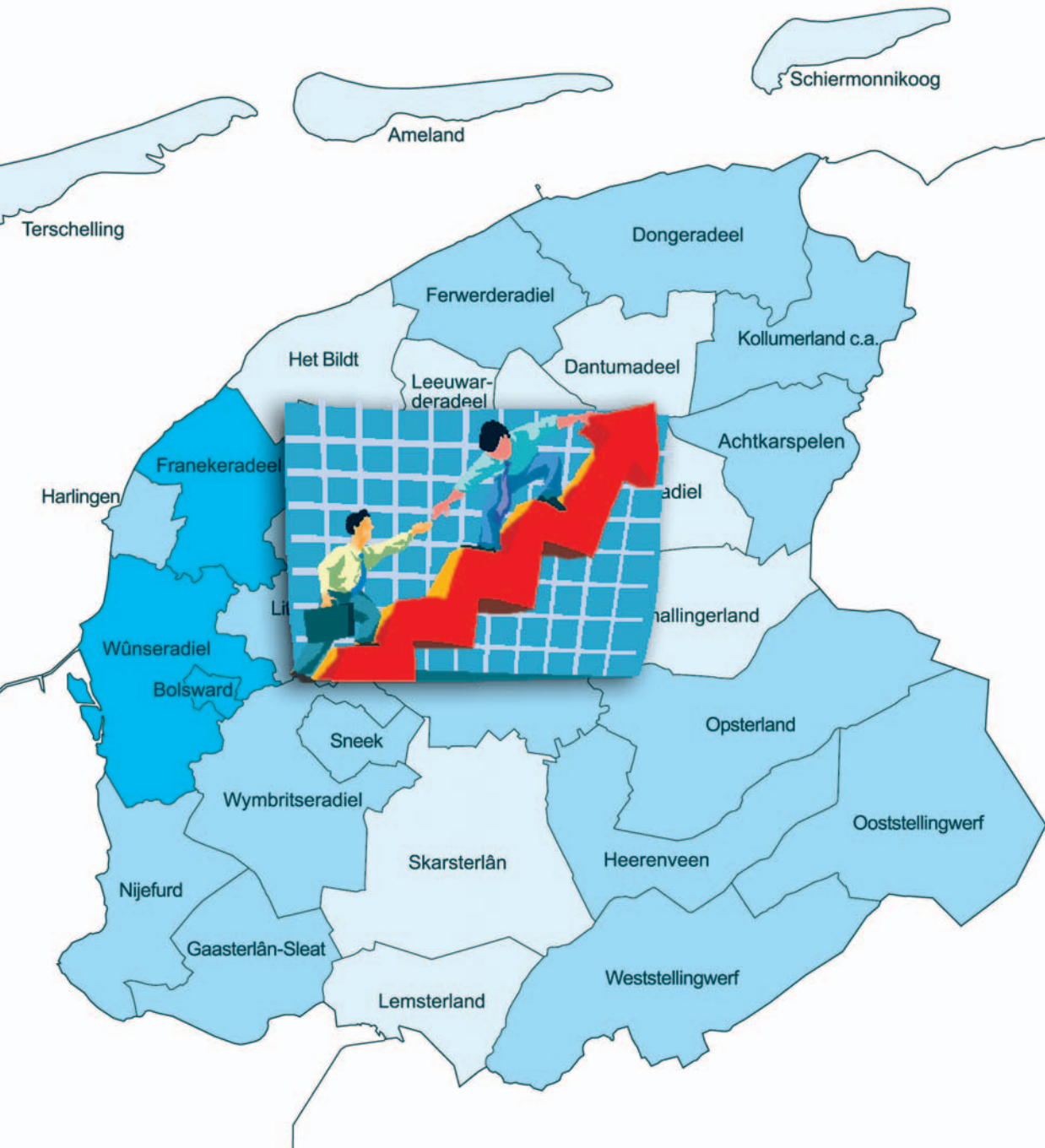


MEER WERK MINDER BIJSTAND



"Helje mear wurk út 'e bystân"



Geregeldwei hear ik om my hinne dat it wurklean heech is ast in automonteur, elektrisiteitsman, leadjitter, skilder of strjitmakker fanneden hawwen. De ekonoom P. van Elswijk fynt dat soks komt

troch hoe't it sosjale stelsel opboud is. De sosjale preemjes wurde heft op it ynsetten fan arbeid, mar soene neffens him folle better op it risseltaat fan arbeid heft wurde kinne, in saneamde produksjeheffing, ferkoarte ta 'prohef'. Mei prohef soe it ynsetten fan arbeid dus goedkeaper wurde. De nije Wet Wurk en Bystân kin neffens Van Elswijk brûkt wurde om reguliere wurkgelegenheid te skeppen: "Met prohef haal je meer werk uit de bijstand".

Wy witte allegearre dat wy it yn Nederlân net fan priiskonkurrinsje hawwe moatte. Ús rjochtsje op ynnovaasje en kenniseconomy moat ús ynternasjonale konkurrinsjepsysje fersterkje op basis fan kwaliteit. It ferleegjen fan de kosten fan arbeid is fan grut belang foar de regionaal fersoargjende economy. Ik tink dan yn it bysûnder oan bedriuwen dy't harren produkten of tsjinsten streekrjocht oan de konsumint leverje, lykas de lytshannel, poadiumkeunsten, persoanefier, súnenssoarch, mar ek segminten fan 'e bou, de

ynstallaasjebrânsj en it bankwêzen. It ferleegjen fan de kosten fan arbeid kin de ekonomyske problematyk yn de tinbefolke gebieten fan Fryslân omleechbringe, wat ek effekt op de leefberens fan dat lanlik gebiet hawwe sil. Mooglik sil soks bydrage oan it ûntstean fan nije foarmen fan tsjinstferliening.

Foar ús is dat genôch reden om de mooglikheden en kânsen fan eksperiminten mei prohef yngeand te besjen en om dy reden by de Fryske gemeenten en bedriuwen ûnder de oandocht te bringen. Dizze brosjure is bedoeld as in oansetsje, sadat jim neigean kinne oft it tapassen fan de prohefssystematyk neffens de Wet Wurk en Bystân foar jim fertuten dwaan kin by it berikken fan jim doelen as gemeente of bedriuw. Hoe't dat model no krekt wurket, dêrfoar ferwiis ik jim nei de ynhâld fan dizze brosjure.

Ik hoopje dat jim allegearre jim foardiel mei dizze brosjure dwaan sille en dat dy oansette sil ta it fierder stimulearjen fan de ekonomyske aktiviteiten yn Fryslân én de kânsen fan bystânsrjochthawwers op in reguliere baan grutter makket. Eventuele eksperiminten yn Fryslân mei de prohefssystematyk sille wy as provinsjaal bestjoer tige wiis mei wêze.

Dr. A.J. Mulder,
deputearre arbeidsmerkbelied

Inhoud

1.	Meer werk en minder bijstand*)	1
1.1	De loonkosten	2
1.2	Aanwending inkomensdeel van de WWB	3
1.3	Loonkostensubsidie als aanjager voor de lokale economie	6
1.4	Loonkostensubsidie: voor wie en op welke terreinen?	7
2.	Het model in de praktijk	8
2.1	Loonkostensubsidie op maat	8
2.2	Een economische stimulans	9
2.3	De berekening van de loonkostensubsidie op maat	9
2.4	Wat het voor de ondernemer betekent	10
2.5	Geen concurrentievervalsing	12
2.6	Verdere uitwerking van het model	13
3.	Enkele zaken toegelicht	14
3.1	Een stappenplan voor gemeenten	14
3.2	Financiële effecten voor gemeente en bedrijven	16
3.3	Veelgestelde vragen en antwoorden aangaande Prohef en de WWB	18

1. Meer werk en minder bijstand^{*)}

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) van kracht geworden. De gemeenten werden daardoor financieel verantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen. Tegelijkertijd bezuinigt het rijk op het beschikbaar gestelde budget, ook op dat voor de banen in het kader van de Wet inschakeling Werkzoekenden (WIW) en de Instroom en Doorstroombanen (I&D-banen). Toch biedt de wet voor de gemeenten ook kansen om de werkgelegenheid naar eigen inzicht te stimuleren.

In deze brochure wordt uitgelegd hoe de WWB kan worden benut om werk te scheppen met het geld van uitgespaarde uitkeringen. Geld, dat bij succesvolle inzet, ook weer deels kan terugvloeien naar de gemeente en opnieuw kan worden ingezet: de WWB als 'katalysator' voor de lokale en regionale economie.

De rijksoverheid wil met de WWB gemeenten stimuleren om het aantal mensen in de bijstand te verminderen. Dit betekent enerzijds dat gemeenten moeten zorgen dat bijstandsgerechtigden aan het werk komen en anderzijds dat de controle op de verstrekking scherp is. Bijstand dient slechts verleend te worden aan mensen waarvoor deze in de geest van de wet bedoeld is.

Maar het prikkelen van mensen in een uitkeringssituatie is slechts één kant van de medaille. De andere kant is, dat het werk waar die mensen naar moeten solliciteren er wel moet zijn. En daarin schuilt thans een groot probleem. Werkloosheid wordt niet veroorzaakt door de werklozen zelf. Zij zijn er hooguit het symptoom van. Er zijn niet genoeg banen voor alle mensen, die een inkomen uit een baan nodig hebben.

Werk 'geven' en werk 'nemen'

De regering wil werkzoekenden prikkelen om (weer) snel aan het werk te gaan. Maar om werk te kunnen 'nemen', dus werknemer worden, moet het ook worden 'gegeven'! Een ondernemer maakt voortdurend afwegingen tussen baten en lasten; wat wordt de meeromzet? En hoe verhoudt die zich tot de arbeids- en overige kosten? Is de uitkomst positief, dan geeft de ondernemer werk. Valt het tegen, dan ziet de werkgever af van de extra werknemer.

Prikkels voor de werkzoekenden hebben vanzelfsprekend wel zin, maar het effect wordt versterkt als gemeenten ook positieve prikkels voor de werkgevers inzetten. De ondernemer onderneemt en 'geeft' werk. Alleen zo kan werk dat wordt 'gegeven' worden 'genomen'. Pas als een werkgever er brood voor zichzelf in ziet, zal er brood voor een werknemer op de plank kunnen komen.

^{*)} Deze brochure is bedoeld voor professionals op de terreinen Wet Werk en Bijstand en lokaal economisch beleid. Voor werkgevers zijn met name de paragrafen 2.3, 2.4 en 3.2 relevant.

1.1 De loonkosten

Het tekort aan werk wordt mede veroorzaakt door hoge loonkosten. Vooral de zogenaamde wig (de premies en loonbelasting die over het nettoloon worden geheven) is hier debet aan. In Nederland zijn de arbeidskosten door de wig bijna twee keer zo hoog als het door de werknemer ontvangen nettoloon. Per saldo moet de werknemer dus een dubbele prestatie leveren. Dit zorgt voor een hoge werkdruk. En een deel van de beroepsbevolking is niet in staat de benodigde dubbele prestatie te leveren en blijft daardoor buiten het arbeidsproces.

Twee zaken kunnen we hierbij als gegeven beschouwen:

- als de loonkosten voor de ondernemer drastisch omlaag gaan, zal deze eerder werk scheppen; ook voor activiteiten die nu te weinig toegevoegde waarde opleveren.
- iedere werknemer moet minimaal zijn eigen loonkosten terugverdienen; zijn de loonkosten drastisch lager, dan kost het minder moeite om deze kosten terug te verdienen; dus minder productieve mensen komen dan makkelijker aan het werk.

Het verlagen van loonkosten bevordert dus het ontstaan van banen en verhoogt de participatiekansen van onder meer bijstandsgerechtigden.

Dit is natuurlijk niet nieuw. Allerlei vormen van additionele en gesubsidieerde arbeid zijn op dit principe gebaseerd: werken met behoud van uitkering, banenpool, Melkert-banen, instroombanen, Sociale Werkvoorziening en meer recent WIW en I&D-banen. En nu het rijk heeft aangegeven te willen bezuinigen op deze additionele arbeid, is het belangrijk de mogelijkheden die de WWB biedt om werk te scheppen, serieus te onderzoeken.

Zo biedt de WWB de mogelijkheid om besparingen op het inkomensdeel (uitgespaarde uitkeringen), die de gemeente zelf mag behouden, aan te wenden voor het scheppen van werk door het verstrekken van loonkostensubsidie. In deze brochure wordt een model beschreven waarin de werkgever voor de aanstelling van een bijstandontvanger een loonkostensubsidie ontvangt onder de voorwaarde – en dat is nieuw – dat als de inzet van deze medewerker leidt tot een hogere productie, een deel van de subsidie wordt terugbetaald. Dat kan dan weer opnieuw worden aangewend voor het verstrekken van een loonkostensubsidie elders.

De negatieve bezuinigingsspiraal wordt zo gekeerd en omgezet in een economische stimulant. Dit principe is ontleend aan een fiscaal-economisch model, genaamd Prohef, waarvan de eerste experimenten de werking inmiddels hebben aangetoond.

1.2 Aanwending inkomensdeel van de WWB

De rijksbijdrage voor de uitvoering van de WWB bestaat uit een inkomensdeel en een werkdeel. Het werkdeel is bestemd voor de uitvoeringskosten van arbeidsbemiddeling en reïntegratie. Als de gemeente dit deel niet geheel benut, moet het restant worden terugbetaald aan het rijk.

Het inkomensdeel is bestemd voor het financieren van de benodigde uitkeringen. Als de gemeente daarop tekort komt, moet ze dat zelf uit eigen middelen bijpassen. Als de gemeente een overschot heeft, mag dat naar eigen inzicht aangewend worden. Dit laatste is bedoeld als stimulant om gemeenten een effectief uitstroombesluit te laten ontwikkelen.

Diverse gemeenten zagen hierin al snel de mogelijkheid om geld uit het inkomensdeel te besparen door met loonkostensubsidie

arbeidsplaatsen te scheppen voor bijstandontvangers. Loonkostensubsidie die bekostigd wordt uit (een deel van) de uitgespaarde uitkeringen, dus bekostigd uit het inkomensdeel. Het ministerie van SZW heeft in zijn voorlichting deze mogelijkheid bevestigd. En in meer algemene zin aangegeven dat de invoering van de WWB leidt tot een grotere diversiteit in loonkostensubsidies.

Het is dus zaak het inkomensdeel in de WWB niet louter te zien als uitkeringsregeling die de gemeente (passief) moet uitvoeren. Het kan dus ook (deels) gebruikt worden als instrument, naast andere zoals vestigingsbeleid, grondpolitiek, WOZ, etc, om een lokaal economisch stimuleringsbeleid vorm te geven. Wanneer de afdelingen sociale zaken en economische zaken intensief samenwerken is een integrale aanpak mogelijk.

Doorwerking van succesvolle uitstroombesluit

In 2003 waren er in Fryslân 12.570 bijstandsuitkeringen en in Nederland als totaal 358.690. Fryslân heeft dus een aandeel van 3,5%.

Stel dat er in Fryslân door de inzet van loonkostensubsidie 10% van alle mensen met een bijstandsuitkering extra aan het werk gaan. Dan gaat dat om 1.257 mensen, 0,35% van het landelijke totaal. Het macrobudget voor gemeenten zal dan met 0,35% dalen. Friese gemeenten zouden dan een korting op het inkomensdeel oplopen van 0,35% over 12.570 = 44 uitkeringen. Voor de gemeenten die meedoen, betekent dit dat de 1257 mensen die met loonkostensubsidie aan het werk zijn gekomen, slechts een zeer geringe extra productie hoeven te genereren om het budget van 44 uitkeringen te compenseren. Gemeenten die niet meedoen, zullen geconfronteerd worden met de daling van het macrobudget.

Aan eigen succes ten onder?

Maar stel dat de loonkostensubsidies van vele gemeenten te samen ervoor zorgen dat de uitstroom van bijstandontvangers naar minimumloonbanen een grote vlucht neemt. Dan daalt dus het landelijke aantal bijstandontvangers fors. En dat aantal is wel de maatstaf voor het rijk om te bepalen hoe groot het macrobudget moet zijn voor het inkomensdeel. Voor individuele gemeenten wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen bijstandontvanger en minimumloner. Maar het macrobudget is gebaseerd op alleen het aantal bijstandontvangers. In theorie kan een groot-schalige toepassing van loonkostensubsidies in eigen vlees gaan snijden. Waarom slechts in theorie? Omdat het nog vele jaren duurt voordat zo'n stadium bereikt wordt. En de

doorwerking in de jaarlijkse budgetten werkt ook nog eens vertraagd. Waarbij het effect van succesvolle uitstroom bij de ene gemeente amper voelbaar is voor de andere gemeenten (zie kader).

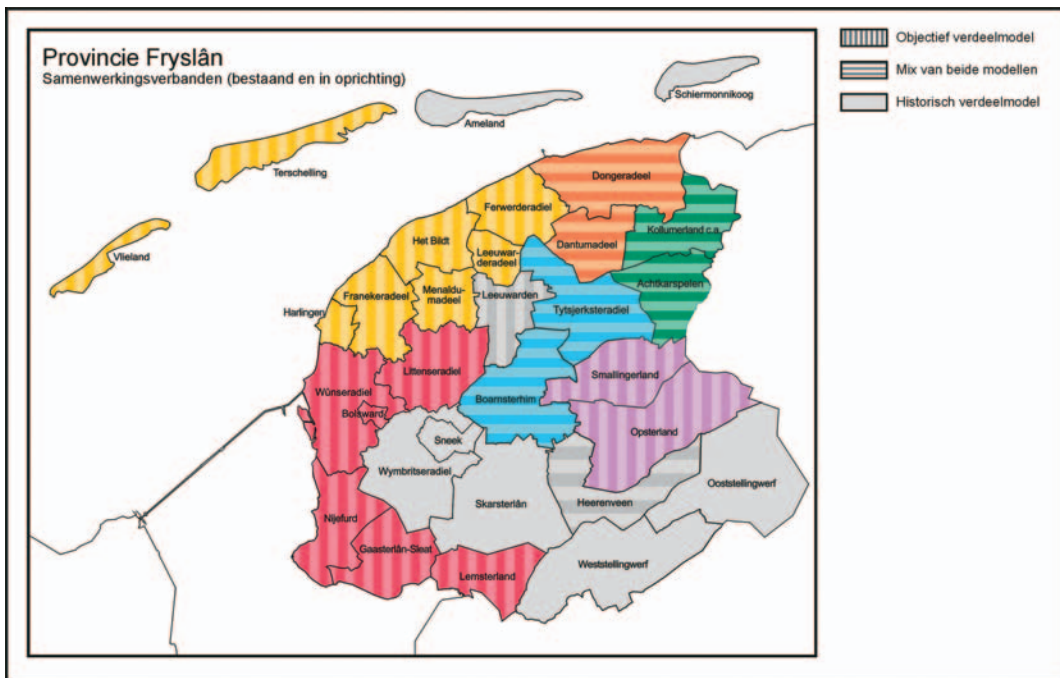
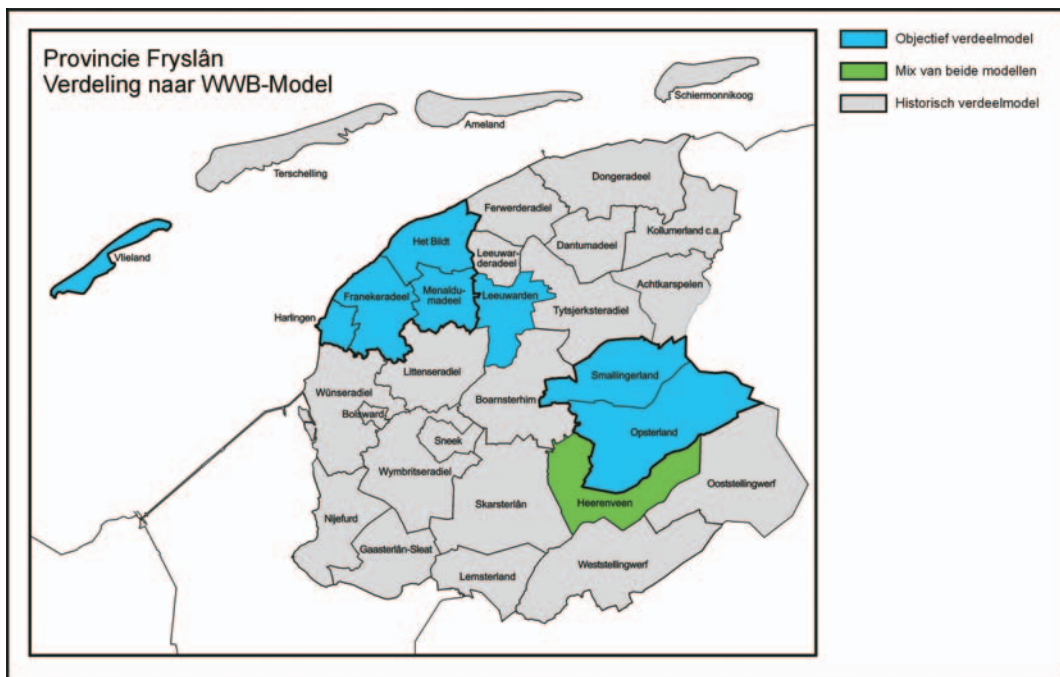
Overigens geldt voor een gemeente die niet meedoet dat deze evenzeer 'lijdt' onder het verminderde rijksbudget. Terwijl de gemeente die wel meedoet zich gecompenseerd weet door de deels terugverdiende loonkostensubsidie. Of moet je als gemeente dan maar niet meedoen om te voorkomen dat andere gemeenten worden opgezadeld met een teruglopend rijksbudget? Dan zou men zich ook schuldig moeten voelen over ieder geslaagde bemiddeling naar een baan zónder loonkostensubsidie.

Niet voor kleine gemeenten?

De mogelijkheid voor deze aanwending is interessant voor gemeenten die vallen onder het zogenoemde "objectieve verdeelmodel". Daarbij blijft iemand die van een bijstanduitkering overgaat naar werk met minimumloon, meetellen voor het bepalen van de omvang van het inkomensdeel. Alleen de gemeenten met meer dan 60.000 inwoners vallen onder dit objectieve verdeelmodel. (Dit model wordt geleidelijk over enkele jaren ingevoerd.) Gemeenten kleiner dan 40.000 inwoners vallen onder het zogenoemde 'historische verdeelmodel'. Daarbij wordt de omvang van het inkomensdeel alleen bepaald door het aantal

bijstandontvangers in achterliggende jaren. (Voor gemeenten tussen 40.000 en 60.000 inwoners wordt een mix van beide modellen toegepast).

Niettemin kunnen ook kleinere gemeenten in aanmerking komen voor toepassing van het objectieve verdeelmodel, in het geval zij een gemeenschappelijke regeling met (buur)gemeenten zijn aangegaan voor de uitvoering van de WWB. Het gezamenlijke inwonertal van deze gemeenten moet dan boven de 60.000 uitkomen. (De aanmelding is gebonden aan termijnen voorafgaand aan de inwerkingtreding.)



Een andere wijze van premieheffing: Prohef

De premieheffing voor de sociale zekerheid gaat bij Prohef niet over de lonen, want dat zou verhoging van loonkosten betekenen die de werkgelegenheid afremt. De heffing wordt verlegd naar de brutowinst. De ondernemer betaalt door het verleggen van de premieheffing pas mee aan de sociale zekerheid als werknemers hem ook iets opleveren.

Het model in deze brochure, waarin een loonkostensubsidie wordt verstrekt die afneemt naarmate de in dienst genomen werknemer productief is, is gebaseerd op dit principe. Werken met dit model, kan daardoor worden beschouwd als een experiment met werken onder het Prohef-systeem.

1.3 Loonkostensubsidie als aanjager voor de lokale economie

Met loonkostensubsidie is de nodige ervaring opgedaan. In de publieke sector betekent het doorgaans betere dienstverlening (schoolconciërges, gemeentereiniging etc). Daarbij was het niet de bedoeling om eerst te bezuinigen op reguliere banen en deze vervolgens te vervangen door gesubsidieerde, om zo de dienstverlening nog enigszins op peil te houden. Maar in veel gevallen is dit feitelijk wel gebeurd.

In de private sector is de subsidie tijdelijk en wordt de ondernemer geacht na enige tijd de baan structureel te maken. Dit is voor de ondernemer juist de grootste drempel, omdat het de vraag is of de ‘additionele werker’ z’n volledige loonkosten na verloop van tijd wel zal opbrengen. In beide gevallen gaat er weinig ‘impuls’ uit van deze vormen van loonkostensubsidie tot het creëren van banen.

Om wel zo’n impuls te bewerkstelligen maken we gebruik van het principe van Prohef (zie kaders). Dat gaat als volgt:

- een in beginsel structurele*) bonus per werkende (loonkostensubsidie)
- als de werkende bijdraagt aan verhoging van de productie (brutowinst) wordt de loonkostensubsidie verhoudingsgewijs verlaagd.

*) Structureel wil zeggen een voldoende lange termijn waarvoor de ondernemer bereid is zijn bedrijfsstrategie aan te passen. Te denken valt aan periodes van vier jaar en langer.

Gevolg is, dat daar waar de inzet van dit instrument tot succes leidt, de gemeentelijke subsidie grotendeels of geheel wordt afgebouwd, waardoor het instrument opnieuw kan worden ingezet. Loonkostensubsidie dus als aanjager van economische ontwikkeling.

1.4 Loonkostensubsidie: voor wie en op welke terreinen?

Wil de economische aanjaagfunctie tot uiting komen, dan is inzet van het instrument van loonkostensubsidie nodig op terreinen waar extra omzet valt te genereren. Dat geldt sowieso voor de profit-sector. Daarbij ligt de keuze voor kanshebbende sectoren voor de hand, omdat de ondernemer met zo'n extra impuls makkelijker tot investeren komt. Bijvoorbeeld in relatief nieuwe sectoren (zoals duurzaam bouwen), of in sectoren waar de winstgevendheid erg ongewis is (horeca, toerisme). Bij een dergelijke selectieve toepassing gelden wel enkele beperkende voorwaarden (zie §2.5)

Maar ook in de non-profit sector is toepassing mogelijk. In geval er diensten worden aangeboden waarvoor eigen bijdragen betaald worden, zal uitbreiding van diensten door inzet van extra personeel ook betekenen dat er meer inkomsten uit eigen bijdragen zullen ontstaan. Denk aan kinderopvang, thuiszorg en stadswachten (met bijv. bijdragen van ondernemers). Maar ook voor die sectoren die volledig door de gemeente gesubsidieerd worden geldt dat de dienstverlening met veel minder subsidie kan worden uitgebreid.

Effecten van Prohef

Een macro-economisch onderzoek aan de Universiteit van Amsterdam, uitgevoerd op verzoek van de Tweede Kamer, heeft uitgewezen dat invoering van Prohef leidt tot een economische impuls met meer banen en een welvaartstijging met algehele lastenverlichting. Door een hoger investeringsrendement stroomt er kapitaal naar Nederland.

Een praktijkexperiment in Rotterdam toonde aan, dat een kleinschalige Prohef toepassing goed uitvoerbaar is en niet tot extra administratieve belasting van ondernemers leidt. Het leidt tot sneller investeren in nieuw personeel in geval van economische opleving, maar ook tot het langer in dienst houden van personeel in geval van economische neergang. Minder werkdruk en meer ruimte voor scholing van personeel en voor innovatie waren het gevolg. Kortom Prohef bleek goed voor de werkgelegenheid.

Een praktijkexperiment in Groningen toonde aan dat minder kansrijke werkzoekenden onder Prohef sneller in dienst worden genomen.

2. Het model in de praktijk

De WWB biedt mogelijkheden voor reïntegratie-inspanningen die in beginsel worden bekostigd uit het werkdeel van de WWB-uitkering aan de gemeente (zie kader). Deze reïntegratie-inspanningen blijven noodzakelijk en zijn afhankelijk van de zogenoemde “afstand tot de arbeidsmarkt” van betrokkenen.

Hieronder zetten we in grote lijnen een model uiteen voor het inzetten van loonkostensubsidie uit de uitgespaarde uitkeringen, dus uit het inkomensdeel. En hoe deze loonkostensubsidie deels wordt verlaagd als de inzet van de ex-bijstandsontvanger leidt tot productievergroting en dus tot voordeel voor de werkgever.

Instrumenten WWB uit het werkdeel

De WWB kent meerdere instrumenten waarmee de lokale overheid de werkloosheid te lijf zou kunnen gaan en die (voorzover nodig) bekostigd worden uit het werkdeel, zoals:

- het werken met behoud van uitkering; hierbij kan gedurende korte tijd een oriëntatie op werk worden geboden; het uitgangspunt blijft echter, dat het niet is toegestaan om werk te doen terwijl men een uitkering ontvangt;
- de reïntegratiebaan; voor een beperkte duur kan loonsubsidie worden gegeven als opstap naar een regulier betaalde baan; NB: de gemeente kan de tijdsduur zelf bepalen.
- de vangnetbanen; voor een deel van de werklozen zal reïntegratie altijd een illusie blijven; hiervoor zijn de vangnetbanen bedoeld; de vormgeving en de ruimte in de regelgeving voor deze banen zijn echter nog onduidelijk.

2.1 Loonkostensubsidie op maat

Als de ex-bijstandsontvanger bijdraagt aan een hogere productie, ontvangt het bedrijf een evenredig deel minder loonkostensubsidie. Nu is de bijdrage van individuele werknemers aan de productie moeilijk te bepalen. Daarom nemen we de productie van het hele bedrijf als maatstaf. ‘Productie’ wordt hierbij gelijk gesteld aan ‘toegevoegde waarde’ of ‘brutowinst’.

Voordat de bijstandontvanger met loonkosten-

subsidie wordt aangesteld, meten we de brutowinst van het bedrijf over het voorafgaande boekjaar; dat vormt dan de referentiewaarde. Als de brutowinst ten opzichte van die referentiewaarde stijgt, ontvangt het bedrijf minder loonkostensubsidie. Indien de brutowinst fors stijgt, is het mogelijk, dat er geen sprake meer is van een loonkostensubsidie. Als de brutowinst daalt ten opzichte van de referentiewaarde, wordt de maximale loonkostensubsidie ontvangen.

2.2 Een economische stimulans

Door de loonkostensubsidie zullen werkgevers een bijstandontvanger sneller een baan aanbieden. De werkgever loopt nu immers minder risico als deze nog twijfelt over:

- is de nieuwe werknemer wel voldoende productief?
- rechtvaardigt de markt het aanstellen van extra personeel?

Weliswaar zal het doorgaans gaan om laag-gevoerde banen, maar het kan ook betekenen dat hoger gevoerde werknemers door de inzet van deze banen meer productie kunnen maken. Denk bijvoorbeeld aan productiepersoneel, dat er opruimers of schoonmakers bij krijgt. Of een

lasser met een werkvoorbereider, een leidster kinderopvang met een nieuwe assistente, etc.

Als de inzet van het extra personeel leidt tot substantieel voordeel voor de werkgever (hogere brutowinst), wordt de subsidie dus minder. Er zal dan niet gauw sprake zijn van verstoring van de concurrentieverhoudingen (zie ook paragraaf 2.5).

Wel dient het risico vermeden te worden, dat werkgevers bestaand personeel gaan inruilen voor ex-bijstandontvangers met loonkostensubsidie. De formule voor bepaling van de loonkostensubsidie is daarom zo opgezet, dat verdringing financieel niet aantrekkelijk is.

2.3 De berekening van de loonkostensubsidie op maat

Hoewel gemeenten in principe zelf de hoogte van subsidiebedragen kunnen bepalen, verdient een eenvoudige eenduidige regeling de voorkeur. Deze laat zich makkelijker communiceren en voorkomt dat men afhaakt op ingewikkelde administratieve zaken.

Een voorbeeld van een eenvoudig werkbaar model is het volgende:

1. Een werkgever, die een bijstandontvanger aanstelt, maakt aanspraak op een loonkostensubsidie van maximaal € 12.000 per jaar (proportioneel per kwartaal uit te keren)
2. Dit maximale bedrag wordt verminderd met 30% over de productietoename.

3. De productietoename waarover het percentage wordt gegeven, is als volgt vastgesteld:
 - a. de brutowinst over het vorige boekjaar geldt als referentie (dit is tevens uit te drukken als productie per werkende in FTE)
 - b. indien regulier personeel (dus zonder loonkostensubsidie) wordt aangesteld, wordt de referentie naar rato opgehoogd
 - c. indien regulier personeel wordt afgestoten, wordt de referentie naar rato verlaagd
 - d. over de gerealiseerde brutowinst voorzover die de referentie overstijgt, wordt het percentage (30%) gegeven.

Effecten vaststellen percentage

- Het effect van 3b. is dat pas als het nieuwe reguliere personeel zijn volledige aandeel in productie heeft geleverd, over het meerdere het percentage wordt geheven.
- Het effect van 3c. is dat als personeel ontslagen wordt terwijl de productie op peil blijft, ook over het productieaandeel van ontslagen personeel het percentage wordt geheven. In de praktijk wordt de loonkostensubsidie dus geheel terugbetaald. Het is dus niet voordelig om regulier personeel te ontslaan en in te ruilen voor ex-bijstandsontvangers met loonkostensubsidie (geen verdringsgevaar).
- Het effect van 3d. in combinatie met het gekozen percentage van 30% is dat als na de aanstelling van de bijstandsontvanger de productie stijgt met een regulier aandeel per werkende, de loonkostensubsidie feitelijk wordt terugbetaald. Op dat moment kan dat een reguliere arbeidsplaats worden.

Achterliggende gedachte is dat de subsidie wordt verlaagd naarmate de nieuwe werknemer productiever is. De productie van een enkele werknemer is echter moeilijk te bepalen. Daarom wordt de ontwikkeling in productie voor de gehele onderneming genomen, gecorrigeerd naar het aantal ontslagen en/of aangestelde reguliere personeelsleden. Hierbij maakt het dus niet meer uit of de

productietoename wel of niet op conto van de nieuwe werknemer is te schrijven.

Tegelijk wordt een 'no-pay' garantie gegeven. Als voor enig jaar de € 12.000,- subsidie verminderd met 30% heffing over de productietoename een negatieve uitkomst heeft, wordt de uitkomst op nihil gesteld. Er wordt dan niets ontvangen en niets betaald.

2.4 Wat het voor de ondernemer betekent

De bedrijfsgegevens die nodig zijn voor het toepassen van dit model zijn te ontleen aan de administratie zoals die voor bedrijven wettelijk verplicht is.

De berekening van te ontvangen loonkostensubsidie kan per kwartaal plaats vinden, parallel aan de BTW-aangifte en de betaling loonbelasting/premie volksverzekeringen. Aan de BTW-aangifte kan een schatting van de

productie (toegevoegde waarde) worden ontleend, terwijl uit de loonadministratie het verloop in personeelsomvang volgt. Deze driemaandelijkse verrekeningen gelden dan als voorlopig. Na afloop van een boekjaar wordt op basis van de door de accountant goedgekeurde jaarrekening de definitieve afrekening bepaald. (Er is een voorbeeldcontract met nadere uitwerking; zie §2.6)

Ook voor BTW-vrijgestelde en/of non-profit instellingen kan gekeken worden naar 'productie' (omzet min inkoop). Het gaat niet om het vaststellen van productie (toegevoegde waarde) volgens wetenschappelijke criteria, maar om een praktische definitie van de heffingsgrondslag. Het gaat per saldo alleen om een loonkostenreductie per aangestelde bijstandontvanger die kan variëren van maximaal € 12.000 per jaar tot nihil.

De voorwaarde dat het effect voor de ondernemer nooit negatief kan zijn, wordt als volgt geconcretiseerd. Ten eerste: per kwartaalafrekening kan de ondernemer slechts een bedrag ontvangen tussen nihil en de maximale subsidie van € 3000,-. Ten tweede: op basis van de jaarrekening wordt de definitieve loonkosten-subsidie vastgesteld. Dit kan wèl betekenen dat de ondernemer een eventueel verschil moet terugbetalen, maar ook dat hij een deel nabetaald krijgt. Per boekjaar ontvangt de ondernemer dus een bedrag tussen nihil en de maximale subsidie van € 12.000,-.

Deelname aan deze loonkostensubsidieregeling geschiedt per boekjaar. Als in een bepaald jaar per saldo een bedrag is ontvangen, wordt de regeling automatisch verlengd voor het daaropvolgende jaar, voorzover dit valt binnen de overeengekomen meerjarige werkingsperiode.

De ondernemer kan voorafgaand aan een nieuw boekjaar de deelname beëindigen. Als voor enig jaar per saldo geen subsidie wordt ontvangen, komt deze loonkostensubsidieregeling daarna automatisch te vervallen. De desbetreffende werknemers worden dan geacht regulier in dienstbetrekking te zijn. Evenwel kan de ondernemer een verzoek indienen tot verlenging van de regeling. Dit kan gewenst zijn als hij een teruglopende productie voorziet.

De loonkostensubsidie werkt gewoon door in de bepaling van de bedrijfswinst. Als loonkostensubsidie leidt tot meer winst wordt er dus ook meer vennootschapsbelasting betaald. Als terugbetaling van eerder verkregen subsidie leidt tot minder winst wordt er minder belasting betaald.

In dit model wordt ervan uitgegaan dat de bijstandontvanger waarvoor de loonkostensubsidie gaat gelden, wordt aangesteld bij de werkgever in kwestie. Dat kan op tijdelijke basis met een bepaalde contractduur, of voor onbepaalde tijd.

De gemeente kan als aanbieder van de regeling er ook voor kiezen om het risico van ziekte af te dekken. Bijvoorbeeld door te stellen dat bij ziekte van een maand of langer voor die periode de volle loonkostensubsidie wordt gegeven, zonder heffing over de productietoename.

2.5 Geen concurrentievervalsing

De toepassing van loonkostensubsidies is in z'n algemeenheid onderhevig aan Europese regelgeving inzake "beperking van staatssteun". Daarbij maakt het niet uit of het overheidslichaam zelf de subsidie verstrekt, of dat een ander rechtspersoon dat doet namens de overheid. Deze Europese regelgeving stelt ook het kader voor het hier gepresenteerde model.

1. Er is geen sprake van staatssteun als de instelling geen economische activiteit ontplooit. Volgens de definitie van Europese regelgeving kunnen ook non-profit activiteiten (kinderopvang, thuiszorg) als 'economisch' worden aangemerkt. De aard van het hier gepresenteerde model maakt dat er waarschijnlijk altijd sprake zal zijn van 'economische activiteit'.
2. Er is geen sprake van staatssteun als het gaat om een generieke regeling waarvoor alle bedrijven (en instellingen) in heel Nederland in aanmerking komen, dus niet onderscheiden naar sectoren of vestigingsplaats. Als een bijstandontvanger uit een gemeente die een loonkostensubsidiemodel hanteert, buiten de gemeente kan worden aangesteld bij een bedrijf, moet dat bedrijf er ook voor in aanmerking kunnen komen.
3. Er is sprake van toegestane staatssteun als deze van beperkte omvang is, de zogenoemde 'de minimis-steun'. Die bepaalt dat de totale steun aan een bedrijf (dus ook eventuele andere regelingen) over drie jaar (en voortschrijdend) gemeten niet boven

€ 100.000,- mag uitkomen, dus gemiddeld € 33.333,- per jaar. Voorwaarde is dat bij de regeling expliciet vermeld wordt dat er sprake is van 'de minimis-steun'.

4. Er is eveneens sprake van toegestane staatssteun als de loonkostensubsidie valt binnen de criteria van de Verordening werkgelegenheidssteun (2204/2002). Dit is niet zonder meer het geval voor het hier gepresenteerde model. Met enkele aanvullende voorwaarden kan het hier wel aan voldoen.
5. Indien een subsidieregeling niet past binnen een van deze voorwaarden, moet er goedkeuring voor aangevraagd worden bij de Europese Commissie.

De toepassing van het hier gepresenteerde loonkostensubsidie-model kan altijd vallen onder 'de minimis-steun' ad 3. Dit is van belang als de gemeente de werking wil beperken tot bepaalde sectoren en/of vestigingsplaats. De betreffende ondernemers moeten wel een de-minimus verklaring afleggen. Eventueel kan de gemeente kiezen voor een generieke regeling ad 2. Men kan daarbij beperkingen stellen aan het aantal beschikbare plaatsen. Deze worden dan toegekend in volgorde van aanvraag. Het generieke karakter van de regeling moet dan wel zijn gewaarborgd. Objectieve criteria die ertoe leiden dat de regeling feitelijk selectief werkt voor bepaalde ondernemingen, zijn daarmee strijdig. De gemeente kan ook aanvullende voorwaarden opnemen opdat het hier besproken model

voldoet aan de Verordening werkgelegenheidssteun ad 4. Het gaat daarbij onder meer om de voorwaarden dat er maximaal over 1 jaar loonkostensubsidie kan worden verstrekt. En de af te rekenen loonkostensubsidie mag niet meer zijn dan 50% van de loonkosten.

Voorts is het van belang om acht te slaan op eventuele verdringing van bestaande werkgelegenheid. Zoals eerder opgemerkt wordt door de berekening van de verlaging van de subsidie met een percentage van 30% van de extra brutowinst verdringing uitgesloten.

2.6 Verdere uitwerking van het model

Op diverse onderdelen zal de gemeente het hier gepresenteerde 'loonkostensubsidiemodel' nog willen uitwerken. Bijvoorbeeld hoe dit instrument af te stemmen op andere reïntegratie instrumenten enerzijds, of anderzijds op economische stimuleringsmaatregelen. Voorts is aan te bevelen dit model op te nemen in de reïntegratieverordening die gemeenten verplicht zijn op te stellen.

Bij de verdere uitwerking van dit model kan het nodig zijn om nadere informatie in te winnen omtrent regelgeving. Veel informatie is kosteloos in te winnen via internet (zie kader). In bepaalde gevallen kan het inschakelen van externe adviseurs wenselijk zijn. In het navolgende deel van de brochure geven we op enkele onderdelen nog een handreiking.

