

Werken aan winst in de sociale werkvoorziening

Met het oog op de aanstaande wijziging van de Wet op de sociale werkvoorziening (Wsw) is het zaak goed zicht te hebben op de achtergronden van de tekorten. Na de wijziging krijgen gemeenten waarschijnlijk een grotere financiële verantwoordelijkheid en ontstaat er voor hen een sterke behoefte aan informatie voor sturing.

Op dit moment bestaan er voorstellen om de Sociale werkvoorziening (Sw) te moderniseren. Aanleidingen hiervoor zijn de wens om de in de huidige wet geformuleerde doelen beter te realiseren en de financiële houdbaarheid van de wetgeving te borgen. De wijziging beoogt met name een verschuiving in de financiële verantwoording richting gemeenten te realiseren. Een veelgehoord geluid uit de Sw-sector is dat het steeds moeilijker wordt om Sw'ers werkzaamheden aan te bieden die kostendekkend zijn. Ook zou er een discrepantie zijn tussen de ontwikkeling van de kosten van een Sw-arbeidsplaats en de ontwikkeling van de hoogte van de Wsw-subsidie. De vraag rijst dan of dit werkelijk zo is en wat de achterliggende oorzaken hiervan zijn. Een aanvullende vraag is of er door doelmatiger te gaan werken financiële tekorten zijn te voorkomen. In de nieuwe wetgeving wordt het voor gemeenten waarschijnlijk ook belangrijk om instrumenten te hebben om de sociale werkvoorziening goed aan te sturen.

Beschrijving sector

Eind 2004 bood de Wsw aan ruim 98 duizend arbeidsgehandicapten werk. Het doel van de vigerende wet is om zoveel mogelijk personen, die door een handicap geen reguliere arbeid kunnen verrichten, aangepaste arbeid in een zo regulier mogelijke omgeving te bieden. De arbeid moet daarnaast zoveel mogelijk gericht zijn op het behoud dan wel bevorderen van de arbeidsbekwaamheid, mede met het oog op het kunnen gaan verrichten van arbeid onder normale omstandigheden. In totaal ging er 2004 een bedrag van 3,6 miljard euro om in deze sector. De financiële dekking bestaat uit rijksbijdragen (zestig procent), gemeentelijke bijdragen (twee procent), omzet uit interne productie (27 procent), inleenvergoedingen voor detacheringen (vier procent) en overige inkomsten (zeven procent) (bron: CBS). Een belangrijke verandering in de Sw-sector is dat steeds meer Sw'ers niet meer in het interne productiebedrijf werken, maar bij reguliere bedrijven in de vorm van detachering of begeleid werken. Bij detachering ontvangt het Sw-bedrijf

een inleenvergoeding van het reguliere bedrijf. Bij begeleid werken staat de Sw'er op de loonlijst van het reguliere bedrijf en draagt het Sw-bedrijf bij aan eventuele aanpassingskosten voor de werkplek en verstrekt een loonkostensubsidie aan de werkgever.

Onderzoeksaanpak

Op basis van gegevens van individuele bedrijven wordt de relatie tussen ingezette middelen en geleverde prestaties vastgesteld door een kostenfunctie te schatten met *stochastic frontier analysis* (Kumbhakar en Lovell, 2000). Op basis van een kostenfunctie is het mogelijk uitspraken te doen over marginale kosten, schaaleffecten, technische ontwikkeling, de invloed van omgevingsfactoren en verschillende vormen van inefficiëntie. Omdat Sw-bedrijven voor een deel ook opbrengsten genereren wordt ook aan dit aspect aandacht geschonken, in het bijzonder aan de omzet voor interne productie en de inleenvergoedingen voor het detacheren van Sw'ers.

Gegevens

De gegevens hebben betrekking op productie en opbrengsten, inzet van middelen en kosten, omgevings- en bedrijfsvoeringsfactoren van individuele bedrijven. De gegevens zijn afkomstig uit de bedrijfsvergelijking van Cedris, de jaarrapportages Sw van Research voor Beleid, van SZW, van het CBS en gegevens uit een enquête en beslaan de periode 2003–2005.

De onderscheiden productie-indicatoren zijn interne plaatsen, detacheringen en begeleid werken plaatsen. Bij de inzet van middelen onderscheiden we Sw-personeel, ambtelijk personeel, materiaal en kapitaal. Omgevingsfactoren verwijzen naar de demografische opbouw van de Sw'ers en de regionale economie, zoals het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, het werkloosheidspercentage en het bruto regionaal product per capita. Bedrijfsfactoren gaan onder meer over de juridische vorm, activiteiten buiten de Wsw, de wijze van acquisitie, de betrokkenheid bij fusies en het ziekteverzuim. De gegevens laten zien dat we hier te maken hebben met een zeer heterogene sector. De Sw-bedrijven verschillen sterk in omvang en samenstelling van de omzet, in samenstelling van Sw'ers (handicap, leeftijd), externe omstandigheden (economische context), maar ook in hun relatie met gemeenten, juridische status en bedrijfsvoering.

Uitkomsten

Figuur 1 brengt de winsten en verliezen in kaart, inclusief en exclusief gemeentelijke bijdragen.

JOS BLANK, BART VAN HULST EN PATRICK KOOT

Directeur Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies aan de TU Delft, medewerker ECORYS en medewerker Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies aan de TU Delft

De cijfers worden in- en exclusief gemeentelijke bijdragen gepresenteerd, omdat de gemeentelijke bijdragen dikwijls juist dienen als sluitpost voor de exploitatie. De bedrijven op de horizontale as zijn gesorteerd op winst/verlies exclusief gemeentelijke bijdrage.

Figuur 1 laat zien dat ongeveer de helft van de bedrijven te maken heeft met verliezen in 2005. Zonder gemeentelijke bijdragen zouden deze bedrijven de zaken financieel niet rond krijgen. Ook met gemeentelijke bijdragen blijken sommige Sw-bedrijven te kampen met verliezen. Opvallend is verder dat sommige winstgevendende bedrijven toch een gemeentelijke bijdrage ontvangen.

Oorzaken voor verschillen in winst/verliezen

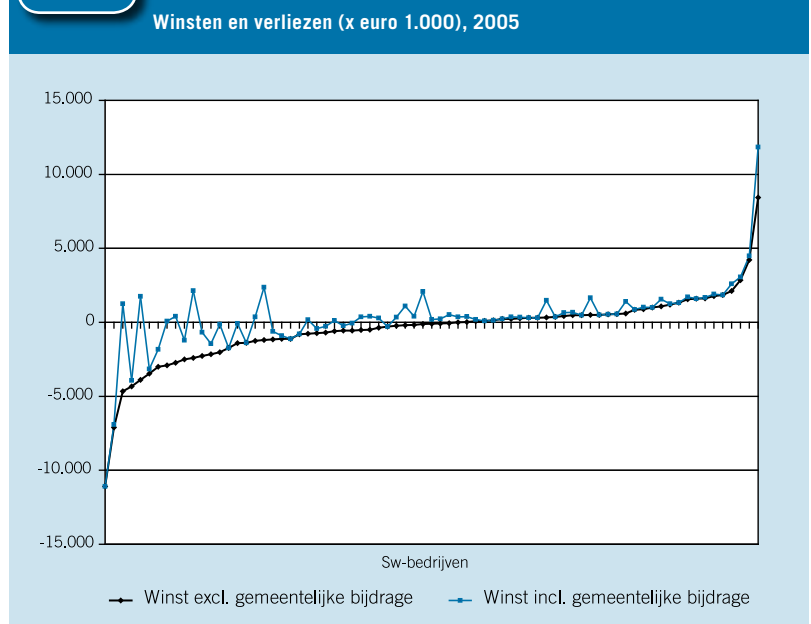
Bij de beschrijving van de winsten en verliezen van Sw-bedrijven wordt ingegaan op de rol van prijzen (van productie en ingezette middelen), de samenstelling (van productie en ingezette middelen), schaal van productie en omgevings- en bedrijfsvoeringsfactoren. De opbrengstprijzen vertegenwoordigen de opbrengsten per Sw'er, onderscheiden naar interne plaatsing, detachering en begeleid werken. Er bestaan gemiddeld geen grote verschillen tussen de opbrengstprijs van een interne plaatsing en een detachering. Aangezien voor begeleid werken geen omzet wordt gerealiseerd, ligt de opbrengstprijs (alleen het subsidiebedrag) hiervoor uiteraard wel een stuk lager. Tussen de verschillende Sw-bedrijven onderling blijkt wel een grote variatie te bestaan in opbrengstprijzen, met name die voor detachering. Sommige Sw-bedrijven zijn dus in staat hogere inleenvergoedingen te bedingen dan andere bedrijven.

De prijzen van ingezette middelen verschillen sterk tussen Sw-bedrijven. Zo betaalt het ene Sw-bedrijf in 2005 gemiddeld 23 duizend euro aan loonkosten voor een Sw-werknemer, terwijl een ander bedrijf gemiddeld 28 duizend euro betaalt. Verschillen in anciënniteit van Sw'ers zijn hiervoor waarschijnlijk verantwoordelijk. Grote variatie treffen we tevens aan bij de kosten per voltijd baan voor het ambtelijk personeel. Soms hangt dit voor een deel samen met de inzet van Sw'ers in de uitvoering van het Sw-bedrijf zelf. Het ambtelijk personeel bestaat dan bijna alleen uit management. De gemiddelde loonkosten voor het ambtelijk personeel zijn hierdoor hoger. In de periode 2003–2005 zijn de prijzen voor Sw-personeel (+6,2 procent), ambtelijk personeel (+6,7 procent) en materiaal (+2,6 procent) gegroeid. Voor de prijs van kapitaal is sprake van een substantiële daling (-6,5 procent). Gemiddeld genomen zijn in de analyseperiode de opbrengsten per plaats achtergebleven bij de ontwikkeling van de prijzen van de ingezette middelen.

Samenstelling productie: interne plaatsen en detacheringen

Uit de geschatte kostenfunctie zijn de marginale kosten voor een interne plaatsing, detachering of

figuur 1



Bron: IPSE Studies TU Delft/ ECORYS

begeleid werken plaatsing af te leiden. Door de marginale kosten te relateren aan de opbrengst van een plaatsing is de winstmarge op een type plaatsing vast te stellen. Hieruit blijkt dat een deel van de bedrijven een negatieve marge realiseren op detacheringen. Aangezien meer detacheringen wel een gewenste beleidsontwikkeling zijn, ligt hier een probleem. Bedrijven zullen dus hogere inleenvergoedingen moeten realiseren en/of de kosten van detacheringen moeten beperken. Voor ieder niveau en samenstelling van plaatsingen is het mogelijk een samenstelling van de inzet van middelen uit te rekenen die leidt tot de laagst mogelijke kosten. De optimale samenstelling drukken we uit in termen van kostenaandelen. Tabel 1 geeft een beschrijving van deze optimale kostenaandelen in 2005.

Tabel 1 laat zien dat het optimale kostenaandeel voor ambtelijk personeel bij de Sw-bedrijven tussen de dertien en zestien procent ligt in 2005. Gemiddeld genomen is het optimale kostenaandeel ongeveer veertien procent. Het optimale kostenaandeel materiaal kent de grootste variatie. In de praktijk wijken Sw-bedrijven dikwijls af van deze optimale samenstelling. Er zijn bijvoorbeeld Sw-bedrijven waar in 2005 acht procentpunt meer ambtelijk personeel ingezet wordt dan vanuit economische overwegingen gewenst is. Aan de andere kant zijn er Sw-bedrijven die zes procentpunt minder ambtelijk personeel inzetten dan bedrijfseconomisch gezien optimaal is.

Uit de analyses blijkt dat de schaal van productie maar een beperkte invloed heeft op de kosten van een plaatsing. Grotere Sw-bedrijven blijken een gering kostenvoordeel te realiseren door hun grootte. Naarmate bedrijven groter zijn is dit voordeel geringer.

Involed omgevingskenmerken

Omgevingskenmerken hebben betrekking op factoren, waarop door de Sw-bedrijven geen invloed is uit te oefenen. Deze hebben vooral betrekking op sociaaldemografische en economische kenmerken. Tabel 2 geeft de effecten

tabel 1

Statistische beschrijving optimale kostenaandelen in procenten, 2005				
	Gemiddeld	Standaarddeviatie	Minimum	Maximum
Ambtelijk personeel	14,3	0,5	13,0	15,6
Kapitaal	2,0	0,5	1,0	3,2
Materiaal	19,7	2,8	9,5	26,4

