

Aan: Beleidsmedewerkers en financials Participatie
Van: Carlo Onckels, concerncontroller
Datum: 03-04-2024
Kenmerk: H:/SEZ/Fifa/Meerjaren/./Oplegnotitie fin. stukken. WSD 2024
Betreft: **Oplegnotitie financiële stukken WSD 2024**

Inleiding

De set financiële stukken WSD 2024 e.v. is op 29 maart jl. digitaal toegestuurd aan de beleidsambtenaren en financials Participatie van de 9 WSD-gemeenten. Het concept-accountantsverslag ontbreekt op dit moment nog, zoals verderop onder 2. wordt toegelicht. 11 april a.s. wordt bij WSD de jaarlijkse voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd waar deze financiële stukken mondelinge worden toegelicht. Bij deze bijeenkomst zal ook onze accountant aanwezig zijn voor een toelichting op de accountantscontrole.

Zoals gebruikelijk voeren de beleidsmedewerkers de regie op het proces in hun eigen gemeente, gericht op een gemeentelijke zienswijze op de financiële stukken. Aangezien de zienswijzen worden besproken in de vergadering van het Dagelijks bestuur van 14 juni a.s. moeten de zienswijzen uiterlijk 7 juni (evt. digitaal) ingediend zijn bij WSD.

Gezien de doorlooptijd van dit gemeentelijk proces is het wenselijk de oplegnotitie met een korte uitleg per financieel onderwerp zo vroeg mogelijk beschikbaar te hebben. Met deze notitie komen we hieraan tegemoet.

1. Jaarverslag WSD 2023

Uit de jaarrekening blijkt dat het jaar 2023 voor WSD weer een goed jaar is geweest met een positief exploitatieresultaat en een gezonde balanspositie. Het gerealiseerd resultaat van ruim € 4,0 mln. positief is ruim € 2,7 mln. beter dan begroot en ruim € 1,1 mln. beter dan over 2022.

De voornaamste afwijkingen ten opzichte van de begroting worden als volgt toegelicht.

1. Subsidieresultaat SW:

Een belangrijk deel van het betere exploitatieresultaat wordt gevormd door het subsidieresultaat SW dat bijna €3,9 mln. hoger uitvalt dan begroot. Dit wordt deels veroorzaakt door een hogere feitelijke uitstroom van SW-medewerkers dan waar het Rijk rekening mee houdt. Dit wordt in volgende jaren wel enigszins gecorrigeerd, maar bij een gelijkblijvend macrobudget per jaar is er voor 2023 sprake van een voordeel. Daarnaast is via de meicirculaire 2023 een compensatie voor de Loon- en Prijs Ontwikkeling SW toegepast die aanmerkelijk hoger is dan waarmee we in de begroting rekening hebben gehouden. Het is belangrijk ervan bewust te zijn dat dit een eenmalig buitengewoon hoog subsidieresultaat is en dat daarnaast met het kleiner worden van de totale populatie SW het subsidieresultaat SW in absolute zin in de komende jaren fors zal afnemen.

2. Subsidieresultaat PW:

Het subsidieresultaat op de uitvoering van de Participatiewet is circa € 0,5 mln. slechter dan begroot. Dit is vooral een resultante van fors hogere loonkosten (na aftrek van loonkostensubsidies) door de opvolgende forse verhogingen van het Wettelijk Minimum Loon. Het nadelig subsidieresultaat PW wordt overigens nog getemperd door hogere loonkostenvoordelen op grond van de Wet Tegemoetkoming Loondomein en een hogere begeleidingsvergoeding na de indexering daarvan via de meicirculaire 2023. Door aanpassingen in de WTL zullen deze loonkostenvoordelen in de komende jaren ook fors worden afgebouwd. Het nadelig subsidieresultaat op de PW zal daardoor alleen maar toenemen.

3. Bedrijfsresultaat:

Het getoond bedrijfsresultaat blijft ca. € 0,2 mln. achter bij de begroting. De gerealiseerde netto toegevoegde waarde is lager dan begroot ten gevolge van enerzijds een lagere bezetting van de doelgroep die bedrijfsopbrengsten genereert in of via de structuur van WSD en anderzijds door de doorstroom SW naar Begeleid Werken waarbij de bijdrage aan het resultaat bestaat uit subsidieresultaat Begeleid Werken.

De overige bedrijfsopbrengsten laten wel een flinke stijging zien, voornamelijk door toename van de opbrengsten gerealiseerd met de uitvoering van meer trajecten voor gemeenten (met name inburgeringstrajecten) en niet begrote renteopbrengsten op schatkistbankieren.

Deze hogere overige bedrijfsopbrengsten worden meer dan gecompenseerd door hogere loonkosten van regulier personeel. Deze toename is het gevolg van meer ingezette begeleidingscapaciteit voor de zwakker wordende doelgroep PW en de uitvoering van inburgeringstrajecten. Deze loonkostenstijging wordt nog versterkt door de afspraken in cao Gemeenten 2024-2025 die eind december 2023 is afgesloten.

De lagere afschrijvingskosten door latere oplevering van de nieuwbouw zijn een klein voordeel.

De hogere overige bedrijfskosten kennen meerdere oorzaken waarvan de belangrijkste zijn:

- De dienstverlening door derden door inzet op ontwikkeling van de lokale plannen en doorontwikkeling van de organisatie. Deze kosten worden gedekt vanuit de bestemmingsreserves. Op het grond van het BBV worden deze onttrekkingen onderaan de exploitatie verantwoord.
- Hoger energiekosten door gestegen tarieven.
- Autonome kostenstijgingen (inflatie) over de volle breedte van de overige bedrijfskosten.

De verwachting is ook dat het bedrijfsresultaat de komende jaren zal verslechteren.

2. Accountantsverslag

BDO Accountants heeft de controlewerkzaamheden voor het jaarverslag 2023 grotendeels afgerond maar dat heeft nog niet geresulteerd in de oplevering van een concept-accountantsverslag. De oorzaak daarvan is, volgens opgave van BDO, meerledig.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording met ingang van 2023 is pas laat definitief geworden en in de eerste maanden van 2024 zijn vanuit de regelgevende instanties en de Algemene Rekenkamer enkele belemmeringen opgeworpen om snel tot certificering van jaarrekeningen met daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoordingen te komen. Dat betekent dat sowieso afgifte van een controleverklaring nog niet mogelijk is. Daarnaast leidt de onzekerheid rondom de rechtmatigheidsverantwoording tot extra werk voor accountants in een periode dat veel aan het BBV onderworpen organisaties worden gecontroleerd. Ook het interne reviewproces binnen BDO loopt daardoor vertraging wat ertoe heeft geleid dat BDO afgelopen donderdag heeft medegedeeld dat het accountantsverslag pas later kan worden opgeleverd. Een exacte datum is niet afgegeven maar in de ambtelijke voorlichtingsbijeenkomst zal de rapportage worden toegelicht.

De accountant heeft wel aangegeven voornemens te zijn om een goedkeurende controleverklaring af te geven over de getrouwheid van de jaarrekening inclusief de rechtmatigheidsverantwoording.

3. Bestemming voordelig exploitatieresultaat WSD 2023

Het Algemeen bestuur heeft op 9 maart 2022 besluiten genomen die bepalend zijn voor de wijze waarop voortaan het weerstandsvermogen wordt bepaald en daarop aansluitend beleid voor de bestemming en besteding van het resultaat. Dit leidt tot de volgende wijze waarop het exploitatieresultaat wordt bestemd:

Primair moet het weerstandsvermogen van WSD op orde zijn t.b.v. risico afdekking en benodigd werkkapitaal/liquiditeit.

Vervolgstep is de beoordeling van de noodzaak van vorming of instandhouding van bestemmingsreserves om de koers en lokale plannen te kunnen uitvoeren.

Deze beoordeling is op initiatief van het MT begin maart 2024 opgemaakt en door het Dagelijks bestuur van 20 maart jl. besproken waarbij het volgende is voorgesteld:

1. Het weerstandsvermogen fractioneel aanvullen met € 0,2 mln. op basis van de geactualiseerde berekening volgens het model Deloitte (zie ook hierna onder 5.).
2. Uit het positieve resultaat 2023 een aanvulling te doen aan de Bestemmingsreserve doorontwikkeling WSD van € 0,45 mln. Deze heeft vooral betrekking op de werving brede doelgroep en de verhoogde aandacht voor informatiebeveiliging en de mogelijke acties voortvloeiend uit de legacy systemen.
3. De Bestemmingsreserve Lokale plannen gemeenten in stand te houden en ultimo 2026 te bezien wat daarvan eventueel resteert.
4. Een bestemmingsreserve Duurzaamheid te vormen van € 0,4 mln. om daarmee de hogere afschrijvingen als gevolg van hogere uitgaven aan duurzaamheid komend jaar op te vangen.

5. De Stimulus reserve ongemoeid laten. Vooralsnog is er geen noodzaak tot onttrekking noch dotatie. De komende jaren is deze reserve in te zetten om te zorgen dat het subsidieresultaat SW + PW van WSD elkaar minimaal compenseert. Dit zal zo ook in de begroting WSD 2025 en de meerjarenraming 2025 t/m 2028 worden opgenomen.
6. Bovenstaande te verwerken in de jaarstukken en deze in juli 2024 ter besluitvorming voor te leggen aan het Algemeen bestuur.

De eerste 4 voorstellen zijn onderdeel van de bestemming van het resultaat 2023.

Gelet op het besluit van het AB d.d. 14 juli 2017 om de reserve vakantiegeld en –dagen slechts te wijzigen als deze meer dan 10% afwijkt, dient deze reserve vanuit het exploitatieresultaat 2023 te worden verhoogd met € 0,35 mln..

Van het na deze bestemmingen beschikbaar resultaat worden middelen gereserveerd voor het vormen van een personeelsfonds (25%; voor 2023 € 0,549 mln.) en het resterende bedrag van € 1,648 mln. wordt volledig beschikbaar gesteld voor de Algemene gemeentelijke reserve (AGR). De hoofdlijn van de besteding van de AGR is bestuurlijk vastgesteld. 50% bij WSD en de overige via een glijdende schaal aan activiteiten in het sociaal domein. Na verloop van het boekjaar niet bestede AGR-middelen zijn voor de betreffende gemeenten vrij beschikbaar. In de bijlage bij het Voorstel resultaatbestemming 2023 is de verdeling van de toevoeging aan de AGR 2023 per gemeente gespecificeerd.

4. Begroting WSD 2025 en Financiële meerjarenraming WSD 2026-2028

Het door het bestuur vastgesteld koersdocument "Gezamenlijk doorontwikkelen" vormt ook voor de begroting 2025 e.v. de basis. Op basis van dit koersdocument zijn door de deelnemende gemeenten in nauwe samenwerking met WSD lokale plannen opgesteld. Met het koersdocument is door het Algemeen bestuur ook het financiële kader vastgesteld. Het Algemeen bestuur van WSD heeft als einddoel van de koers gekozen voor het break-evenscenario. Concreet betekent dat WSD tenminste 2.100 personen met een SW- of een PW-dienstverband in dienst heeft of via WSD direct zijn geplaatst en begeleid bij een externe werkgever. Met dit volume is WSD in staat een sluitende exploitatie te realiseren, waarbij er ook ruimte is om het gezamenlijke expertisecentrum te bekostigen.