Verdere informatie via internet

Het WIS (WWB implementatie steunpunt) is te raadplegen via het gemeenteloket van de website van het ministerie SZW: <http://gemeenteloket.szw.nl>

Veel officiële documenten en handreikingen zijn ook te raadplegen via de website van Stimulanz onder WWB-invoering: <http://www.stimulanz.nl/>

Vragen over regelgeving kunt U stellen via Europa Decentraal: <http://www.europadecentraal.nl/>

Nadere informatie over Prohef en het hier gepresenteerde model met een voorbeeldcontract via: <http://www.prohef.nl>

3. Enkele zaken toelicht

3.1 Een stappenplan voor gemeenten

Om toepassing van het hier gepresenteerde model met loonkostensubsidie te vergemakkelijken, presenteren we op deze plaats een stappenplan met korte toelichting.

1. Vastleggen van de intentie.

De intentie tot uitwerking van dit model voor de lokale situatie moet op bestuurlijk niveau worden vastgelegd (collegebesluit, raadsbesluit, besluit in het kader van een gemeenschappelijke regeling).

Aan te bevelen is dat specifieke vragen die leven c.q. lokale kwesties als aandachtspunt voor de uitwerking worden meegegeven. In sommige gevallen moet voor de uitwerking een apart budget gereserveerd worden.

2. Onderzoek naar de aansluiting van dit model bij het reïntegratiebeleid.

Vragen die hier spelen zijn: Maakt de instroom van bijstandontvangers die voor aanstelling met loonkostensubsidie in aanmerking komen, deel uit van een langer traject? Vindt actieve bemiddeling plaats en/of kan de bijstandontvanger zelf een bedrijf zoeken? Zijn deze bedrijven voorgeselecteerd? Zijn er voorwaarden aan de aanstellingscontracten, en zo ja voor welke minimale duur? Een en ander zal uiteindelijk moeten worden vastgelegd in de reïntegratieverordening.

3. Onderzoek naar de aansluiting van dit model bij het lokaal economisch (stimulerings)beleid.

Vragen die hier spelen zijn: Welke bedrijfssectoren komen in aanmerking (hierbij moet

rekening gehouden worden met Europese regelgeving)? Doen non-profit en gemeentelijk gesubsidieerde instellingen ook mee? Zijn er andere lokale beleidsmaatregelen waarbij aansluiting gezocht moet worden? Wordt de toepassing gekoppeld aan bereidheid tot meewerken aan andere reïntegratie-instrumenten?

4. Welke organisatie wordt belast met de uitvoering van dit model?

Belangrijke vraag die hier speelt is hoe particuliere bedrijven aankijken tegen de partij waarmee ze zaken moeten gaan doen. De gemeentelijke overheid wordt door een bedrijf vaak ervaren als een overheersende contractpartner in vergelijking met een uitvoerende private organisatie. Een reïntegratiebedrijf heeft een eigen belang bij de plaatsing van een kandidaat, mogelijk ten koste van een zorgvuldige selectie van de te plaatsen kandidaat. Vraag daarbij is ook of uitvoeringskosten deels ten laste moeten komen van het werkdeel van het WWB-budget. Vergt het per saldo een apart op te richten uitvoeringsorganisatie (al dan niet in samenwerking met andere gemeenten)?

5. Welke strategie wordt gehanteerd om bedrijven / instellingen te laten meedoen?

Vragen zijn hier: Welke rol kunnen lokale netwerken spelen? Moet er voorlichtingsmateriaal komen en welke media worden benut? Moet de bereidheid tot deelname mogelijk vooraf gepolst worden?

6. Verkenning van financiën en meerjarenplanning.

Voor hoeveel jaren wordt het model ingezet? (Eventueel polsen bij mogelijk belangrijke deelnemende werkgevers wat zij minimaal verwachten.) Wat is de mogelijke uitstroom van bijstandontvangers? In welke mate kan de loonkostensubsidie worden bekostigd uit uitgespaarde uitkeringen? Wordt het werkdeel aangesproken? Zijn er aanvullende fondsen aan te boren? Zijn er andere budgetten die als ‘voorfinanciering’ kunnen worden benut? Loopt de uitvoeringsorganisatie financieel risico? Moet het aantal bijstandsgerechtigden dat geplaatst kan worden met een loonkostensubsidie volgens het model (in de eerste jaren) gemaximeerd worden?

7. Toets op mogelijke fiscale en juridische gevolgen.**8. Vastleggen plan van aanpak en inbrengen in besluitvorming. Reserveren middelen voor eerste jaar.**

Dit hangt met name af van de vraag of het een gemeenschappelijke regeling met andere gemeenten betreft.

9. Opstellen contracten tussen gemeente(n), uitvoeringsorganisatie en deelnemende bedrijven.

Zie voorbeeldcontract (op de website) ontleend aan het Rotterdamse Prohef-experiment.

10. Start uitvoering.

3.2 Financiële effecten voor gemeente en bedrijven

Als voorbeeld is een financiële situatie geschetst voor een bedrijf en voor een non-profit instelling (zie kaders).

Vanaf het moment dat de ondernemer een bijstandsgerechtigde in dienst neemt bespaart de gemeente een bijstandsuitkering van gemiddeld € 13.000,-. Het bedrag dat de gemeente vanuit het gemeentefonds ontvangt voor het inkomensdeel daalt niet omdat de bijstandsgerechtigde die nu een baan heeft geen hoger inkomen zal hebben dan 130% van het mini-

mumloon. In het getallenvoorbeeld (zie kader) betaalt de gemeente aan het voorbeeldbedrijf € 12.000,- verminderd met € 4.500,- is € 7.500,-. De gemeente heeft dus direct een voordeel van € 5.500,- per jaar. Maar ook de ondernemer heeft een voordeel van € 2.500,- per jaar.

In geval van de non-profit organisatie maakt de organisatie wel profit en zou dus in principe de algemene subsidie verlaagd kunnen worden. Het totale voordeel voor de gemeente is in ieder

voorbeeld 1: bedrijf

Bedrijf X	referentiesituatie	situatie volgens het model na aanstelling van 1 werknemer
Totaal omzet op jaarbasis	€ 400.000,-	€ 420.000,-
Inkoop grondstoffen, energie en externe diensten	€ 100.000,-	€ 105.000,-
Brutowinst	€ 300.000,-	€ 315.000,-
Loonkosten 10 fte regulier	€ 250.000,-	€ 250.000,-
Loonkosten 1 fte (voormalig bijstandsgerechtigde)		€ 20.000,-
Overige kosten	€ 30.000,-	€ 30.000,-
Resultaat	€ 20.000,-	€ 15.000,-
Loonkostensubsidie (na verrekening i.v.m. toegenomen brutowinst)		€ 12.000 – 30% x € 15.000 = € 7.500,-
Eindresultaat bedrijf X		€ 22.500,-
Voordeel bedrijf X		€ 2.500,-
Gemeente		
Bijstandsuitkering	€ 13.000,-	Loonkostensubsidie € 7.500,-
Voordeel gemeente		€ 5.500,-

geval € 130.000,- verminderd met € 76.500,- is € 53.500,-. Het voordeel voor de non-profit organisatie is dat zij niet om een verhoging van de algemene subsidie hoeft te vragen, maar zelf het initiatief kan nemen om extra omzet binnen te halen.

Als het experiment niet werkt, dan blijven de kosten voor de gemeente beperkt tot de organisatiekosten. Deze worden voor een

gemeente van 60.000 inwoners geschat op maximaal € 30.000,- aan externe kosten.