Bron: IPSE Studies TU Delft/ ECORYS

tabel 2

Statistische beschrijving optimale kostenaandelen in procenten, 2005

	Effect
Bruto regionaal product	-
Percentage bevolking met laag opleidingsniveau regio	-
Regionaal werkloosheidspercentage	+
Percentage 55-plussers bedrijf	++
Percentage mannen	-
Lage bevolkingsdichtheid	++
Hoge bevolkingsdichtheid	++
Aantal gemeenten waar Sw-bedrijf voor werkt	+
Gemeentelijke bijdrage per Sw'er (fte)	+

Bron: IPSE Studies TU Delft/ ECORYS

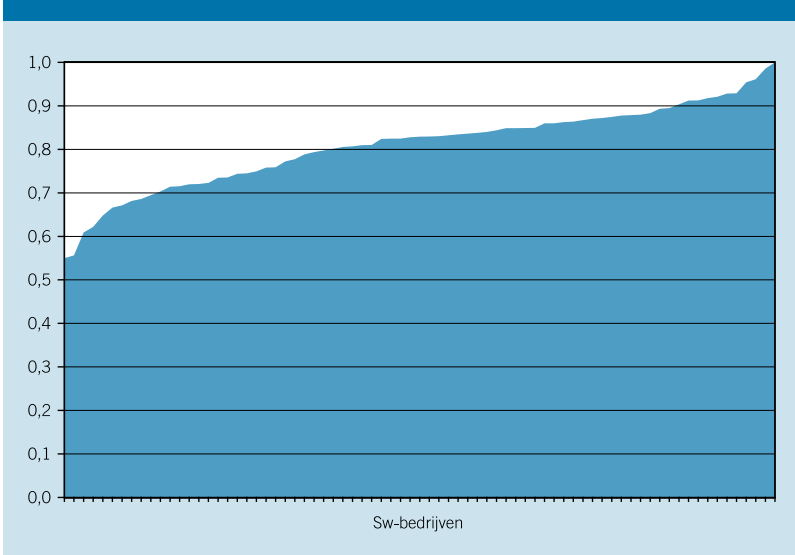
weer van verschillende omgevingskenmerken op de kosten. Een positief teken wijst op een kostenverhogend effect van de betreffende variabele, een negatief teken op het tegenovergestelde. De dubbele plussen en minnen worden gebruikt als er sprake is van een statistisch significant effect op het vijf procent-niveau. Een hoger percentage 55-plussers, zo blijkt uit tabel 2, hangt significant samen met hogere kosten. Uit nadere analyse blijkt dat dit ten dele wordt gecompenseerd door een hogere productiviteit. Het is overigens de vraag of het hier om een ervarings/leeftijdseffect gaat. Het kan hier ook om een cohorteffect gaan. De meeste Sw'ers ouder dan 55 jaar zijn voor 1998 ingestroomd. Voor 1998 golden minder strenge criteria voor indicatiestelling dan de laatste jaren het geval is. Een relatief hoge bevolkingsdichtheid en een relatief lage bevolkingsdichtheid in de regio van het Sw-bedrijf hangen samen met hogere kosten. De typisch sociale problematiek in de grote steden, zoals taalproblemen en culturele verschillen, manifesteert zich ook in de Wsw. In de dunbevolkte gebieden zijn waarschijnlijk de hogere vervoerskosten een verklaring.

Verder zijn er aanwijzingen dat een hoog werkloosheidspercentage in de regio van het Sw-bedrijf samenhangt met hogere kosten. In tijden van laagconjunctuur moeten waarschijnlijk grotere inspanningen worden gedaan om Sw'ers aan het werk te krijgen, vanwege een grotere concurrentie met reguliere werklozen in de regio.

Na correctie voor alle eerdergenoemde kenmerken blijven de autonome ontwikkelingen van opbrengsten en kosten in de tijd over. Deze kunnen te maken hebben met gevolgen van veranderingen in wet- en regelgeving, in maatschappelijke normen en in technologie. De kosten zijn met een procent (significant) autonoom

figuur 2

Kostenefficiëntie, 2005



Bron: IPSE Studies TU Delft/ ECORYS

afgenomen in de periode 2003–2005. De Sw-bedrijven hebben gemiddeld genomen de gestegen kosten door prijsverhogingen deels kunnen opvangen door de gestegen opbrengstprijzen (subsidies en omzet per plaatsing) en deels door een autonome productiviteitsgroei. Deze autonome productiviteitsgroei was echter niet voldoende om het financiële gat te dichten, zodat de financiële tekorten zijn toegenomen.

Kostenefficiëntie

De mate waarin bedrijven afwijken van de beste praktijk is samen te vatten in een rapportcijfer, de zogenoemde efficiëntiescores. Dit is een maatstaf voor een generieke overbenutting of een verkeerde samenstelling van ingezette middelen. Een score van 1 betekent efficiënt, een score lager dan 1 duidt op een bepaalde mate van inefficiëntie. Figuur 2 geeft de kostenefficiëntie weer per Sw-bedrijf.

De kostenefficiëntiescores in figuur 2 lopen uiteen van 55 procent tot en met honderd procent. Gemiddeld bedraagt de kostenefficiëntie ongeveer 82 procent. Dit zou betekenen dat de Sw-bedrijven gemiddeld achttien procent efficiëntiewinst kunnen boeken door minder middelen in te zetten of de middelen in een andere samenstelling in te zetten. In relatie tot onderzoeksresultaten in andere sectoren zijn deze scores niet opvallend laag of hoog te noemen.

Invloed van bedrijfsvoering

De effecten van de bedrijfsvoering op de kostenefficiëntie zijn samengevat in tabel 3. Een positief teken wijst op een gunstig effect van de betreffende variabele op de kostenefficiëntie, een negatief teken op het tegenovergestelde. De dubbele plussen en minnen worden gebruikt als er sprake is van een statistisch significant effect op het vijf procent-niveau. Uit tabel 3 blijkt dat publiekrechtelijke werkvoorzieningsschappen een hogere kostenefficiëntie hebben dan Sw-bedrijven als deel van de gemeente en privaatrechtelijke werkvoorzieningsschappen. Voor een werkvoorzieningsschap geldt dat afspraken met gemeenten in een samenwerkingsovereenkomst zijn vastgelegd. Een formele relatie kan een bijdrage leveren aan betere financiële prestaties. Samenwerking tussen gemeenten leidt mogelijk sneller tot betrokkenheid en sturing van gemeenten. Een andere verklaring is dat er sprake is van een meer afstandelijke relatie van privaatrechtelijke Sw-bedrijven. Zij hebben dus meer ruimte om hun bedrijfsvoering te optimaliseren. Een derde verklaring heeft betrekking op de omvang van het werkgebied. Met name op het terrein van detacheringen kan een groter werkgebied bijdragen aan een betere *matching* van vraag en aanbod van Sw'ers. Meer omzet uit andere dan Wsw-activiteiten leidt eveneens tot lagere kosten. Er is hier sprake van zogenoemde synergievoordelen. Het is niet uit te sluiten dat hier ook een vorm van kruissubsidiëring optreedt. Een onevenredig groot deel van de

gezamenlijke kosten (bijvoorbeeld overhead) komt dan ten laste van de andere activiteiten.

De samenstelling van de werksoorten bij interne productie (groenvoorziening, industrie en bouw en overige dienstverlening) zijn van invloed op de kostenefficiëntie. Groenvoorziening en overige dienstverlening dragen bij aan een hogere kostenefficiëntie dan industrie en bouw.

Het vooraf maken van afspraken tussen gemeente en het Sw-bedrijf over een (gelimiteerde) bijdrage hangt samen met een hogere kostenefficiëntie. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat bedrijven al in een vroeg stadium weten waar ze qua opbrengsten aan toe zijn en dit als een prikkel ervaren om gedurende het jaar de bedrijfsvoering zo efficiënt mogelijk in te richten.

Acquisitie per unit (of in combinatie met acquisitie per werknut) leidt tot een lagere kostenefficiëntie dan acquisitie via een centrale werknut. Dit kan te maken hebben met kostenvoordelen van een centralisering van een dergelijke dienst, maar ook met de effectiviteit van de acquisitie.

Verder blijkt ook de wijze van huisvesting een significant effect te hebben. Bedrijven zonder gehuurde panden behalen gemiddeld een significant hogere kostenefficiëntie dan de overige bedrijven.

Grote organisatorische aanpassingen (fusies en dergelijke), ziekteverzuim en de lengte van de wachtlijst hebben allen een (niet-significante) negatieve invloed op de kostenefficiëntie.