De overtuiging is er dat er voldoende werkzoekenden beschikbaar zijn om invulling te geven aan deze plaatsingsbehoefte. In Nederland en ook in de WSD regio is er nog veel onbenut arbeidspotentieel. Teveel mensen staan onbedoeld langs de kant terwijl ze wel willen en kunnen werken. Veelal gaat het hier om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Toeleiding naar WSD vraagt een forse inspanning van alle betrokken partijen.

Om de gezamenlijke ambitie van 2.100 banen eind 2026 waar te kunnen maken is het wel noodzakelijk dat gemeenten over voldoende middelen beschikken om zowel de LKS als de begeleiding te kunnen financieren.

Sinds de invoering van de Participatiewet is het realiseren van een sluitende businesscase voor de gesubsidieerde banen op grond van de Participatiewet als een mission impossible bestempeld: de rijksfinanciering is volstrekt ontoereikend om ook maar in de buurt van een kostendekkend model te komen. Vanuit zowel sociale ontwikkelbedrijven, gemeenten als de brancheverenigingen Cedris en Divosa is veel geïnvesteerd in de lobby om te komen tot betere financiering. Dit is een kwestie van de lange adem.

In de afgelopen jaren dringt langzaam het besef door dat een andere financieringswijze bijdraagt aan een succesvollere Participatiewet. Dit zien we terug in de wijzigingen in de financiering.

Doelgroep LKS- regulier

In 2020 is het budget voor de begeleidingsvergoeding van LKS- regulier overgeheveld naar de algemene uitkering waarmee voor deze groep de stap is gemaakt naar vergoeding op basis van realisatie (P * Q). Eerder is dat al gebeurd met het budget voor de loonkostensubsidie. Het volumeprobleem vanuit de Rijksfinancieringssystematiek is hiermee opgelost. Dit betekent dat ook Nuggers onbeperkt en zonder financieel risico voor gemeenten naar werk toegeleid kunnen worden.

Gemeenten (waaronder veel uit WSD-gebied) die veel banen met LKS uitvoeren krijgen door deze overheveling meer begeleidingsbudget. De WSD gemeenten zijn er hierdoor wat betreft budget flink op vooruit gegaan.

N.B. Met de toevoeging van het begeleidingsbudget aan de algemene uitkering veert het begeleidingsbudget nu mee met de trap-op-trap-af systematiek van de rijksoverheid: als het rijk minder gaat uitgeven zakt het begeleidingsbudget. Dat is een cyclisch patroon (laagconjunctuur leidt tot bezuinigingen), terwijl de exploitatie van WSD een meer anticyclisch patroon kent (meer instroom en lagere bedrijfsopbrengsten in tijden van laagconjunctuur). Vooralsnog gaan we ervan uit dat dit risico geen grote gevolgen heeft voor het benodigde weerstandvermogen van WSD.

Doelgroep Beschut

Het ministerie van SZW heeft voor Beschut werk eenzelfde soort verdeelmodel op basis van $Q * P$ (aantal * prijs) in voorbereiding. Hierdoor zal het volumeprobleem ook voor de doelgroep Beschut worden opgelost. Ook hier geldt dan dus dat Nuggers onbeperkt en zonder financieel risico voor gemeenten naar werk toe-geleid kunnen worden.

Belangrijke constatering is dat reeds nu het beschikbare totale begeleidingsbudget voor Beschut dusdanig ruim is dat er geen enkele belemmering is om elke inwoner die daarvoor in aanmerking komt, dus ook Nuggers, toe te leiden naar een LKS-baan.

Bovenstaande oplossing op de Q-component is slecht één onderdeel van de businesscase van de PW. Resteert nog de P-component.

De P-component in de financiering van de PW is nu de belangrijkste oorzaak van de negatieve businesscase PW. Door maatregelen in de beloningssfeer van de PW in afgelopen jaren staat de businesscase steeds verder onder druk (Cao Aan de slag, pensioen, Wml stijging met meer dan 20% vanaf 2022, maar ook de gemiddeld intensievere begeleiding). Dit blijkt ook uit de actualisatie van de businesscase PW vanuit de begroting 2024. Het negatieve subsidieresultaat per persoon PW bij WSD bedraagt in 2024 ca. € 4.150 per persoon (€ 5.600 per fte).

In de tussentijd is binnen WSD nagedacht over een manier om de instroom van Participatiewetters, ondanks het financieringstekort, op gang te houden.

Het Algemeen bestuur heeft in juli 2021 besloten tot de vorming van de Reserve Stimulus. Deze reserve was in eerste instantie bestemd voor de financiering van de begeleidingskosten van medewerkers uit de PW voor zover die kosten de begeleidingsbudgetten die het rijk aan de gemeenten beschikbaar stelt te boven gaan en daarmee de financiële barrière bij onze gemeenten, om mensen uit de doelgroep aan werk te helpen, weg te nemen. Door de aanpassingen in de financiering is de belemmering op instroom in belangrijke mate weggenomen.

Tot nu toe kon met het positieve subsidieresultaat Wsw het negatieve subsidieresultaat PW afgedekt worden. Met de daling van de Sw populatie en de groei van de PW bezetting bereiken we naar verwachting komend jaar het omslagpunt.

Om te voorkomen dat de totale exploitatie van WSD uiteindelijk negatief wordt en we geen sluitende meerjarenraming kunnen laten zien, is inzet van de Stimulus reserve nodig om de te lage subsidie PW per persoon te compenseren.

Er wordt vanuit gegaan dat het positieve subsidieresultaat Wsw plus het negatieve subsidieresultaat PW bij elkaar opgeteld tenminste nul moeten zijn.

Het Rijk onderneemt inmiddels verdere kleine stappen om de financiering te verbeteren onder de vlag van stimulans van beschutte werkplekken. Zo wordt vanaf 2024 de begeleidingsvergoeding voor Beschut verhoogd met € 2.157 per persoon. Aangezien de doelgroep beschut slechts een deel van de totale PW-populatie betreft is dit over het geheel gezien slechts een beperkte bijdrage in het tekort van de negatieve businesscase PW.

In haar kamerbrief van juli 2023 heeft de minister op basis van een tweetal onderzoeken van APE (stand van zaken Beschut werk) en Berenschot (toekomstbestendigheid sociaal ontwikkelbedrijven) geconcludeerd dat meer financiële maatregelen nodig zijn om de doelstellingen van Participatiewet te realiseren. Zij heeft daartoe een aantal maatregelen genomen en budgetten vrij gemaakt. De bovengenoemde verhoging van de begeleidingsbijdrage Beschut is er daar één van.

SWZ onderkent dat er extra maatregelen nodig zijn om de doelstellingen van de Participatiewet te realiseren. Met de kamerbrief van 21 december 2023 worden een 3-tal varianten voor versterking van de infrastructuur benoemd met daarbij verschillende doelstellingen qua nagestreefde omvang van plaatsingen beschut en de tussengroep die (nog) niet via reguliere werkgevers in een P-baan geplaatst kan worden.

Voorkeur van de minister gaat uit naar een variant waarin realisatie van een basisinfrastructuur gekoppeld aan 30.300 beschutte banen in 2048 en daarnaast in 2048 10.000 banen voor andere doelgroepen die nog niet regulier aan het werk kunnen, de doelstelling is.

Voor de transformatie van de sociale ontwikkelbedrijven wordt in 2024 éénmalig € 64 mln. en voor de periode 2025 tot 2035 totaal € 330 mln. in tranches beschikbaar gesteld. Over de wijze waarop deze middelen beschikbaar komen voor de sociale ontwikkelbedrijven loopt nog onderzoek.