Als het experiment wel werkt, er worden bijstandsgerechtigden aangenomen die in het bedrijf ook zorgen voor extra productiewaarde, dan levert elke geplaatste ex-bijstandsontvanger de gemeente *minimaal* het verschil op van tussen de normaliter te verstrekken uitkering en de subsidie van € 12.000,-.

Voorbeeld 2: non-profit instelling

Non-profit organisatie Y	referentiesituatie	situatie volgens het model na aanstelling van 10 werknemers
Omzet uit diensten	€ 500.000,-	€ 650.000,-
Huidige subsidies	€ 500.000,-	€ 500.000,-
Totaal omzet op jaarbasis	€ 1.000.000,-	€ 1.150.000,-
Inkoop grondstoffen, energie en externe diensten	€ 100.000,-	€ 105.000,-
"Brutowinst"	€ 900.000,-	€ 1.045.000,-
Loonkosten 30 fte regulier	€ 750.000,-	€ 750.000,-
Loonkosten 10 fte (voormalig bijstandsgerechtigden)		€ 200.000,-
Overige kosten	€ 150.000,-	€ 150.000,-
Resultaat	€ 0,-	- € 55.000,-
Loonkostensubsidie (na verrekening i.v.m. toegenomen "brutowinst")	€ 120.000,- – 30% x € 145.000 =	€ 76.500,-
Voordeel Non-profit organisatie Y		€ 21.500,-
Gemeente		
Bijstandsuitkeringen	€ 130.000,-	Loonkostensubsidie € 76.500,-
Voordeel gemeente		Voordeel gemeente t.o.v startsituatie € 53.500,-

3.3 Veelgestelde vragen en antwoorden aangaande Prohef en de WWB

1. Waar staat de naam Prohef voor?

Een samentrekking van Productie heffing.

2. Hoe bepaal je de productiewaarde bij non-profit instellingen?

Een non-profit instelling heeft inkomsten voor verleende diensten in de vorm van betaalde facturen en in de vorm van subsidies. Veelal komt een mengvorm voor. De som van deze inkomsten verminderd met de uitgaven voor goederen en diensten van derden vormt de productiewaarde.

3. Is dit WWB-model ook geschikt voor de gemeente zelf?

Ja, omdat de gemeente zelf slechts het verschil tussen de loonkosten en de aanvankelijk betaalde bijstandsuitkeringen hoeft te betalen voor de inzet van een ex-bijstandsontvanger bij de gemeente.

4. Komt de invoering van dit WWB-model niet neer op het rondpompen van geld?

De loonkostensubsidie bestaat uit een maximum bedrag verminderd met 30% van de extra gerealiseerde brutowinst. Deze verrekening vindt gelijktijdig plaats. Door de systematiek komt dus maar één geldstroom tot stand.

5. Zijn er wettelijke belemmeringen om te experimenteren met dit WWB-model, waarbij alleen de gemeente en de betrokken organisaties zijn verbonden?

Wanneer partijen deze verbinding vrijwillig aangaan lijken er geen wettelijke beperkingen.

6. Zijn er problemen te verwachten in verband met de landelijke overheid of de Europese Unie, i.v.m. subsidiegelden?

Voor een experiment op grond van de WWB zijn voorzover nu bekend geen problemen te verwachten.

7. Daalt de arbeidsproductiviteit?

De arbeidsproductiviteit gedefinieerd als de prestatie per arbeidsuur zal gemiddeld vrijwel zeker dalen, maar gelijktijdig zal door de toename van de koopkracht de welvaart toenemen. Het is een misvatting dat de welvaarts-groei direct afhankelijk is van de groei van de arbeidsproductiviteit. Als dit wel van belang was zouden bedrijven niet uitwijken naar lage lonen landen, want daar is de prestatie per arbeidsuur veel lager. Men verplaatst de productie omdat in die landen de prestatie per arbeidseuro veel hoger is.

De gemiddelde arbeidsproductiviteit gedefinieerd als prestatie per arbeidseuro zal door de loonkostensubsidie juist toenemen.

8. Vindt er geen verdringing plaats van regulier werk?

In geval van loonkostensubsidie onder de werking van de Wet Werk en Bijstand zou er wel sprake kunnen zijn van verdringing, maar in dit model wordt dat ondervangen door de wijze van berekenen van de gemeentelijke bijdrage (verlaging van de subsidie met 30% van de extra brutowinst).

9. Wat zijn de financiële risico's voor de gemeente?

Geen enkele, met uitzondering van de organisatiekosten zelf. Als een organisatie een bijstandsgerechtigde, woonachtig in de betrokken gemeente, in dienst neemt bespaart de gemeente direct de bijstandsuitkering van gemiddeld € 1.100,- per maand. De maximale bijdrage aan de organisatie wordt contractueel vastgelegd op € 1.000,- per maand. Deze bijdrage wordt direct verminderd met 30% van de toename van de brutowinst over die periode. Afrekeningen vinden per kwartaal plaats. De gemeente bespaart gemiddeld minimaal € 100,- per maand per bijstandsgerechtigde die in dienst genomen is. Na afloop van het boekjaar vindt een definitieve afrekening plaats op basis van de goedgekeurde jaarrekening van het bedrijf.

10. Waarom is de maximale loonkosten-subsidie in het voorgestelde model € 12.000,- per jaar?

De loonkostensubsidie per FTE mag nooit hoger zijn dan wat de gemeente kwijt zou zijn geweest aan de WWB-uitkering voor die persoon. De WWB-uitkering voor een kostwinner van 23 jaar en ouder is € 13.000. Een heffingskorting van € 1.000 per maand, € 12.000 per jaar is een mooi rond getal. Het verschil van € 1.000,- per jaar kan gelden als dekking voor de uitvoeringskosten.

11. Waarom is de heffing over de toegerekende brutowinst in het voorgestelde model 30%?

Om dit model effectief te laten draaien moet de stimulans voor de hogere productiviteit uitgaan naar en de werkgever, die de ex WWB-er in dienst neemt en de gemeente, die de regeling opzet.

Het voordeel van de productiewaarde die de ex WWB-er oplevert komt in dit model voor circa 1/3 ten goede aan de gemeente (33,3% afgerond naar 30%) en voor 2/3 aan de werkgever, die dat kan gebruiken om de overhead van de werknemer te dekken en zijn eigen rendement te verbeteren.

Voorts geldt als streven dat als de ex-WWB-er normaal productief is, de loonkostensubsidie feitelijk wordt terugbetaald door de 30% heffing. Met een subsidie van € 12.000 per FTE per jaar, wat dus overeenkomt met 30% van de toegerekende productiewaarde, is de totale (100%) toegerekende productiewaarde € 40.000,- Dit bedrag is een redelijk gemiddelde waarde voor productiviteit per werkende in het MKB.

Colofon

Deze brochure is in opdracht van
Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân
vervaardigd door de Stichting Prohef en het
Prohef Informatiecentrum Nederland (PIN).

De werkzaamheden stonden onder leiding van
ir. Piet van Elswijk.

Verder hebben er aan mee gewerkt:
drs. Peter W. Voogt, Hans E. Stenfert Kroese
(beiden van de Stichting Prohef) en
Doede N. T. Damsma (PIN).

Productie: Drukgroep Maasland.



Vlieland