Aanbevelingen en sturing

Voor een efficiënte uitvoering van de Wsw zijn twee aspecten van wezenlijke betekenis. Het eerste aspect heeft betrekking op de afstemming tussen de maatschappelijke doelstelling en de financiële randvoorwaarden. Het is van belang de subsidieregeling van Rijk en gemeenten zo in te richten dat in combinatie met een redelijke verwachting over de omzet uit interne productie van het Sw-bedrijf doelstellingen over detacheringen en begeleid werken haalbaar zijn. Aangezien concurrentie ontbreekt in deze sector is het aan te bevelen een vorm van *yard stick competition* te introduceren. Op basis hiervan is het mogelijk de hoogte van subsidies goed af te stemmen op de typen plaatsingen en specifieke omgevingskenmerken. Hiervoor is een integraal beeld nodig van bedrijfsprestaties, inzet van middelen en omgevingskenmerken.

Het tweede aspect heeft betrekking op toezicht en sturing door gemeenten. Zij kunnen namelijk goed gebruik maken van dit soort informatie bij de aansturing van het Sw-bedrijf. Zo is deze informatie bijvoorbeeld te gebruiken bij het gezamenlijk, strategisch vaststellen door gemeentes en Sw-bedrijven van een optimale samenstelling van de verschillende type plaatsingen, de samenstelling van werksoorten, wijze van acquisitie, substitutie van ambtelijk personeel door Sw'ers en de hoogte van inleenvergoedingen. Verder blijkt dat publiekrechtelijke werkvoorzieningschappen vanuit kosten oogpunt te prefereren zijn

tabel 3

Effecten van kenmerken van bedrijfsvoering op kostenefficiëntie	
	Effect
Publiekrechtelijke werkvoorzieningsschap	++
Omzet niet Wsw-activiteiten	++
Aandeel groenvoorziening	++
Aandeel overige dienstverlening/overig	++
Gelimiteerde gemeentelijke bijdrage (afpraak vooraf)	-
Open einde gemeentelijke bijdrage	+
Percentage huren panden is 0%	++
Acquisitie per unit	--
Fusie/reorganisatie/overname/uitbreiding	-
Ziekteverzuim	-
Percentage wachtlijsters	-

Bron: IPSE Studies TU Delft/ ECORYS

boven Sw-bedrijven met een andere juridische structuur. Gemeenten, die de uitvoering van de Wsw niet in handen hebben gelegd van een werkvoorzieningschap, kunnen overwegen dit wel te doen of zich te richten op andere vormen van samenwerking met andere gemeenten.

In de huidige wet ligt de formele uitvoering weliswaar in handen van de gemeenten, maar de financiële verantwoordelijkheid nagenoeg geheel bij het Rijk. Na de wetwijziging krijgen gemeenten waarschijnlijk een grotere financiële verantwoordelijkheid en ontstaat er bij hen een sterkere behoefte aan informatie voor sturing. Het effect van het type relatie met het Sw-bedrijf, kostprijzen per type plaatsing, omzetten en inleenvergoedingen is belangrijke informatie voor gemeenten. Deze informatie zou daarom standaard deel uit moeten maken van een jaarlijkse monitor. Van belang is te onderstrepen dat kosten, productie en omgevingskenmerken in samenhang met elkaar worden gepresenteerd en niet via eindimensionale kengetallen. Door ook aspecten van kwaliteit en/of effectiviteit in de monitor te verwerken, kunnen gemeenten ook op een rationele manier een afweging maken tussen kosten en maatschappelijke doelstellingen van de Wsw. De informatie uit deze monitor zou eveneens een aangrijpingspunt kunnen bieden voor het organiseren van *peer group* bijeenkomsten. Deze bijeenkomsten stellen gemeenten en Sw-bedrijven in staat om van elkaar te leren. Bij de formulering van de nieuwe wet is het daarom wellicht aan te bevelen om aan het ontwikkelen van een monitor of het ontsluiten van relevante gegevens, vergelijkbaar met wat bij de waterdistributie is gebeurd, een wettelijke basis te geven.

LITERATUUR

Blank, J.L.T., P.M. Koot, S. Desczka en B.L. van Hulst (2007) *De financiële situatie van de Sociale Werkvoorziening in beeld*. Rotterdam/Delft: Ecorys/IPSE Studies TU Delft.
Kumbhakar, S.C. en C.A.K. Lovell (2000) *Stochastic Frontier Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.