Ter stimulering van de realisatie van 10.000 extra nieuwe banen naast de beschutte werkplekken komt vanaf 2025 voor de komende 24 jaar structurele middelen beschikbaar volgens een groeimodel van 400 extra plaatsen per jaar leidend tot 10.000 plaatsen in 2048 waarbij het bedrag jaarlijks oploopt tot uiteindelijk € 34,7 ml. in 2048. Voor 2025 is dit een bedrag van € 3.465 per fte. Hoe dit gaat landen bij de sociale ontwikkelbedrijven is op dit moment nog onbekend. In het voorjaar 2024 zal dit via de gebruikelijke circulaire worden uitgewerkt.

Maar ook met deze budgetaanpassing is de businesscase Participatiewet nog bij lange na niet sluitend.

Gezien de huidige economische situatie, de duur van de kabinetsformatie en het door het Rijk voorspelde Ravijn in de financiering via het gemeentefonds is de kans klein dat in het komend jaar, maar ook in de jaren daarna, de financiering structureel verbetert. Naar verwachting zullen we jaarlijks de benodigde omvang van de stimulusreserve opnieuw moeten beoordelen en zo nodig aanvullen.

5. Notitie weerstandvermogen

Zoals eerder onder 3. vermeld is door het Algemeen bestuur op 9 maart 2022 een aantal besluiten genomen rondom weerstandsvermogen en dividend.

De meest relevante besluiten ten aanzien van het weerstandsvermogen zijn:

- De door Deloitte voor SW bedrijven ontwikkelde methode voor risico inschatting en berekening van het benodigde weerstandsvermogen blijft gehandhaafd.
- Hoewel de instabiliteit van het landelijke stelsel en de financiering van de PW nog steeds actueel is, is met de vaststelling van de koers van WSD en de lokale plannen van de gemeenten het risico van WSD afgenomen naar een gemiddeld niveau. Dat betekent dat het uitgangspunt voor de risicoberekening de minimum positie wordt
- Bij de bespreking van de financiële stukken van WSD in het beleids- en financieel overleg met de gemeenten wordt er nadrukkelijk meer aandacht gegeven aan de risico-inschattingen en de berekening van de risico's, zoals opgenomen in de jaarlijkse "Notitie weerstandsvermogen". Daarvoor is een "praatplaat" weerstandsvermogen ontwikkeld die in één oogopslag inzicht geeft in risico's en weerstandsvermogen.

Op grond van deze besluitvorming is de methodiek van Deloitte ook voor 2024 toegepast. Uit de nu voorliggende bedrijfsrisicoanalyse blijkt dat het totale risicoprofiel van WSD licht toeneemt als gevolg van een toename de risico's samenhangend met de bedrijfsmatige activiteiten van WSD.

De toename van het bedrijfsrisico is een effect van de toename van risico's dat klanten wegvallen en vervangende klanten weer wat makkelijker te verleiden zijn. We zien dat ten gevolge van de actuele en verwachte toekomstige economische ontwikkelingen in Nederland en de situatie op de arbeidsmarkt over de volle breedte werkgevers huiverig zijn om te investeren in de groei van hun organisatie. De oplossing wordt steeds meer gezocht in robotisering en uitbesteding waardoor de beschikbaarheid van werkplekken voor de doelgroep afneemt. De afhankelijkheid van enkele grote klanten in de totale klantenportefeuille speelt daarbij ook een rol omdat relatieve afhankelijkheid van een aantal grote klanten binnen het model leidt tot een groter risico. De subsidierisico's en deelnemingsrisico's blijven redelijk stabiel.

Uit de geactualiseerde risico-inventarisatie volgt dat het berekend totale minimumrisico van WSD licht toeneemt met € 0,2 mln. ten opzichte van 2022 tot € 10,7 mln. De reserve bedroeg begin 2023 € 10,5 mln. zodat de algemene reserve met een storting vanuit het resultaat 2023 met € 0,2 mln. wordt verhoogd.