet op dit meest recente inzicht in de volumeontwikkeling die gunstiger is dan bekend was bij het verschijnen van de Wsw-thermometer, is de verwachting dat ook het tekort op de exploitatie van de Wsw sneller afneemt. Naar verwachting zal rond 2025 een omslag plaatsvinden, waarbij het tekort op de exploitatie van alle sw-bedrijven samen omslaat naar een overschot. Dit betekent dat gemeenten overall geen aanvullende middelen meer hoeven in te zetten voor de uitvoering van de Wsw. De sectorinformatie van Cedris bevestigt dit beeld. Uiteraard zullen hierbij verschillen zijn tussen de individuele sw-bedrijven.

Effecten Corona(steu) voor sw-bedrijven

De verspreiding van het COVID-19 virus heeft een grote impact gehad op de sw-bedrijven. In de eerste plaats op de gezondheid en het werk van de medewerkers zelf. Daarnaast was er veel onzekerheid over of het werk – al dan niet onder aangepaste omstandigheden – kon worden voortgezet. (Kringloop)Winkels sloten, cateringwerkzaamheden vielen weg en door het thuiswerken van veel beroepsgroepen liep het schoonmaakwerk af. Daarnaast maakten veel sw-bedrijven extra kosten voor hygiëne- en afstandsmaatregelen op de werkvloer. Vanzelfsprekend heeft dit financiële gevolgen gehad voor sw-bedrijven en de aandeelhoudende gemeenten.

Daarom is in 2020 voor sw-bedrijven een aparte compensatieregeling ontwikkeld om nadelige effecten van de coronamaatregelen op te vangen. Dit betreft een bedrag van € 140 miljoen, dat gemeenten via de Integratie Uitkering Sociaal Domein hebben ontvangen. De verdeling per gemeente is gebaseerd op het aantal SE Wsw per gemeente. Uit de quick scan blijkt dat de compensatieregeling voor sw-bedrijven over het algemeen toereikend was. Zie ook de Kamerbrief over het steun- en herstelpakket vanaf het vierde kwartaal van 2021.¹²

Strategieën sw-bedrijven

Met de huidige infrastructuur bestaat een landelijk dekkend netwerk van sociale werkbedrijven. Volgens de definitie van Panteia zijn er momenteel 76 sw-bedrijven, die goed over het land zijn verspreid. Uit de quick scan blijkt dat gemeenten en sw-bedrijven over het algemeen vasthouden aan eerder ingezette bedrijfsstrategieën. Dit zijn strategieën waarbij nagenoeg alle sw-bedrijven zich niet alleen bezighouden met de uitvoering van de Wsw, maar ook taken uitvoeren voor de arbeidsinschakeling van doelgroepen die vallen onder de Participatiewet. Daarbij gaat het

¹² Kamerstuk 35 420, nr. 365.

bijvoorbeeld om mensen met een indicatie beschut werk en mensen die vallen onder de banenafpraak. Uit cijfers van Cedris blijkt dat het aantal dienstbetrekkingen bij sw-bedrijven steeds meer bestaat uit andere doelgroepen dan de Wsw-doelgroep. In 2018 had 88% van de medewerkers van sw-bedrijven een Wsw dienstbetrekking en bestond 12% van de dienstbetrekkingen uit andere doelgroepen. In 2019 was de verhouding 84%–16%. In 2020 was deze verhouding 80%–20%.

Voortbestaan sw-bedrijven

In de periode 2014–2021 zijn er circa 10 sw-bedrijven opgeheven, opgesplitst of in een andere vorm doorgegaan. Te denken valt aan PAUW-bedrijven, ALESCON, Top-Craft, BGS, TBV en Delta Werkt. Hier lagen niet alleen financiële redenen aan ten grondslag. Ook redenen zoals een andere beleidsvisie op de vormgeving en inzet van de sw-infrastructuur en een niet bestendige samenwerking tussen gemeenten die samen eigenaar zijn van een sw-bedrijf speelden een rol. Hierbij zien we dat wanneer gemeenten een sw-bedrijf opheffen, zij zich veelal aansluiten bij een ander sw-bedrijf, er sprake is van overname of splitsing of dat gemeenten de Wsw'ers zelf in dienst nemen/zorg gedragen voor een passende plaatsing. Zo zijn gemeenten in staat gebleven om aan alle mensen met een Wsw-indicatie, een passend alternatief te bieden in een sw-voorziening.

Uitvoering Participatiewettaken en behoud van sw-infrastructuur

Hoewel veel gemeenten sw-bedrijven – door hun infrastructuur, expertise én ervaring – belangrijk vinden om een meer inclusieve arbeidsmarkt te bereiken, hebben steeds meer sw-bedrijven zorgen over het feit dat de uitstroom van Wsw'ers onvoldoende wordt opgevangen door genoeg instroom van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet. Zo is in de periode 2014–2020 het aantal Wsw-ers met 31.500 gedaald en staat hier een instroom van 18.300 personen uit overige doelgroepen tegenover. Daar komt bij dat de vergoeding die sw-bedrijven voor de laatste groep ontvangen, lager is dan de vergoeding per Wsw'er. Dit leidt tot een verlaging van de inkomsten bij sw-bedrijven en kan op langere termijn de sw-infrastructuur nadelig beïnvloeden. Hoewel keuzes hieromtrent decentraal bij gemeenten, sw-bedrijven en hun arbeidsmarktpartners liggen, zal ik deze ontwikkelingen nauwlettend volgen en met gemeenten bespreken. Uiteraard informeer ik uw Kamer wanneer zich relevante ontwikkelingen voordoen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma