



Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid



Bekostigingsafspraken basisdienstverlening

**Handreiking financiële afspraken tussen
gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven**

juni 2025

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
1.1 Waarom deze handreiking?	4
1.2 Doel van de handreiking	4
1.3 Basisdienstverlening	4
1.4 Verantwoording	4
1.5 De handreikingen op een rij	5
1.6 Leeswijzer	5
2. De kosten van de basisdienstverlening berekenen	6
2.1 De integrale kostprijs berekenen	6
2.2 De kosten meerjarig begroten	8
2.3 Monitoringsparameters	10
2.4 Samenvattend	10
3. De basisdienstverlening bekostigen	12
3.1 PxQ-bekostiging	12
3.2 Nacalculatie	16
3.3 Lumpsum	18
3.4 Rijksmiddelen	20
3.5 Samenvattend	25
4. Stappen naar een nieuwe bekostigingsmethodiek	27
4.1 Stappenplan	27
4.2 Afwegingscriteria	29
4.3 Afweging in de praktijk	31
4.4 Samenvattend	33
Bijlage 1 Beschut werk	34
Bijlage 2 Opstap- en vangnetbanen	36
Bijlage 3 Wsw	38
Bijlage 4 Samenvatting van de hoofdtekst	40
Bijlage 5 Vragen over deze handreiking?	43
Over de auteurs	44



Voorwoord

Een toekomstbestendige inrichting van de sociale infrastructuur

Iedereen verdient de kans om mee te doen. Werk is daarin vaak een belangrijk middel. Want werk is meer dan alleen een salaris. Werk geeft een gevoel van eigenwaarde, biedt sociale contacten en zorgt voor kansen om jezelf te ontwikkelen. Het is een gezamenlijke opdracht van sociale partners, gemeenten, UWV, onderwijspartijen, werkgevers en het Rijk om zoveel mogelijk mensen die een steuntje in de rug nodig hebben, te ondersteunen om passend mee te kunnen doen.

In de opgave om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen, spelen sociaal ontwikkelbedrijven een belangrijke rol. Zij dragen bij aan een arbeidsmarkt waar iedereen gezien en erkend wordt. Want mede door hun inzet krijgen mensen die niet, of niet zonder meer, bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, een kans op de arbeidsmarkt. Hiermee dragen zij breed bij aan het welzijn van mensen.

Tegelijkertijd is met de komst van de Participatiewet de context waarin deze bedrijven opereren, flink veranderd. Het wordt steeds belangrijker dat sociaal ontwikkelbedrijven hun activiteiten verder richten op het begeleiden van mensen naar werk bij reguliere werkgevers, terwijl ze tegelijkertijd (beschutte) werkgelegenheid bieden aan degenen die geen of beperkt kans hebben om bij reguliere werkgevers aan de slag te gaan. Dit brengt een transformatieopgave met zich mee en vraagt soms om aanpassing van de bedrijfsvoering.

Op dit moment spelen er verschillende opgaven, die de toekomstbestendigheid van sociaal ontwikkelbedrijven in de weg staan. Zo zien we nog veel dat sociaal ontwikkelbedrijven op dit moment geen helder takenpakket of heldere toekomstvisie hebben. Ongeveer 60% van de sociaal ontwikkelbedrijven geeft aan geen duidelijk takenpakket te hebben en 46% mist een helder toekomstperspectief. Ook zien we dat afname van het aantal medewerkers bij sociaal ontwikkelbedrijven nog onvoldoende leidt tot aanpassing van de infrastructuur. Dit heeft overcapaciteit van organisatievoorzieningen, inefficiëntie en aanzienlijke kosten als gevolg. Verder zien we dat veel sociaal ontwikkelbedrijven kampen met financiële tekorten en dat ook gemeenten binnen de beschikbare middelen keuzes moeten maken over wie wel en geen gebruik kan maken van voorzieningen zoals beschut werk.

De komende jaren wordt gebouwd aan een infrastructuur die aansluit bij de eisen van nu en morgen. De sociaal ontwikkelbedrijven van de toekomst zijn ondernemende en lerende organisaties die werken met een duidelijke opdracht: zorgen voor passende werkplekken en begeleiding voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij is het doel altijd zoveel mogelijk duurzame uitstroom naar regulier werk. Tegelijkertijd blijven deze bedrijven ook een vangnet voor mensen voor wie regulier werk niet mogelijk is. De beweging die we willen realiseren, is er een waarbij sociaal ontwikkelbedrijven zich ontwikkelen tot toekomstbestendige bedrijven. Hierbij zijn de volgende elementen van belang:

1. Sociaal ontwikkelbedrijven moeten gericht zijn op het realiseren van werkplekken voor mensen die niet aan de slag kunnen op de reguliere arbeidsmarkt. Deze bedrijven zijn een opstap naar werk, een plek waar je in een beschutte omgeving kunt werken en een plek waarop je kunt terugvallen als het even niet lukt bij een reguliere werkgever.
2. Er is sprake van een gerichte inzet op ontwikkeling en doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. Dit betekent dat de ondersteuning van sociaal ontwikkelbedrijven zoveel mogelijk moet bijdragen aan het versterken van de kans op reguliere arbeid en dat hiervoor goed moet worden samengewerkt met reguliere werkgevers, onderwijsinstellingen en andere arbeidsmarktpartners. Tegelijkertijd blijft er ruimte voor beschut werk en voor tijdelijke terugval waar regulier werk (nog) niet haalbaar is.
3. Er wordt gewerkt aan een financieel gezonde bedrijfsvoering. Dit betekent dat sociaal ontwikkelbedrijven er alles aan doen om door middel van ondernemen, innoveren en samenwerken te zorgen voor verhoging van het operationeel resultaat, en om een toekomstbestendige bedrijfsvoering te realiseren.

1

Inleiding

Gemeenten staan in het kader van de Participatiewet voor de uitdaging om een steeds grotere groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zo regulier mogelijk aan het werk te helpen en aan het werk te houden. De sociaal ontwikkelbedrijven, die voorheen verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de Wsw, hebben hierin een belangrijke rol. Zij missen echter vaak nog duidelijkheid over hun takenpakket en een helder toekomstperspectief. Het kleiner worden van de groep Wsw-ers leidt vaak nog onvoldoende tot aanpassing van de bestaande infrastructuur, wat weer leidt tot overcapaciteit en een ondoelmatige besteding van middelen. Veel sociaal ontwikkelbedrijven kampen met financiële tekorten.

1.1 Waarom deze handreiking?

De huidige situatie vraagt om duidelijke keuzes, visie en strategie van de betrokken gemeenten. De sociaal ontwikkelbedrijven moeten zich ontwikkelen tot innovatieve, toekomstbestendige organisaties met een duidelijke inbedding in de bredere sociale infrastructuur van de Participatiewet, tot bedrijven die zoveel mogelijk mensen bij reguliere werkgevers aan de slag helpen en een vangnet bieden voor diegenen voor wie dat nog niet mogelijk is. Een adequate en toekomstbestendige bekostigingssystematiek is daarvoor noodzakelijk.

1.2 Doel van de handreiking

De handreiking heeft als doel om:

- verschillende bekostigingsmethodieken voor de basisdienstverlening in beeld te brengen
- de voor- en nadelen te benoemen
- een aanpak te beschrijven om te komen tot een verbeterde bekostigingsmethodiek die past bij het sociaal ontwikkelbedrijf.

De handreiking is bedoeld voor: bestuurders, managers, beleidsmedewerkers, controllers en financieel medewerkers.

1.3 Basisdienstverlening

Met de basisdienstverlening van sociaal ontwikkelbedrijven wordt de werkinfrastructuur bedoeld die bedoeld is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen als dat niet lukt bij reguliere werkgevers en hen door en uit te laten stromen naar regulier werk zodra dat mogelijk is. Het gaat om de volgende groepen:

- mensen met een indicatie beschut werk
- mensen zonder indicatie beschut werk, maar voor wie het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan het werk te gaan en die geholpen kunnen worden met de faciliteiten van het sociaal ontwikkelbedrijf
- mensen met een indicatie Wsw.

De werkinfrastructuur wordt vaak opgedeeld in de volgende interne werksoorten: werken op locatie, groepsdetacheringen en individuele detacheringen.

1.4 Verantwoording

De handreiking 'Bekostigingsafspraken basisdienstverlening' is onafhankelijk opgesteld door adviesbureau Berenschot in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Er zijn meerdere afstemmomenten geweest met een meeleesgroep van directeurs van sociaal ontwikkelbedrijven en verschillende medewerkers van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven en vertegenwoordigers van VNG, Cedris en Divosa. Naast de handreiking is er ook een video beschikbaar waarin de inhoud van deze handreiking nader wordt toegelicht.

Het ministerie heeft beoogd een zekere mate van onafhankelijkheid in de handreiking te bewerkstelligen. Dat kan betekenen dat de handreiking elementen bevat die niet helemaal aansluiten bij de wijze waarop SZW zaken zou formuleren of interpreteren. Omdat op veel terreinen de toepasbaarheid voor gemeenten en bedrijven de doorslag heeft gegeven, is ervoor gekozen hiervoor ruimte te bieden.

1.5 De handreikingen op een rij

Het ministerie van SZW gaf met het oog op de beweging die sociaal ontwikkelbedrijven moeten maken, aan Berenschot de opdracht om de volgende, onderling samenhangende handreikingen te schrijven:

- organisatiemodellen: hierin worden de verschillende keuzes uitgewerkt die gemeenten hebben ten aanzien van het sociaal ontwikkelbedrijf en de wijze waarop deze keuzes kunnen worden gemaakt
- verhogen operationeel resultaat: laat zien hoe sociaal ontwikkelbedrijven kunnen zorgen voor een doelmatige uitvoering en daarmee verantwoord operationeel resultaat; het operationeel resultaat bepaalt de kosten die de gemeenten moeten financieren
- bekostigingsafspraken basisdienstverlening: laat zien welke mogelijkheden gemeenten hebben om de uitgaven van het sociaal ontwikkelbedrijf te bekostigen en hoe gemeenten kunnen komen tot een adequate bekostigingsmethodiek
- explicitering budgetten Participatiewet en Wsw: laat zien hoe de financieringssystematiek van de Participatiewet werkt, welke middelen gemeenten voor het uitvoeren van de Participatiewet en de Wsw en de bekostiging van het sociaal ontwikkelbedrijf beschikbaar hebben.

1.6 Leeswijzer

We gaan in het volgende hoofdstuk eerst in op de nettolasten van het sociaal ontwikkelbedrijf die door de gemeenten bekostigd moeten worden. Om welke lasten gaat het en hoe kunnen die worden berekend? In dat hoofdstuk gaan we ook na hoe de lasten meerjarig begroot kunnen worden. Tot slot tonen we de monitoringsparameters die nodig zijn om de te bekostigen baten en lasten te kunnen volgen.

Vervolgens beschrijven we de verschillende bekostigingsmethodieken van de basisdienstverlening. We maken onderscheid tussen (1) de PxQ-methodiek, (2) nacalculatie, (3) de lumpsum-methodiek en (4) de bekostigingsmethodiek met rijksmiddelen. Voor elke methodiek geven we eerst een beschrijving van wat de methodiek inhoudt. Vervolgens formuleren we de randvoorwaarden voor een goede toepassing van de methodiek. Daarna bespreken we de voor- en nadelen en de beheersmaatregelen gericht op de verschillende nadelen. Ook laten we zien hoe de methodieken in de praktijk vaak werken.

We eindigen de handreiking met een stappenplan voor hoe gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven kunnen komen tot een andere, verbeterde bekostigingsmethodiek voor het sociaal ontwikkelbedrijf en de basisdienstverlening in het bijzonder. We eindigen het hoofdstuk met een algemeen toepasbaar afwegingskader voor de wijze van bekostiging.



2

De kosten van de basisdienstverlening berekenen

In dit hoofdstuk gaan we na hoe de kosten van het sociaal ontwikkelbedrijf worden berekend. Vervolgens gaan we na hoe de meerjarenbegroting van de basisdienstverlening wordt opgesteld en welke monitoringsparameters worden gehanteerd om de kosten en daarmee de bekostiging te kunnen blijven volgen. Een centraal begrip in de bekostiging is de integrale kostprijs.

2.1 De integrale kostprijs berekenen

Voor het bepalen van het bedrag dat door de gemeenten moet worden bekostigd, worden eerst de kosten van het sociaal ontwikkelbedrijf berekend. De kosten voor de basisdienstverlening hebben per fte de volgende componenten.

het gaat hier om een fictief voorbeeld

Categorie	Beschut werk	Opstap- en vangnetbanen	Wsw
Loonkosten	€32.000	€31.000	€38.000
Loonkostensubsidie	€14.500	€17.000	
Netto loonkosten	€17.500	€14.000	€38.000
Bedrijfskosten	€16.000	€17.000	€16.000
Bedrijfsopbrengsten	€18.500	€14.500	€16.000
Operationeel resultaat	€2.500	-€2.500	€0
Integrale kostprijs per fte	€15.000	€16.500	€38.000

Toelichting:

- **Loonkosten:** De loonkosten per fte in een jaar worden berekend door de lonen en salarissen van de doelgroep bij elkaar op te tellen, samen met de sociale premies die door de

werkgever worden betaald, en dit totaalbedrag te delen door het gemiddeld aantal fte's van de doelgroep. Het gemiddeld aantal fte's dat in een jaar werkzaam is wordt berekend door de som van de maandelijkse eindstanden te delen door twaalf.

- **Loonkostensubsidie:** Voor beschut werk en opstap- en vangnetbanen betaalt de gemeente in het kader van de Participatiewet een loonkostensubsidie aan het sociaal ontwikkelbedrijf. Het bedrag per fte wordt berekend door de totaal ontvangen loonkostensubsidie te delen door het gemiddeld aantal fte's. Sociaal ontwikkelbedrijven ontvangen voor de Wsw geen loonkostensubsidie. Gemeenten ontvangen wel budget voor deze groep, maar daar kan in de bekostiging van het sociaal ontwikkelbedrijf verschillend mee worden omgegaan. Daar gaan we verderop in deze handreiking nader op in.
- **Nettoloonkosten:** Deze worden berekend door van de loonkosten het ontvangen bedrag aan loonkostensubsidies af te trekken. Let op dat 'netto' in dit geval betrekking heeft op het bedrag dat het sociaal ontwikkelbedrijf netto betaalt. Het heeft niets te maken met het salaris dat een medewerker netto ontvangt (brutosalaris minus de betaalde inkomstenbelasting).
- **Bedrijfskosten:** Voor het berekenen van de bedrijfskosten worden alle directe en indirecte kosten die aan de doelgroepen kunnen worden toegerekend, bij elkaar opgeteld, met uitzondering van de (netto)loonkosten van de doelgroep gedeeld door het aantal fte's. Een belangrijk deel van de kosten

bestaat uit begeleiding en ontwikkeling van de doelgroep. Zie voor een toelichting op de wijze van berekening van de bedrijfskosten het kader hierna.

- **Bedrijfsopbrengsten:** De bedrijfsopbrengsten betreffen de omzet (productiewaarde) die een werknemer genereert voor het bedrijf. De bedrijfsopbrengsten worden ook wel netto toegevoegde waarde (NTW) genoemd. Voor het berekenen van de bedrijfskosten per fte wordt eerst voor alle werksoorten de omzet in beeld gebracht. Deze wordt per werksoort verminderd met de inkoopwaarde van het te produceren goed (grondstoffen en halfabricaten). Vervolgens wordt per doelgroep (namelijk de doelgroepen beschut werk, opstap- en vangnetbanen en Wsw) op dezelfde wijze als bij de bedrijfskosten het gewogen gemiddelde bepaald van de bedrijfskosten per fte per doelgroep.
- **Operationeel resultaat:** Het operationeel resultaat wordt berekend door de bedrijfskosten van de bedrijfsopbrengsten af te trekken. Het operationeel resultaat is een belangrijke sturingsvariabele voor het sociaal ontwikkelbedrijf. De nettoloonkosten zijn nauwelijks of niet beïnvloedbaar door het sociaal ontwikkelbedrijf. Deze worden daarom niet meegenomen in het operationeel resultaat. Het operationeel resultaat kan negatief zijn, als de bedrijfskosten hoger zijn dan de bedrijfsopbrengsten.
- **Integrale kostprijs per fte:** De integrale kostprijs is gelijk aan de nettoloonkosten minus het operationeel resultaat per fte. Gemeenten moeten de integrale kostprijs op de kortere of de langere termijn in principe compenseren. Bij het bekostigingsvraagstuk gaat het om de vraag hoe de totale kosten, die gelijk zijn aan de integrale kostprijs maal het aantal fte's met een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf, worden gecompenseerd door de gemeente(n).

Berekenen van de bedrijfskosten

De bedrijfskosten per fte per doelgroep worden berekend zonder onderscheid te maken tussen de verschillende doelgroepen. Vervolgens worden de kosten toegerekend aan beschut werk, opstap- en vangnetbanen en de Wsw:

- **Directe kosten per werksoort:** Per werksoort (zoals groen, schoonmaak en verpakken) worden de totale directe kosten berekend. Dat zijn de kosten die direct aan de werksoorten kunnen worden toegerekend, zoals de personeelskosten voor het begeleiden van medewerkers uit de doelgroep, vervoerskosten en de afschrijvingskosten van machines. De begeleiding is er ook op gericht dat mensen zich ontwikkelen en stappen kunnen zetten richting meer regulier werk.

- **Indirecte kosten toerekenen aan de werksoorten:** De indirecte kosten kunnen niet direct worden toegerekend. Het gaat bijvoorbeeld om de personeelskosten van staffunctionarissen, huisvesting en energie. Indirecte kosten kunnen op verschillende manieren worden toegerekend. Een voorbeeld is:
 - Stap 1: (a) de kosten op inhoudelijke basis toerekenen door bijvoorbeeld de huisvesting waarin productiewerk plaatsvindt toe te rekenen aan de interne werksoorten en (b) de aan het interne werk toegerekende kosten verdelen op basis van het aantal fte's uit de doelgroep, waardoor een bedrag per werksoort ontstaat.
 - Stap 2: de overige indirecte kosten toerekenen op basis van het aantal fte's uit de doelgroep.
- **Per werksoort de kosten per fte-doelgroep berekenen:** Per werksoort worden de totale bedrijfskosten berekend door de berekende directe en indirecte kosten bij elkaar op te tellen. Vervolgens worden per werksoort de bedrijfskosten gedeeld door het totaal aantal fte's uit de doelgroep dat werkzaam is in de betreffende werksoort. Dat leidt tot de bedrijfskosten per fte per werksoort.
- **De verdeling van de verschillende doelgroepen over de werksoorten berekenen:** Voor beschut werk, voor de opstap- en vangnetbanen en voor de Wsw wordt per werksoort het aantal fte's nagegaan. Vervolgens wordt per doelgroep berekend wat het aandeel is in de afzonderlijke werksoorten. Het totaal van de aandelen per doelgroep telt op tot 100%.
- **Totale bedrijfskosten per fte-doelgroep berekenen:** De totale bedrijfskosten per beschut-werker, per werknemer in een opstap- of vangnetbaan of per Wsw-er worden berekend door per doelgroep het gewogen gemiddelde te nemen van de bedrijfskosten per werksoort. De kosten worden gewogen met het percentage fte's dat werkzaam is in de betreffende werksoort. Zie het voorbeeld in de volgende tabel.

Werksoort	A	B	C	Totaal
Aandeel	20%	30%	50%	100%
Bedrijfskosten per fte	€10.000	€15.000	€21.000	€17.000

Er zijn in dit fictieve voorbeeld drie werksoorten: A, B en C. Van de groep beschut-werkers werkt 20% in werksoort A, 30% in werksoort B en 50% in werksoort C. De berekende bedrijfskosten per fte-doelgroep bedragen respectievelijk 10.000, 15.000 en 21.000 euro per fte. De bedrijfskosten per fte beschut werk bedragen daarmee 17.000 euro.

2.2 De kosten meerjarig begroten

Voor de begroting van de kosten en de opbrengsten in het komende jaar en de jaren daarna (meerjarenraming) wordt in principe dezelfde berekening uitgevoerd als hiervoor. Alleen worden nu niet de werkelijke kosten en opbrengsten over het afgelopen jaar berekend, maar moet een inschatting worden gemaakt van de kosten en opbrengsten in het komende jaar en de jaren daarna. Deze berekening wordt als volgt uitgevoerd.



1. Raming omvang doelgroep: Er wordt een raming gemaakt van het aantal medewerkers uit de doelgroep.
 - De verwachte toename van het aantal beschut-werkers kan berekend worden op basis van de ontwikkeling in de voorgaande jaren. Mogelijk zijn er ook keuzes gemaakt ten aanzien van het aantal beschut-werkers, bijvoorbeeld om naar het aantal van de taakstelling toe te groeien. In dat geval kan het aantal uit de taakstelling worden opgenomen als raming van het aantal beschut-werkers. De taakstelling kan meerjarig worden berekend door de rijksbijdrage beschut werk in de integratie-uitkering Participatie te delen door het bedrag waar per beschutte werkplek rekening mee wordt gehouden in de september- of meicirculaire gemeentefonds. Stel dat het bedrag voor beschut werk in de integratie-uitkering Participatie in 2025 1 miljoen euro is en in 2026 1,075 miljoen euro. Stel dat de taakstelling in 2025 neerkomt op 80 beschutte werkplekken. Dan kan er rekening mee worden gehouden dat de taakstelling in 2026 neerkomt op ongeveer 86 beschutte werkplekken (80 maal 1,075 miljoen gedeeld door 1 miljoen).
 - De verwachte toename van het aantal opstap- en vangnetbanen kan eveneens berekend worden op basis van de gemiddelde toename in voorgaande jaren. Als hierover beleidskeuzes zijn gemaakt, kunnen de aantallen in de beleidskeuze worden opgenomen in de begroting. Als uitgangspunt kan ook het landelijk aantal worden genomen waar het ministerie van SZW van uitgaat: van circa 5.000 banen in 2024 oplopend naar in totaal 10.000 banen vanaf 2035 structureel. Het aantal per gemeente kan berekend worden door het landelijk aantal te vermenigvuldigen met het gemeentelijk aandeel in het aantal inschrijvingen in het doelgroeppregister vanuit de doelgroep van de Participatiewet.
 - Voor de Wsw wordt rekening gehouden met een daling van het aantal Wsw-ers. De daling kan worden berekend op basis van het natuurlijk verloop (met name pensionering) en een schatting van andere vormen van uitstroom. De schatting kan worden gemaakt op basis van ervaringen in eerdere jaren. Hierbij kunnen ook de verwachte meerjarige aantallen Wsw-ers die bij de septembercirculaire en meicirculaire gemeentefonds bekend worden gemaakt, richtinggevend zijn.
2. Verdeling aantallen over werksoorten: Vervolgens worden de verwachte aantallen voor de komende jaren verdeeld over de verschillende werksoorten. Hier kan ook gebruikgemaakt worden van de ervaringsgegevens over de doelgroepen uit het verleden. Maar als er beleidskeuzes zijn gemaakt, bijvoorbeeld dat meer mensen van binnen naar buiten gaan, werkt dat door in de verdeling van de aantallen over de verschillende werksoorten. In deze stap wordt zichtbaar hoeveel medewerkers uit de doelgroep meerjarig per werksoort aan de slag zijn. Deze verschuiving moet worden doorvertaald in de begrotingsraming.
3. Verwachte totale directe bedrijfskosten: Daarna worden per werksoort de verwachte directe bedrijfskosten berekend. Belangrijk is dat genomen maatregelen of beleidskeuzes hierin doorwerken. Als mensen in de begroting meer buiten in plaats van intern gaan werken, betekent dat dat de bedrijfskosten intern omlaaggebracht moeten worden en extern omhoog moeten gaan. Of, als met het oog op een hoger operationeel resultaat de span of control van de begeleiding op een interne werksoort wordt verhoogd, moet dat resulteren in minder reguliere formatie in de werksoort in de volgende jaren.

4. Verwachte totale indirecte bedrijfskosten: Voor de begroting van de indirecte kosten geldt hetzelfde als bij de directe kosten. Ten aanzien van de indirecte kosten kunnen ook maatregelen genomen zijn om deze (verder) omlaag te brengen. Uitgangspunt zou moeten zijn dat de indirecte kosten in ieder geval meebewegen met de formatie van de doelgroep. Dus als de totale doelgroep kleiner wordt, zouden de totale indirecte kosten omlaag moeten gaan. Als de indirecte kosten niet dalen, betekent dat – als al het andere gelijk blijft – dat de integrale kostprijs stijgt.
5. Verwachte bedrijfsopbrengsten: Als uitgangspunt geldt dat de bedrijfsopbrengsten per werksoort evenredig stijgen of dalen met het aantal medewerkers uit de doelgroep. Hier geldt ook dat als ernaar gestreefd wordt om de bedrijfsopbrengsten te verhogen en er maatregelen zijn genomen, bijvoorbeeld een intensivering van de acquisitie, dat ook moet blijken uit de begrotingsraming. In dat geval worden de hogere opbrengsten eerder dan verwacht opgenomen in de begroting.
6. Verwachte loon- en prijsontwikkeling: Tot slot worden alle loonkosten, bedrijfskosten en bedrijfsopbrengsten verhoogd met de verwachte loon- en prijsontwikkelingen.
7. Integrale kostprijzen per fte per doelgroep: De begrote integrale kostprijzen voor de doelgroepen beschut werk, opstap- en vangnetbanen en de Wsw kunnen nu meerjarig worden berekend op dezelfde wijze als de gerealiseerde integrale kostprijzen, zoals we hiervoor lieten zien.
8. Begrote integrale kostprijs beoordelen en eventueel opnieuw beginnen: De begrote integrale kostprijzen kunnen nu worden vergeleken met de gerealiseerde integrale kostprijzen in het afgelopen jaar. Dat is een belangrijk moment. Mogelijk is afgesproken om de integrale kostprijzen en in het bijzonder het operationeel resultaat – dat onderdeel uitmaakt van de integrale kostprijs – niet te laten stijgen, of misschien is afgesproken om de integrale kostprijs omlaag te brengen, bijvoorbeeld naar het niveau van de benchmark of naar het niveau van de 25% sociaal ontwikkelbedrijven met de laagste kostprijzen. Als dat niet is gerealiseerd, moet de exercitie hiervoor opnieuw worden gedaan en moet kritisch worden gekeken waar bedrijfskosten omlaag en/of bedrijfsopbrengsten omhoog kunnen en moeten worden gebracht.

Als de exercitie hiervoor is afgerond, totdat de gewenste integrale kostprijzen voor de begroting zijn vastgesteld, zijn voor de begroting voor het komende jaar de volgende bedragen bekend:

- de integrale kostprijs voor beschut werk, opstap- en vangnetbanen en Wsw, uitgesplitst naar loonkosten, bedrijfskosten en bedrijfsopbrengsten

- de verwachte omvang van de doelgroepen, uitgedrukt in fte's
- de totale begrote kosten van de doelgroepen, door de begrote integrale kostprijs te vermenigvuldigen met het verwachte aantal (in fte's).

Het is wenselijk om in de begroting van het sociaal ontwikkelbedrijf zowel de totale loonkosten, de totale bedrijfskosten als de totale bedrijfsopbrengsten uitgesplitst naar de verschillende doelgroepen apart zichtbaar te maken.

2.2.1 Voorbeeld van een meerjarenbegroting

Hierna laten we een voorbeeld zien van een meerjarenbegroting voor de medewerkers die vanuit de doelgroep werkzaam zijn bij het betreffende bedrijf. Het gaat om een fictief voorbeeld.

Werksoort	2025	2026	2027	2028	2029
Beschut werk	100	108	115	123	130
Opstap- en vangnetbanen	75	81	86	92	98
Wsw	500	470	430	400	370
Totaal	675	659	631	615	598

Werksoort	2025	2026	2027	2028	2029
Beschut werk	€1.650	€1.782	€1.898	€2.030	€2.145
Opstap- en vangnetbanen	€1.125	€1.215	€1.294	€1.384	€1.463
Wsw	€19.000	€17.860	€16.340	€15.200	€14.060
Totaal	€21.775	€20.857	€19.531	€18.613	€17.668

We zien in de tabel dat het aantal fte's in beschut-werkplekken en in opstap- en vangnetbanen gelijkmatig stijgt. Het aantal fte's in Wsw-plekken gaat omlaag. We gaan ervan uit dat de integrale kostprijzen gelijk zijn aan de integrale kostprijzen die we hiervoor lieten zien (respectievelijk € 16.500, € 15.000 en € 38.000 per fte). We gaan ervan uit dat de integrale kostprijzen per fte-doelgroep jaarlijks gelijk blijven. Dit ondanks het kleiner worden van de doelgroep.

In de volgende tabel splitsen we het begrotingsbedrag uit in de verschillende kostencomponenten.

Categorie	2025	2026	2027	2028	2029
Loonkosten	€24.500	€23.800	€22.665	€21.965	€21.210
Bedrijfskosten	€10.900	€10.652	€10.215	€9.967	€9.690
Bedrijf-sopbrengsten	€10.838	€10.585	€10.143	€9.890	€9.609
Totaal	€24.563	€23.868	€22.737	€22.042	€21.291

We zien dat de totale daling van het begrote bedrag vooral verklaard wordt door de lagere loonkosten. Dat komt doordat de loonkosten per fte in de Wsw fors hoger zijn dan de loonkosten per fte in beschut werk en in opstap- en vangnetbanen. Daarnaast zien we dat de bedrijfsopbrengsten en de bedrijfskosten omlaaggaan. De bedrijfskosten gaan met circa 1 miljoen euro omlaag. Dat betekent dat de werkinfrastructuur waar mensen uit de doelgroep met een dienstbetrekking aan de slag zijn, kleiner wordt.¹ Met andere woorden: hoewel de integrale kostprijs gelijk blijft, staat het sociaal ontwikkelbedrijf als het gaat om de werkinfrastructuur voor de uitdaging om de kosten voor de organisatie in de periode 2025-2029 met 1 miljoen euro te verlagen, voor wat betreft zowel de directe als de indirecte kosten. Als het sociaal ontwikkelbedrijf er bijvoorbeeld niet in slaagt om de totale indirecte kosten evenredig met de doelgroep omlaag te brengen, dan zal de integrale kostprijs in de komende jaren stijgen.

Tegelijkertijd gaan ook de bedrijfsopbrengsten omlaag. Dat komt door het kleiner worden van de doelgroep en doordat de doelgroep gemiddeld een lagere loonwaarde heeft (oftewel: het aandeel aan mensen op een beschutte werkplek, die een relatief lage loonwaarde hebben, neemt toe).

2.3 Monitoringsparameters

De bekostiging van het sociaal ontwikkelbedrijf en in het bijzonder van de basisdienstverlening hangt nauw samen met het begrotingsproces. De kerntaak van het sociaal ontwikkelbedrijf is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zo regulier mogelijk aan het werk te helpen en te houden, en als dat niet lukt hun een baan aan te bieden in het vangnet van beschutte of opstap- en vangnetbanen. Er worden kosten gemaakt voor het neerzetten en onderhouden van de benodigde infrastructuur en er worden opbrengsten gegenereerd door de toegevoegde waarde die wordt gerealiseerd door de mensen uit de doelgroep met een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Het saldo van deze opbrengsten en kosten moet door de gemeente(n) op de kortere of de langere termijn worden bekostigd.

Enkele parameters moeten met het oog op de bekostiging van de basisdienstverlening altijd gemonitord worden:

- Per fte-doelgroep en in totaal:
 - loonkosten van de doelgroep: Dit betreft de totale loonkosten inclusief de werkgeverslasten.
 - bedrijfskosten: Dit zijn alle directe en indirecte (zoals voor overhead en staf) kosten die kunnen worden toegerekend aan de verschillende werksoorten.
 - bedrijfsopbrengsten: Dit gaat om de bedrijfsopbrengsten die aan de verschillende werksoorten kunnen worden toegerekend. De bedrijfsopbrengsten worden ook wel netto

toegevoegde waarde (NTW) genoemd. Het saldo van bedrijfsopbrengsten en bedrijfskosten is het operationeel resultaat.

- De integrale kostprijs: De integrale kostprijs is gelijk aan de som van de loonkosten en de bedrijfskosten minus de bedrijfsopbrengsten per fte.
- Uitgesplitst naar de verschillende werksoorten in de organisatie. Het totaal van bovenstaande kosten en de kosten per fte worden uitgesplitst naar de verschillende werksoorten:
 - Intern werk:
 - montage
 - verpakken
 - etc.
 - Werken op locatie:
 - groen
 - schoonmaak
 - etc.
 - Groepsdetacheringen:
 - eventuele uitsplitsing naar verschillende bedrijven.
 - Individuele detacheringen.
- Uitgesplitst naar de verschillende doelgroepen. Het totaal van bovenstaande kosten en de kosten per fte worden uitgesplitst naar de verschillende doelgroepen. Tevens wordt per doelgroep het totale aantal fte's gemonitord. Er zijn per doelgroep dus drie kengetallen: (1) de integrale kostprijs, (2) de totale kosten en (3) het aantal fte's.
 - beschut werk
 - opstap- en vangnetbanen
 - Wsw.
- Kwaliteitsindicatoren doorstroom, uitstroom en medewerkerstevredenheid:
 - Per werksoort wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel mensen vanuit de verschillende doelgroepen doorstromen naar een werksoort met een hoger respectievelijk lager operationeel resultaat.
 - Per werksoort wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel mensen vanuit de verschillende doelgroepen uitstromen naar regulier werk.
 - Voor het totaal, de verschillende werksoorten en de verschillende doelgroepen wordt de medewerkerstevredenheid in beeld gebracht.

Bovenstaande monitoringsparameters worden opgenomen in de begroting, ze worden gevolgd in de kwartaalrapportages en ze worden opgenomen in de jaarverantwoording. De realisaties worden telkens vergeleken met de begrote bedragen en aantallen, en de verschillen tussen begroting en realisatie worden verklaard.

2.4 Samenvattend

De basisdienstverlening van het sociaal ontwikkelbedrijf bestaat uit de werkinfrastructuur voor de doelgroepen (1) beschut werk, (2) opstap- en vangnetbanen voor mensen uit de doelgroep van

¹ Het gaat hier slechts om een deel van de doelgroep. We laten hier alleen de basisdienstverlening toe. Dat is de werkinfrastructuur voor mensen met een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf. De groeiende groep medewerkers die aan de slag zijn met een loonkostensubsidie bij reguliere werkgevers is hier niet in beeld.

de banenafpraak voor wie het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan het werk te gaan en (3) de Wsw.

Voor het berekenen van de kosten van de basisdienstverlening wordt gewerkt met de integrale kostprijs. De integrale kostprijs is het bedrag dat door de gemeente(n) per fte bekostigd moet worden. In de integrale kostprijs worden alle kosten van de werkinfrastructuur in het sociaal ontwikkelbedrijf meegenomen minus de bedrijfsopbrengsten (de netto toegevoegde waarde) die door de medewerkers vanuit de doelgroep gerealiseerd worden.

Voor de bekostiging van het sociaal ontwikkelbedrijf moet een meerjarenbegroting worden gemaakt. In de meerjarenbegroting staat voor elk jaar het aantal medewerkers uit de doelgroep en de verwachte integrale kostprijs. Door het aantal medewerkers en de integrale kostprijs met elkaar te vermenigvuldigen worden de totale nettolasten die door de gemeenten bekostigd moeten worden, berekend. Het aantal Wsw-ers gaat elk jaar omlaag en het aantal medewerkers op een beschutte werkplek of op een opstap- of vangnetbaan gaat naar verwachting elk jaar omhoog.

Naast de meerjarenbegroting worden in de begroting andere monitoringsparameters opgenomen om de kosten goed te kunnen volgen. Het gaat met name om de loonkosten van de doelgroep, de bedrijfskosten, de bedrijfsopbrengsten en de integrale kostprijs. De parameters worden uitgesplitst naar de verschillende werksoorten en naar de verschillende doelgroepen. Tevens worden kwaliteitsparameters opgenomen zoals de doorstroom naar werksoorten met een hoger operationeel resultaat, de uitstroom naar regulier werk en de medewerkerstevredenheid. De monitoringsparameters worden gevolgd in de tussenrapportages en het jaarverslag.



3

De basis- dienstverlening bekostigen

De basisdienstverlening kan op verschillende manieren worden bekostigd. De hoofdvormen die wij hier behandelen zijn de PxQ-methodiek, nacalculatie, de lumpsummethodiek en bekostiging op basis van de rijksmiddelen.

3.1 PxQ-bekostiging

Bij een PxQ-bekostiging betalen gemeenten een van tevoren afgesproken prijs per gerealiseerde eenheid. Als het sociaal ontwikkelbedrijf voor de deelnemende gemeenten de basisdienstverlening – of een of meerdere taken daaruit – uitvoert, betalen de gemeenten jaarlijks de afgesproken prijs per eenheid maal het aantal gerealiseerde eenheden. Stel dat de afgesproken prijs van beschut werk 16.500 euro per fte is en het gerealiseerde aantal fte's in enig jaar 50 was, dan betaalt de gemeente 825.000 euro aan het sociaal ontwikkelbedrijf als vergoeding voor beschut werk (aanvullend op de loonkostensubsidie).

3.1.1 Welke prijs?

Bij de PxQ-systematiek gaat het vooral om de wijze waarop de prijs wordt vastgesteld. Een belangrijk uitgangspunt voor een goed werkende PxQ-systematiek is dat er een reële prijs wordt afgesproken. Dat is een prijs waarvoor het sociaal ontwikkelbedrijf in staat is om de afgesproken taken uit te voeren. Om te komen tot een reële prijs worden de volgende stappen gezet.

1. Bereken de integrale kostprijs, zoals hiervoor besproken. In deze integrale kostprijs zijn ook eventuele ambities verwerkt, zoals het – ondanks de krimp – gelijk houden van de jaarlijkse kostprijs, het omlaagbrengen van de kostprijs naar het niveau van de benchmark of het omlaagbrengen van de kostprijs naar het niveau van de (qua kostprijs) 25% best presterende sociaal ontwikkelbedrijven.
2. Breng reële risico's in beeld en ga na wat de mogelijke kosten zijn. Denk bij de risico's aan zaken zoals:
 - Het gerealiseerde aantal banen wijkt af van het verwachte aantal banen.
 - De kosten zijn door onvoorziene omstandigheden hoger dan verwacht.
 - De opbrengsten zijn door onvoorziene omstandigheden lager dan verwacht.
3. Spreek af welke prijs wordt gehanteerd in de PxQ-bekostiging. Uitgangspunt voor de PxQ-bekostiging van het sociaal ontwikkelbedrijf is dat er een prijs gelijk aan de reële (integrale) kostprijs wordt betaald. Daarnaast kunnen afspraken worden gemaakt over een eventuele risico-opslag of een vaste vergoeding op basis van het afgesproken aantal banen voor de vaste kosten en een variabele vergoeding voor de variabele kosten.
4. Spreek een goede definitie af voor de Q-component. Denk bijvoorbeeld aan het werkelijk aantal uren dat betrokkenen vanuit de doelgroep in het lopende jaar in dienst waren. Een risico – als bijvoorbeeld de aantallen ultimo de maand of ultimo het jaar als uitgangspunt worden genomen – is dat allerlei administratieve handelingen (zoals administratieve op- en afboekingen op bepaalde momenten in het jaar) het beeld van de werkelijke aantallen verstoren.
5. Spreek af hoe ermee wordt omgegaan als de bekostiging op basis van PxQ afwijkt van de werkelijke kosten van het sociaal ontwikkelbedrijf.

3.1.2 Randvoorwaarden

De randvoorwaarden die hierbij gelden, zijn de volgende:

- Het product waarvoor wordt betaald, wordt goed gedefinieerd. Het is vooraf kraakhelder voor zowel gemeente als sociaal ontwikkelbedrijf hoe de Q wordt berekend. Er moet worden voorkomen dat hierover discussie ontstaat op het moment dat de kosten moeten worden afgerekend.
- Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over hoe jaarlijks de prijs wordt berekend. De afspraken en de berekeningsmethodiek worden vastgelegd en in het bestuur vastgesteld.
- Er is overeenstemming tussen gemeente en sociaal ontwikkelbedrijf over de wijze waarop de te bekostigen kosten worden berekend. Er is een rekenmethodiek afgesproken voor de directe kosten en voor de manier waarop de indirecte kosten worden toegerekend.
- Er zijn duidelijke, door het bestuur vastgestelde afspraken over de bekostigingsmethodiek en over de wijze waarop eventuele tekorten worden gefinancierd en over wat er gebeurt met eventuele besparingen op de gemeentelijke bijdragen.
- De methodiek is toekomstbestendig. Er is een meerjarenraming van de aantallen, de kosten en de vergoeding door gemeenten. De bekostiging is structureel sluitend.
- De totaalbedragen die het sociaal ontwikkelbedrijf (op basis van PxQ) naar verwachting ontvangt van de gemeente, staan als lasten in de gemeentebegroting.

De gemeentebegroting

Voor een goede werking van de bekostiging van de sociaal ontwikkelbedrijven moeten de te bekostigen bedragen aan het sociaal ontwikkelbedrijf volledig worden opgenomen in de gemeentebegroting en worden gereserveerd voor het sociaal ontwikkelbedrijf. Er kunnen door het bestuur van het sociaal ontwikkelbedrijf geen toezeggingen worden gedaan zonder dat het geld beschikbaar is op de gemeentebegroting. Er zijn twee opties:

1. De bekostiging vindt plaats binnen de bedragen die in de gemeentebegroting al beschikbaar zijn voor de Participatiewet, maar die nog niet zijn belegd of waarop wordt omgebogen om het sociaal ontwikkelbedrijf te kunnen financieren. Mogelijk moet er een verschuiving van de middelen plaatsvinden tussen subclusters binnen het sociaal domein en is instemming van de gemeenteraad nodig.

2. Er komt extra geld bij op de gemeentebegroting. In dat geval claimt de voor het sociaal ontwikkelbedrijf verantwoordelijke wethouder het geld bij het college van B en W. De betreffende middelen worden na toekenning en na vaststelling van de gemeentebegroting in de gemeenteraad door de verantwoordelijke wethouder gereserveerd voor de besteding aan het sociaal ontwikkelbedrijf.

3.1.3 Monitoringsparameters

In een goede begroting wordt met het oog op de kosten en de bekostiging de set monitoringsparameters opgenomen zoals hiervoor besproken. In de begroting en de monitorings- en verantwoordingsstukken zijn per doelgroep (beschut werk, opstap- en vangnetbanen en de Wsw) de drie kengetallen: (1) de integrale kostprijs, (2) de totale kosten en (3) het aantal fte's.

Daarnaast worden bij toepassing van de PxQ-bekostiging in de stukken per doelgroep de te bekostigen prijs en de totale bekostiging opgenomen. In de monitoringsdocumenten (vaak kwartaalrapportages) worden naast de realisaties ook de verwachte uitkomsten en de verdeling naar de gemeenten opgenomen, zodat elke gemeente kan nagaan wat de verwachte totale bekostiging is.

	Kostprijs	Aantal fte	Totaal
Beschut werk			
Opstap- en vangnetbanen			
Wsw			
Totaal			

De bovenstaande tabel wordt op verschillende momenten met verschillende cijfers ingevuld:

- **Begroting:** De tabel wordt ingevuld voor de verwachte integrale kostprijs en de afgesproken, te betalen prijs per eenheid. Er kan sprake zijn van een verschil tussen de integrale kostprijs en de door de gemeenten te betalen prijs. Uit de begroting moet blijken wat er gedaan wordt met dat verschil.
- **Tussentijdse rapportages:** Zichtbaar gemaakt worden de tabellen uit de begroting, alsmede een tabel met de gerealiseerde bedragen en aantallen, en een tabel met de verwachte uitkomst voor zowel de kosten en de aantallen als de te betalen gemeentelijke bijdragen. In totaal gaat het dus om vijf tabellen. De tabellen worden in een samenwerkingsverband uitgesplitst naar de individuele gemeenten, zodat de gemeenten weten in hoeverre de werkelijke aantallen en de te

betalen vergoeding afwijken van de verwachtingen. Dat kan met name ten aanzien van de aantallen aanleiding zijn om bij te sturen. Ook de verschillen in kosten en gemeentelijke bijdragen – die inzicht bieden in mogelijke financiële mee- of tegenvallers – kunnen aanleiding zijn voor bijsturing. Op deze manier ontstaat in de tussenrapportages ook al zicht op de vraag of de gemeentelijke bijdragen voldoende zijn om de nettolasten van het sociaal ontwikkelbedrijf te bekostigen. Als er sprake is van verschillen, kan tijdig het gesprek worden opgestart over de wijze waarop daarmee wordt omgegaan en actie worden ondernomen om eventuele tekorten te voorkomen.

- **Jaarverslag:** Zichtbaar gemaakt worden de tabellen uit de begroting, alsmede een tabel met de gerealiseerde uitkomst voor zowel de kosten en de aantallen als de te betalen gemeentelijke bijdragen. In totaal gaat het dus om vier tabellen. De tabellen worden in een samenwerkingsverband uitgesplitst naar de individuele gemeenten, zodat de gemeenten weten hoe de werkelijke aantallen, de kostprijs en de te betalen vergoeding afwijken van de verwachtingen. Dat kan leiden tot input voor nieuwe afspraken en de nieuwe begroting.

3.1.4 Voor- en nadelen PxQ-bekostiging

Bij de bekostiging van beschutte werkplekken volgens de PxQ-methodiek bestaan de volgende voor- en nadelen.

3.1.4.1 Voordelen

- De te betalen prijs is expliciet in beeld en onderdeel van de begroting. Bedrijven hebben de te realiseren prijs expliciet in beeld en kunnen op die manier worden gestimuleerd om de kosten gericht op een bepaald ambitieniveau te krijgen.
- Doordat de prijzen en de kostprijzen expliciet in beeld zijn kunnen er ook relatief gemakkelijk vergelijkingen worden gemaakt met andere bedrijven, het gemiddelde in Nederland (zoals in de sectorinformatie) en gehanteerde rekenprijzen in de financiering door de Rijksoverheid.
- Er kan relatief eenvoudig een meerjarenbegroting worden gemaakt. De totale kosten zijn gelijk aan de meerjarenraming van de aantallen maal de verwachte kostprijs. De gemeentelijke bijdrage is gelijk aan de meerjarenraming van de aantallen maal de afgesproken prijs. Indien sprake is van verschillen tussen de begrote kosten en begrote bijdragen, moeten hierover tussen gemeente en sociaal ontwikkelbedrijf afspraken worden gemaakt.
- Gemeenten betalen naar rato van de dienstverlening die wordt geboden door het sociaal ontwikkelbedrijf. Met name als er veel waarde wordt gehecht aan het profijtbeginsel (betalingen door de gemeente aan het sociaal ontwikkelbedrijf corresponderen met de mate van de dienstverlening), is het een goede bekostigingsmethodiek.

3.1.4.2 Nadelen

- De PxQ-methodiek wordt vaak toegepast als de gemeente uitgaat van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met het sociaal ontwikkelbedrijf. De gemeentelijke uitvoering voelt zich (in de praktijk) vaak niet gecommiteerd aan de geraamde aantallen en eventueel gemaakte bestuurlijke afspraken, waardoor de vastgestelde ramingen van het sociaal ontwikkelbedrijf mogelijk niet worden gerealiseerd. Dat is een risico voor de borging van het vangnet naar de toekomst toe.
- Als de aantallen afwijken van de verwachtingen, zijn meestal ook de integrale kosten anders dan verwacht. Zo kan de kostprijs stijgen als er minder mensen voor beschut werk worden doorverwezen dan verwacht, waardoor er tekorten ontstaan op de gerealiseerde werkplekken. Met andere woorden: de PxQ-bekostiging leidt tot onzekerheid over de financiële dekking.
- De focus bij het sociaal ontwikkelbedrijf kan sterk gericht raken op de kostprijs, wat ten koste kan gaan van de kwaliteit en de omvang van de dienstverlening.
- PxQ kan ertoe leiden dat door het sociaal ontwikkelbedrijf krampachtig gestuurd wordt op het realiseren van bepaalde aantallen, omdat dat meer inkomsten oplevert, terwijl het maatschappelijk misschien niet het meest gewenste aantal is.
- Er is een risico op relatief veel bureaucratie van het vastleggen van de gerealiseerde aantallen, het toerekenen aan de gemeenten, het berekenen van de gemeentelijke bijdrage en de controle door de gemeente(n).

3.1.4.3 Het beheersbaar maken van de mogelijke nadelen

De vraag is hoe de nadelen kunnen worden beheerst. De volgende maatregelen zijn denkbaar bij de genoemde nadelen.

- Niet realiseren van verwachte en afgesproken aantallen: Belangrijk is dat de gemaakte afspraken daadwerkelijk worden uitgevoerd. Daarom moeten de ramingen reëel zijn en er moet draagvlak bestaan bij de uitvoering. De medewerkers bij de uitvoering moeten daarvoor bij het maken van de afspraken worden meegenomen. Tevens moet vrijblijvendheid in de doorverwijzingen zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat begint bij een duidelijke, objectieve indicatiestelling. Bijvoorbeeld: iedereen met een indicatie ‘beschut werk’ wordt doorverwezen naar het sociaal ontwikkelbedrijf, of iedereen met een kans op werk die niet binnen zes maanden aan het werk is geholpen, wordt doorverwezen.
- Verder is er een vorm van ketenregie nodig, waarbij de directeurs/managers van het sociaal ontwikkelbedrijf en de doorverwijzende afdeling (bijvoorbeeld de (inter)gemeentelijke afdeling W&I of het sociaal domein) gezamenlijk de uitvoering van de gemaakte afspraken volgen, en indien nodig bijsturen.

Eventueel kan een ketenregisseur worden aangesteld die het realiseren van de gemaakte afspraken volgt en bijstuurt, of escaleert als dat nodig is.

- Hogere integrale kostprijs als gevolg van een lager aantal: De hogere integrale kostprijs kan worden verklaard doordat kosten zich niet direct naar beneden aanpassen aan de lagere aantallen. In de afspraken over de te betalen prijs kan een prijs worden betaald voor de afgesproken aantallen en een prijs voor de werkelijke aantallen. Op deze manier betaalt de gemeente feitelijk een vaste vergoeding voor de kosten die binnen een jaar niet meebewegen met de aantallen, plus een variabele opslag die meebeweegt met de werkelijke aantallen.
- De focus op de kostprijs en/of de focus op de aantallen in plaats van op de kwaliteit: Behalve over de prijs en de aantallen zullen ook afspraken gemaakt moeten worden over de kwaliteit. Denk onder andere aan:
 - de doorstroom van mensen naar werkplekken waar een hogere loonwaarde wordt gerealiseerd
 - duurzame uitstroom naar regulier werk
 - de uitkomsten van een jaarlijks medewerkerstevredenheidsonderzoek
 - het aandeel aan contracten voor weinig uren
 - het aandeel aan medewerkers met een relatief lage loonwaarde.
- Bureaucratie: Dit risico wordt tegengegaan door heldere afspraken over de definitie van de aantallen en de af te rekenen prijs. Ook aanvullende afspraken over doorstroom, uitstroom, medewerkerstevredenheid en dergelijke moet SMART geformuleerd zijn. Dat betekent:
 - Specifiek: het is duidelijk en concreet wat er moet worden gerealiseerd.
 - Meetbaar: er kan ondubbelzinnig worden vastgesteld of de gemaakte afspraak is gerealiseerd.
 - Acceptabel: de afspraken zijn haalbaar en relevant voor zowel sociaal ontwikkelbedrijf als de gemeente(n).
 - Realistisch: de afspraken zijn realistisch en haalbaar binnen de beschikbare middelen.
 - Tijdgebonden: het is helder wanneer de afspraken moeten zijn gerealiseerd (het meetmoment of de meetperiode is duidelijk).

Wat als de bekostigingsmethodiek niet leidt tot 100% dekking?

De bekostigingsmethodieken die we in deze handreiking bespreken, leiden niet per se altijd tot 100% dekking van de totale kosten. Alleen bij de methodiek van nacalculatie is er sprake van 100% gegarandeerde dekking voor het sociaal ontwikkelbedrijf. Bij de andere methodieken kan er zowel bij het opstellen van de begroting (zowel incidenteel als meerjarig) als bij de uitvoering sprake zijn van tekorten. De vraag is hoe een dergelijk tekort kan worden gefinancierd, zodat er sprake is van 100% bekostiging. Hiervoor bestaan de volgende opties (het kan daarbij ook gaan om een combinatie van deze opties).

- Bekostigen vanuit eventuele meevallers op andere onderdelen. Stel dat er sprake is van een tekort op de bekostiging van beschut werk, dan kan dat bijvoorbeeld gedekt worden met eventuele meevallers op de Wsw (als daarvan sprake is), of indien mogelijk op het bijstandsbudget.
- Ten laste brengen van het eigen vermogen of aangelegde (risico)reserves. In dit geval moet er sprake zijn van (voldoende) eigen vermogen. Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven kunnen overwegen om eigen vermogen of (risico)reserves aan te houden om eventuele tekorten uit te kunnen financieren, en daarvoor een bepaalde norm – gebaseerd op het risico dat er sprake is van tekorten – op te stellen.
- Maatregelen nemen gericht op lagere kosten. Als er in het uitvoeringsjaar een tekort dreigt te ontstaan omdat de bekostiging lager is dan de werkelijke kosten, kan gekeken worden naar mogelijke bezuinigingen op de betreffende taak. De bezuinigingsopties in het jaar zelf zijn vaak beperkt. Gedacht kan worden aan het (tijdelijk) niet invullen van vacatures of het besparen op externe inhuur (waardoor de kostprijs daalt). Als het tekort structureel is, zullen structurele bezuinigingsopties moeten worden onderzocht (zie bijvoorbeeld de handreiking 'Operationeel Resultaat'). Of er worden beleidskeuzes gemaakt die leiden tot lagere kosten.
- Gemeenten een aanvullende bijdrage laten betalen. Gemeenten zijn juridisch vaak verplicht om eventuele tekorten aan te vullen, zodat het sociaal ontwikkelbedrijf niet failliet kan gaan. Als deze verplichting bestaat, is het aan te bevelen om vooraf afspraken te maken over op welke wijze en volgens welke verdeling – als er sprake is van een samenwerkingsverband – tekorten worden gefinancierd.

3.1.5 PxQ-bekostiging in de praktijk

Bij PxQ-bekostiging is het uitgangspunt dat er gerekend wordt met een reële, haalbare prijs om de integrale kostprijs te bekostigen. Daarvoor is discipline nodig om de integrale kostprijs goed te berekenen en te ramen, zoals besproken in het vorige hoofdstuk. De methodiek waarbij de gemeente voor de Wsw een prijs betaalt gelijk aan de loonkosten, is een goed voorbeeld. De facto vraagt de gemeente in dat geval van het sociaal ontwikkelbedrijf om een operationeel resultaat van nul te realiseren. In veel situaties is dat een realistische doelstelling.

Bij de opstap- en vangnetbanen komen we geregeld tegen dat gerekend wordt met een begeleidingsvergoeding van 5.000 euro per persoon of per fte. Dat bedrag hangt samen met de middelen voor begeleiding in het gemeentefonds. Deze vergoeding is voor de begeleiding van medewerkers op een opstap- of vangnetbaan vaak ontoereikend. In dat geval moet er op voorhand rekening worden gehouden met een extra gemeentelijke bijdrage, waardoor er een hybride systeem van enerzijds een PxQ-methodiek en anderzijds een extra gemeentelijke bijdrage op basis van nacalculatie dan wel als lumpsumvergoeding wordt gehanteerd. In de praktijk leiden hybride systemen vaak tot veel onduidelijkheid en verwarring. Het heeft daarom de voorkeur om als uitgangspunt consequent te kiezen voor één van de mogelijke methodieken. Als gekozen wordt voor een PxQ-systematiek, zijn de integrale kostprijzen van de verschillende diensten en producten in beeld en wordt er voor de te betalen prijs een realistische prijs gehanteerd.

3.2 Nacalculatie

In het geval van nacalculatie bekostigen gemeenten achteraf de gemaakte kosten, onafhankelijk van de werkelijke hoogte van de kosten. Ook als de werkelijke kosten hoger zijn dan de begrote kosten, betalen de gemeenten een vergoeding voor de hogere kosten. Als gekozen wordt voor nacalculatie, moeten gemeenten in het geval van een samenwerkingsverband ook afspraken maken over de verdeling van de bijdrage. Zie hiervoor het tekstblok hierna.

De gemeentelijke bijdrage verdelen

Als er sprake is van een samenwerkingsverband, moeten in het geval van nacalculatie en een lumpsumvergoeding (zie hierna) de gemeentelijke bijdragen worden verdeeld. In het geval van PxQ en de rijksmiddelen hoeft er geen verdeelsleutel te worden afgesproken, omdat de verdeling direct volgt uit de gehanteerde methodiek. De verdeelsleutel is onderdeel van de te maken afspraken. Voor de verdeelsystematiek van de gemeentelijke bijdrage bestaan veel mogelijkheden. Meestal worden de volgende principes voor de verdeling gehanteerd.

- **Profijtbeginsel:** De bijdrage wordt verdeeld naar rato van de dienstverlening die voor de gemeenten heeft plaatsgevonden. Uitgaande van de basisdienstverlening worden de kosten die kunnen worden toegerekend aan de Wsw, beschut werk en de opstap- en vangnetbanen, verdeeld naar rato van respectievelijk het aantal WswWsw-ers, het aantal beschut-werkers en het aantal opstap- en vangnetbanen.
- **Solidariteitsbeginsel:** In de verdeling van de bijdrage wordt geen rekening gehouden met de verschillen binnen de doelgroep. Als de mensen met een indicatie 'beschut werk' uit de ene gemeente meer begeleiding nodig hebben dan die uit de andere gemeente, dan wordt daar in de verdeling van de gemeentelijke bijdrage geen rekening mee gehouden.
- **Eenvoud:** De verdeelsleutel is eenvoudig, goed te begrijpen en praktisch toepasbaar. Voorkomen moet worden dat als er veel belang wordt gehecht aan het profijtbeginsel, de kosten op een te hoog detailniveau aan de gemeenten worden toegerekend. Vaak leidt dat tot veel bureaucratie en schijnzekerheid.

Op basis van deze principes moeten de gemeenten met elkaar afspraken maken over de verdeling van de gemeentelijke bijdrage. De verdeelsleutel moet in het bestuur worden vastgesteld.

3.2.1 Randvoorwaarden

Voor een goede toepassing van de nacalculatiemethodiek gelden de volgende randvoorwaarden.

- De kosten worden na afloop van het jaar goed in beeld gebracht en goed onderbouwd, zodat het bedrag kan worden berekend dat moet worden bekostigd.
- Er is vooraf met de gemeenten overeenstemming over de wijze waarop de kosten worden berekend. Er zijn afspraken gemaakt over de kosten die wel en de kosten die niet worden meegerekend.
- In het geval van een samenwerkingsverband hebben gemeenten afspraken gemaakt over de verdeling van de bekostiging. De vraag is wat het aandeel van de verschillende gemeenten in de bekostiging is. Hier zijn legio mogelijkheden voor. Veelvoorkomende sleutels zijn: verdeling op basis van de werkelijk gemaakte kosten per gemeente, verdeling op basis van de aantallen (personen, werkplekken, fte's) en verdeling op basis van de beschikbare rijksbudgetten voor de betreffende taak.

- Ook bij bekostiging op basis van nacalculatie is het belangrijk dat vooraf de raming van de kosten goed wordt onderbouwd, dat het sociaal ontwikkelbedrijf erop stuurt om binnen de begroting te blijven en dat in het jaarverslag verantwoording wordt afgelegd over de bestedingen.
- Bij de bekostigingsmethodiek op basis van nacalculatie horen de volgende monitorparameters:
 - de totale kosten van het bekostigen van de taak of de taken, zodat gemeenten weten welk bedrag ze bij de nacalculatie moeten betalen
 - voor zover er sprake is van een samenwerkingsverband, de verdeling van de totale kosten naar de individuele gemeenten
 - met het oog op het beheersen van de kosten:
 - het aantal eenheden van de uit te voeren taak afgezet tegen de begrotingsraming
 - de integrale kostprijs afgezet tegen de begrotingsraming.

3.2.2 Monitoringsparameters

In een goede begroting wordt met het oog op de kosten en de bekostiging de set monitoringsparameters opgenomen zoals hiervoor besproken. Deze set is universeel, ongeacht de toegepaste bekostigingssystematiek. Op de hiervoor gepresenteerde monitoringsparameters wordt gestuurd en verantwoord.

Bij de bekostiging op basis van nacalculatie komen daar de volgende parameters bij:

- In de begroting is de te betalen gemeentelijke bijdrage gelijk aan de totale nettokosten, zoals berekend in de begroting. De kosten worden op basis van de afgesproken verdeelsleutel verdeeld over de individuele gemeenten.
- In de tussenrapportages worden de totale verwachte jaarkosten berekend en aan de hand daarvan worden de verwachte gemeentelijke bijdrage en de verdeling over de individuele gemeenten berekend.
- In het jaarverslag staan de totale gerealiseerde nettokosten en de gerealiseerde verdeling over de gemeenten.

3.2.3 Voor- en nadelen van bekostigen op basis van nacalculatie

Bij bekostiging op basis van nacalculatie bestaan de volgende voor- en nadelen.

3.2.3.1 Voordelen

- **Nauwkeurigheid:** De vergoeding is gebaseerd op de werkelijke kosten, wat verspilling of overbudgettering kan voorkomen. Gemeenten betalen achteraf niet te veel en niet te weinig.
- **Financiële zekerheid:** Het sociaal ontwikkelbedrijf hoeft geen eigen vermogen en reserves aan te houden om eventuele tekorten te kunnen opvangen. Tekorten worden altijd gecompenseerd.

- **Flexibiliteit:** Het biedt ruimte om, binnen de afgesproken beleidskaders, in te spelen op onvoorziene omstandigheden of veranderingen in de omgeving.
- **Kwaliteit:** Het bedrijf ervaart geen financiële druk om kosten te besparen, wat afbreuk zou kunnen doen aan de beoogde resultaten en de kwaliteit van dienstverlening.

3.2.3.2 Nadelen

- **Onzekerheid:** Vooraf is er bij de gemeenten geen duidelijkheid over de uiteindelijke totale kosten. Er is wel een begroting, maar die biedt geen garantie dat dat de werkelijke uitgaven worden.
- **Minder stimulans tot kostenbeheersing:** Er is een risico dat het sociaal ontwikkelbedrijf hogere kosten declareert dan verwacht, omdat de vergoeding gegarandeerd is.
- **Beperkte aandacht van de gemeenten:** Het vraagt discipline bij gemeenten (in de eigenaarsrol) en het sociaal ontwikkelbedrijf om op product- of dienstverleningsniveau de aantallen en de kostprijzen goed te blijven volgen en op basis hiervan te sturen. Een eventueel tekort 'wordt toch wel gecompenseerd' en een besparing gaat terug naar de gemeenten. De methodiek kan daardoor schuren met de behoefte van gemeenten om inzicht te hebben en te sturen op de beoogde resultaten, de kwaliteit (van de dienstverlening) en de borging van het vangnet naar de toekomst toe.
- **Er ontstaat mogelijk bestuurlijke drukte** als het werkelijk te betalen bedrag hoger is dan het bedrag dat is opgenomen in de begroting. Daardoor zijn begrotingswijzigingen nodig, waarbij colleges en gemeenteraad betrokken zijn. Met name in samenwerkingsverbanden kan dat leiden tot veel gedoe.

3.2.3.3 Het beheersbaar maken van de mogelijke nadelen

Neem voor het beheersbaar maken van de hiervoor genoemde nadelen de volgende maatregelen:

- **Onzekerheid over de realiteitswaarde van de begroting:** Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om goede checks-and-balances in te bouwen. De gemeenten moeten beschikken over voldoende capaciteit en competenties om de begroting van het sociaal ontwikkelbedrijf te begrijpen en te beoordelen, en om op basis van een kritisch proces tussen de gemeente of het concern en het sociaal ontwikkelbedrijf te komen tot de vaststelling van een goede, realistische begroting.
- **Minder stimulans tot kostenbeheersing bij het sociaal ontwikkelbedrijf:** Dit mogelijke nadeel vraagt om een goede en realistische begroting met daarin relevante kritische prestatie-indicatoren, zoals het gerealiseerde aantal banen, de integrale kostprijs en de totale kosten tot op werksoortniveau, voor het bepalen van de doelmatigheid van een gemeente of van

gemeenten en voor het kritisch volgen van de uitvoering van de begroting, en dit vervolgens bijsturen waar nodig.

- Beperkte aandacht van de gemeenten om de uitvoering van de begroting goed te volgen: Ook hier gaat het erom dat er binnen de gemeenten of gemeente een toegewijde accounthouder wordt aangewezen die verantwoordelijk is voor het volgen en beoordelen van het sociaal ontwikkelbedrijf. In een samenwerkingsverband kunnen gemeenten er ook voor kiezen om één medewerker buiten het sociaal ontwikkelbedrijf aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het kritisch en met politiek-bestuurlijk gevoel volgen van het sociaal ontwikkelbedrijf.
- Bestuurlijke drukte als de te betalen bijdrage hoger is dan de verwachte bijdrage: Bestuurlijke drukte als de bijdrage hoger is dan de begrote bijdrage kan worden voorkomen als er sprake is van een realistische begroting waarop in de uitvoering goed wordt gestuurd, en als tegenvallers tijdig in beeld worden gebracht, zodat bijsturing mogelijk is. Aanvullend kan bestuurlijke drukte worden voorkomen als het sociaal ontwikkelbedrijf beschikt over eigen vermogen en een behoeftaamheidsreserve. De behoeftaamheidsreserve kan worden ingezet als er sprake is van incidenteel hogere kosten dan verwacht. Er hoeft dan niet in het college en in de gemeenteraad nieuwe besluitvorming plaats te vinden over extra middelen ter compensatie van het tekort op de begroting van het sociaal ontwikkelbedrijf.

3.2.4 Nacalculatie in de praktijk

Als gemeente en sociaal ontwikkelbedrijf hebben afgesproken dat jaarlijks de kosten volledig worden vergoed, zien we het risico dat zowel aan de kant van de gemeenten als aan de kant van het sociaal ontwikkelbedrijf de aandacht voor de hoogte van de kosten en de producten en diensten die daarvoor geleverd worden, kan verslappen. Dat werkt mogelijk negatief door in de hoogte van de kosten en de kwaliteit en de omvang van de geleverde dienstverlening.

Dat effect wordt voorkomen door vooraf een goede en transparante begroting op te stellen en de juiste (zowel aan de kant van de gemeente als aan de kant van het sociaal ontwikkelbedrijf) checks-and-balances in te bouwen in de begrotings- en verantwoordingssystematiek. Dat betekent dat er aan gemeentezijde een of meerdere medewerkers het sociaal ontwikkelbedrijf goed volgen en zij de bestuurder(s) adequaat informeren en adviseren. De uitvoering van de begroting wordt kritisch gevolgd door het bestuur en de deelnemende gemeenten. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de gemeente na afloop van het jaar een doelmatige vergoeding betaalt.

3.3 Lumpsum

Bij de bekostiging met een lumpsumvergoeding betalen gemeenten een vooraf vastgesteld bedrag. Er kan na afloop van het jaar sprake zijn van een positief of negatief exploitatiesaldo, afhankelijk van de vraag of de werkelijke kosten lager of hoger zijn dan de

afgesproken lumpsumvergoeding. In het geval van een samenwerkingsverband moeten er afspraken gemaakt worden over de verdeling van de lumpsumvergoeding over de gemeenten. Daarvoor verwijzen we naar het vorige tekstblok.

3.3.1 Randvoorwaarden

- Een belangrijke randvoorwaarde voor deze methodiek is dat er een raming wordt gemaakt van de totale kosten waarop de lumpsumvergoeding wordt gebaseerd.
- Er worden goede afspraken gemaakt over de wijze van berekening van de kosten en de wijze waarop de berekening van het met de lumpsum te bekostigen bedrag plaatsvindt.
- De berekening van de kosten is transparant en wordt onderbouwd in de begroting van het sociaal ontwikkelbedrijf.
- Er wordt een kostenverdeelsleutel afgesproken voor de verdeling van de bijdrage over de gemeenten.
- Daarnaast worden er afspraken gemaakt over wat er wordt gedaan met een eventueel tekort of een besparing.
- Voor een goede werking van de bekostigingssystematiek zijn de volgende monitoringsparameters nodig:
 - de totale kosten van de te bekostigen taak, afgezet tegen de lumpsumvergoeding die in de begroting is afgesproken
 - het gerealiseerde aantal taken en de aantallen waar de lumpsumvergoeding op gebaseerd is
 - de integrale kostprijs, afgezet tegen de kostprijs waarmee gerekend is voor het bepalen van de lumpsumvergoeding
 - voor zover er sprake is van een samenwerkingsverband, de verdeling van deze monitoringsparameters verdeeld over de deelnemende gemeenten.

3.3.2 Monitoringsparameters

In een goede begroting wordt met het oog op de kosten en de bekostiging de set monitoringsparameters opgenomen zoals hiervoor besproken. Deze set is universeel, ongeacht de toegepaste bekostigingssystematiek. Op de hiervoor gepresenteerde monitoringsparameters wordt gestuurd en verantwoord. Specifiek bij lumpsumbekostiging worden aanvullend de volgende monitoringsparameters in de begrotings-, monitorings- en verantwoordingsstukken opgenomen:

- **Begroting:** De te vergoeden bijdrage is gelijk aan de totaal berekende nettokosten in de begroting. Dat bedrag is, samen met de verwachte verdeling conform de afgesproken verdeelsleutel over de gemeenten, opgenomen in de begroting van het sociaal ontwikkelbedrijf. De afgesproken en de te betalen lumpsumvergoeding staan daarmee vast.
- **Tussenrapportages:** In de tussenrapportages worden de werkelijke uitgaven gevolgd en wordt het verwachte tekort of de verwachte besparing op de lumpsumvergoeding in beeld

gebracht. Ook wordt aangegeven hoe met eventuele tekorten of besparingen wordt omgegaan. Afhankelijk van de gemaakte afspraken over hoe wordt omgegaan met overschotten en tekorten, weten gemeenten in de tussenrapportages waar ze verder aan toe zijn.

- **Jaarverslag:** In het jaarverslag wordt het definitieve saldo op de lumpsumvergoeding gepresenteerd en, in het geval van een samenwerkingsverband, de verdeling over de gemeenten. Ook wordt het verschil tussen de lumpsumvergoeding en de realisatie geanalyseerd. Op basis daarvan wordt nagegaan of er aanpassingen nodig zijn in de volgende begrotingen.

3.3.3 Voor- en nadelen van een lumpsumvergoeding

3.3.3.1 Voordelen

- Duidelijkheid: Partijen weten goed waar ze aan toe zijn. De gemeente legt het bedrag vast in de eigen begroting en het vooraf afgesproken lumpsumbedrag verandert niet.
- Eenvoud: Administratieve lasten kunnen lager zijn, omdat er minder noodzaak is voor complexe nacalculaties of tussentijdse aanpassingen.
- Flexibiliteit: De bekostiging biedt handelingsvrijheid en flexibiliteit aan het sociaal ontwikkelbedrijf. Binnen het beschikbare budget kan steeds naar de meest optimale oplossingen worden gezocht.

3.3.3.2 Nadelen

- Er bestaat een risico op over- of onderfinanciering. Als onvoorziene kosten of prijsstijgingen optreden, kan het sociaal ontwikkelbedrijf in financiële problemen komen, en als er zich meevallers voordoen, kan er juist overgefinancierd worden.
- Het is lastig om het benodigde budget op de juiste manier vast te stellen. Als de lumpsum wordt bepaald op basis van de kosten in het verleden, is de gemeentelijke bijdrage mogelijk onnodig hoog. Als de lumpsum wordt bepaald op basis van verwachte kostprijzen en verwachte aantallen, dan stelt dat extra hoge eisen aan de kwaliteit van de ramingen en de kostenberekening, om over- of onderfinanciering te voorkomen.
- Er is een minder directe link met het aantal gerealiseerde producten en diensten en de werkelijke kostprijs. Dat is met name het geval als de kosten in de begroting worden geraamd op basis van de werkelijke kosten in het verleden. Dat leidt tot een hogere kans op discussie over de (noodzakelijke) hoogte van de kosten.
- Ook deze systematiek vraagt om discipline bij gemeente en sociaal ontwikkelbedrijf om de gerealiseerde aantallen en

kostprijzen goed in beeld te blijven brengen, te analyseren en te monitoren. In de praktijk zien we dat dit soort evaluaties nauwelijks of niet worden gedaan. De doelmatigheid van de organisatie is dan moeilijk te beoordelen.

- Er zijn een eigen vermogen of reserves nodig om eventuele tekorten te kunnen opvangen, of er worden afspraken met gemeenten gemaakt over de dekking van een eventueel tekort na afloop van het jaar, met als risico dat de methodiek in de praktijk neerkomt op bekostiging op basis van nacalculatie.

3.3.3.3 Het beheersbaar maken van de mogelijke nadelen

Neem voor het beheersbaar maken van de hiervoor genoemde nadelen de volgende maatregelen:

- Er bestaat een risico op over- of onderfinanciering: Er moeten goede afspraken worden gemaakt tussen gemeente(n) en het sociaal ontwikkelbedrijf over wat er gedaan wordt als er tekorten optreden of als er sprake is van overfinanciering. Voor het zoveel mogelijk voorkomen van over- of onderfinanciering is een goede begrotingsraming nodig. Daarnaast zijn adequate prestatie-indicatoren nodig die worden gevolgd tijdens de begrotingsuitvoering, en als er sprake is van over- of onderfinanciering zijn er goede afspraken (vooraf) nodig over hoe hiermee wordt omgegaan. Zie daarvoor het kader hierboven.
- Het is lastig om het benodigde budget juist vast te stellen: De baten en de lasten op de begroting van het sociaal ontwikkelbedrijf zijn onzeker. Een goede vaststelling van het budget is lastig. Belangrijk is om in control te zijn en zicht te hebben op de uitgaven en de opbrengsten van de verschillende werksoorten, op basis waarvan de begroting kan of moet worden vastgesteld.
- Er is een minder directe link met het aantal gerealiseerde producten en diensten en de werkelijke kostprijs: Als beheersmaatregel wordt het lumpsumbedrag, dat gelijk is aan de begroting, duidelijk uitgesplitst naar aantallen en kostprijzen, die vervolgens worden uitgesplitst naar werksoorten en doelgroepen. Op die manier blijven tijdens de begrotingsuitvoering en na afloop van het jaar de begrote aantallen en bedragen en de realisaties in beeld.
- Er is beperkte aandacht van de gemeenten om de uitvoering van de begroting goed te volgen: Zoals hiervoor aangegeven gaat het erom dat er binnen de gemeenten of gemeente een toegewijde accounthouder wordt aangewezen die verantwoordelijk is voor het volgen en beoordelen van het sociaal ontwikkelbedrijf. In een samenwerkingsverband kunnen gemeenten er ook voor kiezen om één medewerker buiten het sociaal ontwikkelbedrijf aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het kritisch en met politiek-bestuurlijk gevoel volgen van het sociaal ontwikkelbedrijf.

- Er zijn een eigen vermogen of reserves nodig om eventuele tekorten te kunnen opvangen, of er worden afspraken met gemeenten gemaakt over de dekking van een eventueel tekort na afloop van het jaar: Bij lumpsumfinanciering zal er na afloop van het jaar altijd sprake zijn van een tekort of overfinanciering. Een goed begrotingsproces kan onnodige tekorten en overfinanciering deels, maar niet volledig voorkomen.

3.3.4 Lumpsumbekostiging in de praktijk

In de praktijk zien we vaak dat er lumpsumvergoedingen worden betaald als er feitelijk sprake is van een inputbegroting. Er is sprake van een inputbegroting als er een vergoeding wordt betaald voor inputfactoren zoals het aantal medewerkers, de IT-kosten en de hoeveelheid onroerend goed, en de vergoeding niet afhankelijk wordt gemaakt van outputfactoren zoals het aantal re-integratietrajecten of het aantal medewerkers dat aan het werk is vanuit de doelgroep. Er is dan vaak geen verbinding meer tussen de kosten die worden gemaakt en de output of de outcome die door de gemeenten wordt gerealiseerd.

Het risico van een inputbegroting is dat de focus komt te liggen op de input en niet op de output, waardoor de resultaatgerichtheid negatief beïnvloed kan worden. Ook zijn er risico's voor de flexibiliteit en doelmatigheid. Discussies gaan dan vaak over meer of minder formatie en de kosten daarvan, en niet over de kosten van de diensten die voor de gemeenten worden gerealiseerd.

Dit risico wordt voorkomen door steeds te blijven werken met integrale kostprijzen van de verschillende soorten dienstverlening. De begroting kan worden ingedeeld in inputfactoren, maar daarnaast zouden de te realiseren output en de integrale kostprijzen steeds in beeld moeten worden gebracht als toelichting op de begroting. Op deze manier wordt voorkomen dat de focus alleen op de inputfactoren is gericht.

3.4 Rijksmiddelen

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om het sociaal ontwikkelbedrijf te bekostigen met de rijksmiddelen die aan de betreffende taken kunnen worden toegerekend. In dat geval worden de betreffende rijksmiddelen op de begroting van het sociaal ontwikkelbedrijf geplaatst. De beschikbare middelen geven richting en houvast aan het sociaal ontwikkelbedrijf voor de werkelijk te realiseren kosten. Bekostiging op basis van de rijksmiddelen biedt de waarborgen voor de financiële beheersing en een toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet.

3.4.1 Randvoorwaarden

De randvoorwaarden voor het toepassen van deze methodiek zijn:

- De rijksbijdragen worden (meerjarig) als bijdrage in de begroting van het sociaal ontwikkelbedrijf opgenomen.
- Er worden afspraken gemaakt over het peilmoment van het op te nemen bedrag voor de rijksbijdragen, bijvoorbeeld de bedragen bij de septembercirculaire 'T-1' (het jaar voorafgaand

aan het begrotingsjaar) plus een verwachte loon- en prijsbijstelling of de bedragen bij meicirculaire 'T', waarin de loon- en prijsbijstelling is meegenomen².

- De begrote kosten worden uitgesplitst naar de verschillende taken en in de begroting onderbouwd in beeld gebracht.
- Er kunnen verschillen ontstaan tussen de beschikbare middelen (de rijksmiddelen) en de kosten. Er moeten afspraken worden gemaakt over hoe met een dergelijk verschil wordt omgegaan.
- Voor een goede werking van de bekostigingssystematiek voor de rijksmiddelen zijn de volgende monitoringsparameters nodig.
 - De totale kosten van de betreffende taken, afgezet tegen de rijksmiddelen die aan de betreffende taken kunnen worden toegerekend.
 - Het aantal eenheden van de te bekostigen taken, afgezet tegen de aantallen waarop de rijksmiddelen zijn gebaseerd.
 - De integrale kostprijs, afgezet tegen de kostprijs waarmee gerekend is voor het bepalen van de rijksmiddelen.
 - Voor zover sprake is van een samenwerkingsverband, deze monitorparameters uitsplitsen naar de deelnemende gemeenten.

3.4.2 Monitoringsparameters

In een goede begroting wordt met het oog op de kosten en de bekostiging de set monitoringsparameters opgenomen zoals hiervoor besproken. Deze set is universeel, ongeacht de toegepaste bekostigingssystematiek. Op de hiervoor gepresenteerde monitoringsparameters wordt gestuurd en verantwoord. Specifiek bij bekostiging op basis van rijksmiddelen worden aanvullend de volgende monitoringsparameters in de begrotings-, monitorings- en verantwoordingsstukken opgenomen:

- **Begroting:** Bij bekostiging op basis van rijksmiddelen wordt per functionaliteit aangegeven wat de bijdrage is vanuit de rijksmiddelen en wat het verschil is met de verwachte kosten. Ook wordt een verklaring gegeven van het verschil tussen de verwachte netto uitgaven en de beschikbare rijksmiddelen. Tevens wordt aangegeven hoe een negatief verschil wordt bekostigd en wat er gebeurt met een eventueel positief verschil.
- **Tussenrapportages:** In de tussenrapportages worden de werkelijke uitgaven gevolgd en wordt een raming gemaakt van de verwachte realisaties over het gehele jaar. Ook wordt het verschil met de beschikbaar gestelde rijksmiddelen in beeld gebracht, voorzien van een verklaring. Tevens komt het verwachte totaalsaldo in beeld en wordt afgesproken hoe hiermee wordt omgegaan.
- **Jaarverslag:** In het jaarverslag worden voor de verschillende functionaliteiten de totale netto uitgaven en de beschikbaar

² De loon- en prijsbijstelling op het bijstandsbudget wordt in het najaar van het lopende begrotingsjaar uitgekeerd.

gestelde rijksmiddelen met elkaar vergeleken, waarbij de verschillen worden geanalyseerd en verklaard. Ook wordt ingegaan op het definitieve totaalsaldo op de rijksmiddelen en de wijze waarop hiermee wordt omgegaan. Op basis van de analyse wordt nagegaan of aanpassingen nodig zijn in de volgende begrotingen.

3.4.3 Voor- en nadelen van bekostigen op basis van rijksmiddelen

3.4.3.1 Voordelen

- Het is direct inzichtelijk of er meer of minder wordt uitgegeven dan wat er vanuit de Rijksoverheid beschikbaar is. Dat geeft houvast en grip en draagt bij aan bestuurlijke rust.
- De rijksmiddelen fungeren als een soort benchmark. Je hebt een referentiepunt waartegen de werkelijke kosten kunnen worden afgezet³.
- Je hebt een stip op de horizon. De rijksmiddelen zijn meerjarig bekend. Op basis daarvan kun je zien hoe de beschikbare middelen voor de Participatiewet alsmede de onderliggende aantallen zich gaan ontwikkelen. Dat geeft richting voor het maken van meerjarig beleid en het meerjarig beschikbaar stellen van middelen. Met andere woorden, de beleidstheorie die door de Rijksoverheid is opgesteld voor de Participatiewet is, vertaald naar de eigen gemeente(n) scherp in beeld. Op deze manier geeft de bekostigingswijze houvast bij het realiseren van de beoogde resultaten en de borging van het vangnet naar de toekomst toe.
- Indien het bijstandsbudget meegenomen wordt in de financiering van het sociaal ontwikkelbedrijf, kunnen eventuele besparingen op het bijstandsbudget betrokken worden bij de bekostiging van andere taken in het kader van de Participatiewet.
- Bekostiging op basis van de rijksbudgetten biedt een goede basis voor de verdeling van de gemeentelijke bijdragen als er sprake is van een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten.

3.4.3.2 Nadelen

- Het risico bestaat dat de Participatiewet vooral financieel gestuurd gaat worden ("de rijksbudgetten zijn leidend"), terwijl eerst het gewenste beleid zou moeten worden uitgewerkt en daarna de kosten van het beleid zouden moeten worden berekend.
- De middelen in het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar en niet specifiek bedoeld voor de Participatiewet. Door het beschikbaar stellen van de rijksmiddelen voor het sociaal ontwikkelbedrijf

zijn deze middelen op voorhand belegd. De methodiek ontleent een zekere mate van vrijheid en flexibiliteit van de besteding van middelen bij de gemeente. Er wordt een vrij besteedbaar budget jaarlijks gereserveerd voor een specifieke taak (uitvoering Participatiewet en Wsw).

- De focus kan komen te liggen op de uitputting van het budget in plaats van een doelmatige besteding van de beschikbare middelen.

3.4.3.3 Het beheersbaar maken van de mogelijke nadelen

Neem voor het beheersbaar maken van de hiervoor genoemde nadelen de volgende maatregelen:

- Het risico bestaat dat de Participatiewet vooral financieel gestuurd gaat worden: als beheersmaatregel geldt dat de beleidswensen leidend zijn. Die bepalen de kosten van het beleid. Dat kan op de begroting van het sociaal ontwikkelbedrijf leiden tot een tekort of een besparing ten opzichte van de rijksmiddelen. In een bestuurlijke afweging wordt besloten hoe hiermee wordt omgegaan.
- De middelen in het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar en niet specifiek bedoeld voor de Participatiewet: de middelen blijven vrij besteedbaar. In het kader van het sociaal ontwikkelbedrijf wordt besloten over de besteding van deze middelen. Besloten kan worden om de middelen niet voor het sociaal ontwikkelbedrijf maar voor andere prioriteiten in te zetten.
- De focus kan komen te liggen op de uitputting van het budget in plaats van een doelmatige besteding van de beschikbare middelen: Het opstellen van een goede en duidelijke begroting met kritische prestatie-indicatoren blijft het uitgangspunt en daarop moet worden gestuurd. Op deze wijze moet een ondoelmatige besteding van middelen worden voorkomen.

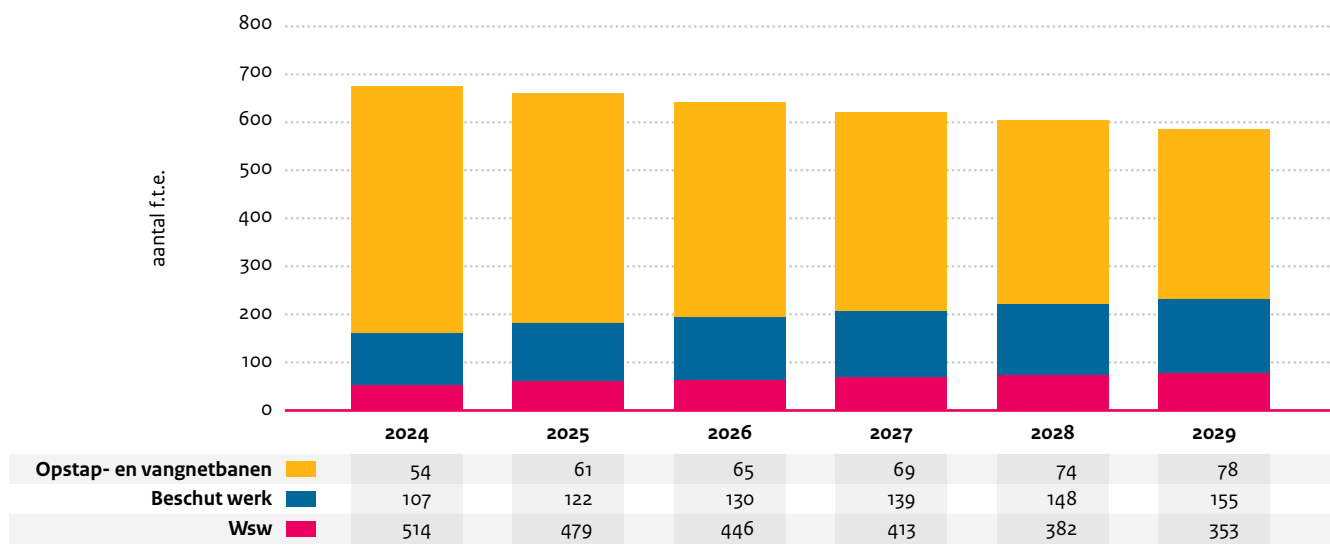
3.4.4 Voorbeelden van bekostiging met rijksmiddelen

We werken twee voorbeelden uit waarbij het sociaal ontwikkelbedrijf bekostigd wordt met rijksmiddelen. In het eerste voorbeeld kijken we naar een fictief sociaal ontwikkelbedrijf dat verantwoordelijk is voor in ieder geval de uitvoering van de basisdienstverlening. Het voorbeeld kan worden toegepast op alle organisatievormen, met uitzondering van het sociaal ontwikkelbedrijf voor Wsw. In het tweede voorbeeld kijken we concreet naar het gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijf Senzer, waarbij de uitvoering met rijksmiddelen wordt bekostigd.

3.4.4.1 Bekostiging van de basisdienstverlening met rijksmiddelen

In dit fictieve voorbeeld gaan we uit van de volgende aantallen in de meerjarenbegroting. Voor de wijze waarop de aantallen worden berekend verwijzen we naar het maken van een meerjarenraming hiervoor.

³ Dat laat onverlet dat je ook naar andere referentiepunten kunt en moet kijken, zoals de cijfers in de benchmarks van Cedris en Divosa.



Hierna beschrijven we – uitgaande van deze aantallen – de begroting van de afzonderlijke functionaliteiten en de bekostiging met rijksmiddelen.

3.4.4.1.1 Wsw

We veronderstellen in dit voorbeeld dat de integrale kosten jaarlijks gelijk zijn aan 38.000 euro per fte. De totale kosten voor de Wsw op de begroting gaan daardoor – als gevolg van het dalend aantal medewerkers Wsw – omlaag van circa 20 mln euro in 2024 naar 13 mln euro in 2029.

Het sociaal ontwikkelbedrijf wordt met rijksmiddelen gefinancierd. Dat betekent dat het bedrijf in 2024 en 2025 circa 38.000 euro per Wsw-er ontving. De rijksbijdrage (stand septembercirculaire 2024) loopt naar verwachting op naar 43.000 euro per Wsw-er in 2029. Dat betekent dat het verschil in kosten en budget in 2024 en 2025 nihil was, maar in de jaren daarna ontstaat een besparing die oploopt naar circa 1,8 mln in 2029.

3.4.4.1.2 Bekostiging beschut werk

We gaan uit van een integrale kostprijs van 16.500 euro per fte. We gaan ervan uit dat de kosten in de komende jaren gelijk blijven. De kosten op de begroting van beschut werk lopen daarom op van circa 1,8 mln euro in 2024 naar 2,6 mln in 2029.

Voor de bekostiging van beschut werk ontvangen de gemeenten een budget in de integratie-uitkering Participatie. Dat bedrag wordt elk jaar hoger. Als we ervan uitgaan dat in dit voorbeeld het aantal op de taakstelling zit, loopt het budget (septembercirculaire 2024) op van circa van 1,4 mln euro in 2024 naar circa 2,1 mln euro in 2029.

Daarnaast ontvangen gemeenten in het cluster Participatie in het gemeentefonds voor iedereen met een loonkostensubsidie, waaronder mensen met beschut werk, €5.191 per werkplek (septembercirculaire 2024). Dat komt neer op circa 7.000 per fte.

Voor deze bedragen verwijzen we naar de rekentool die Cedris en Divosa hebben laten ontwikkelen door Berenschot. Zie: <https://www.berenschot.nl/nieuws/nieuwe-versie-rekentool-september-circulaire-2024>. In het cluster Participatie in het gemeentefonds ontvangt de gemeente circa 0,8 mln in 2024, oplopend naar circa 1,1 mln in 2029.

In totaal kan vanuit de rijksmiddelen dus circa 2,2 mln euro in 2024 oplopend naar 3,2 mln euro in 2029 worden toegerekend. Deze bedragen zijn in dit voorbeeld toereikend om de kosten van beschut werk te compenseren.

3.4.4.1.3 Opstap- en vangnetbanen

We gaan uit van een integrale kostprijs van 15.000 euro per fte en we gaan ervan uit dat deze ongewijzigd blijft in de komende jaren. Daardoor lopen de totale kosten op van circa 0,8 mln euro in 2024 naar 1,2 mln euro in 2029.

Aan de opstap- en vangnetbanen kan de begeleidingsvergoeding in het gemeentefonds worden toegerekend. Gemeenten ontvangen voor iedereen met een loonkostensubsidie €5.191 per werkplek (septembercirculaire 2024). Dat komt neer op gemiddeld circa 6.700 euro per fte. In het gemeentefonds ontvangen gemeenten dus een budget van 0,4 mln euro in 2024 oplopend naar 0,5 mln euro in 2029, dat kan worden toegerekend aan de opstap- en vangnet banen.

Daarnaast ontvangen gemeenten met ingang van 2025 in de integratie-uitkering Participatie de infrastructurele toeslag. We gaan er in dit voorbeeld vanuit dat deze oploopt van circa 0,2 mln euro in 2025 naar 0,3 mln euro in 2029.

In totaal loopt het bedrag dat kan worden toegerekend aan de opstap- en vangnetbanen op van 0,6 mln euro in 2024 naar 0,8 mln euro in 2029. Dat bedrag is niet toereikend om de kosten voor

de opstap- en vangnetbanen te compenseren. Echter, er zijn verschillende mogelijkheden ter compensatie:

- De besparing op de Wsw in dit voorbeeld kan worden gebruikt om de kosten van de opstap- en vangnetbanen deels te compenseren. Deze besparing, zoals hiervoor berekend, is daarvoor voldoende. Echter, er moet rekening mee worden gehouden dat het budget voor Wsw elk jaar omlaaggaat en dat er in de structurele situatie geen budget meer is. Dat betekent dat de besparing op de Wsw een tijdelijke meerjarige oplossing biedt.
- Hiervoor zagen we ook dat in dit voorbeeld de kosten van beschut werk lager zijn dan de middelen die aan beschut werk kunnen worden toegerekend. Dat verschil is ongeveer gelijk aan het bedrag dat bij de opstap- en vangnetbanen gecompenseerd moet worden.
- De opstap- en vangnetbanen zijn in principe tijdelijk en hebben een ontwikkel- en re-integratiedoelstelling. Gemeenten ontvangen in het cluster Participatie in het gemeentefonds een bedrag voor de re-integratie van mensen in de Participatiewet. Deze middelen kunnen worden ingezet voor de ontwikkeling en re-integratie van de groep naar een opstap- en vangnetbaan. In dit voorbeeld kunnen we uitgaan van een budget van circa 8 mln euro voor re-integratie. Daarvan zou in dit voorbeeld een deel – eventueel naast de andere opties – kunnen worden ingezet ter financiering van de opstap- en vangnetbanen.
- De mensen die werken op een opstap- of vangnetbaan zouden zonder deze baan waarschijnlijk grotendeels een bijstandsuitkering ontvangen. Uitgaand van een gemiddelde uitkering van 20.000 euro per persoon, kan er vanuit worden gegaan dat gemeenten door de inzet van opstap- en vangnetbanen, op de bijstandsuitgaven besparen. Er kan voor worden gekozen om de besparingen op het bijstandsbudget in te zetten voor de begeleiding voor de groep op een opstap- of een vangnetbaan.

3.4.4.1.4 Recapitulerend

We zagen in dit voorbeeld dat de rijksmiddelen voor de Wsw toereikend zijn voor de bekostiging van de Wsw en dat er middelen over zijn om in te zetten voor andere prioriteiten.

Ook zagen we dat de rijksmiddelen die kunnen worden toegerekend aan beschut werk toereikend zijn en dat er een besparing resulteert die voor andere doelen kan worden ingezet.

Verder hebben we laten zien hoe een sluitende businesscase kan worden gerealiseerd voor de opstap- en vangnetbanen door het inzetten van de rijksmiddelen die direct voor de opstap- en vangnetbanen kunnen worden ingezet alsmede van de bespaarde middelen bij de Wsw en beschut werk, de middelen voor re-integratie en de bespaarde middelen op het bijstandsbudget.

3.4.4.2 Casus: Bekostiging van een gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf met rijksmiddelen

3.4.4.2.1 Algemeen

Sommige gemeenten kiezen ervoor om de rijksmiddelen die zij ontvangen voor de Participatiewet en de Wsw beschikbaar te stellen voor het (gecombineerde) sociaal ontwikkelbedrijf. Deze middelen en de onderliggende aantallen vormen een afspiegeling van de beleidstheorie van de Participatiewet en geven bieden de gemeente(n) en het sociaal ontwikkelbedrijf richting en houvast bij het ontwikkelen en de uitvoering van het beleid. We werken hier de casus Senzer verder uit.

3.4.4.2.2 Taken

Senzer is een gemeenschappelijke regeling (GR) voor zeven gemeenten en voert de Participatiewet en de Wsw uit. De taken bestaan uit:

- Inkomensondersteuning (bijstand) en loonkostensubsidie
- Op weg naar werk helpen (re-integratie naar)
- Ondersteuning op het werk (re-integratie op)
- Werkgeversdienstverlening

Geen onderdeel van het basistakenpakket is het minimabeleid. Er worden wel additionele opdrachten (ten opzichte van de opdracht van de GR) van individuele gemeenten met betrekking tot bijvoorbeeld schuldhelpverlening en (delen van de) bijzondere bijstand uitgevoerd. Soms worden ook werkzaamheden uitgevoerd (pilots e.d.) die tijdelijk worden gefinancierd vanuit incidentele subsidies of bestemmingsreserves. Re-integratie is gericht op betaald werk. Senzer voert geen arbeidsmatige dagbesteding en andere meer op zorg gerichte taken uit.

3.4.4.2.3 Begrotingsproces

Het begrotingsproces sluit aan op de beleidskaders die met de gemeenten zijn afgesproken en zijn vastgelegd in de positionering van Senzer, het meerjarendienstverleningsplan en de jaarlijkse kaderbrief. In jaar T-1 (het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar) wordt de begroting van Senzer in afstemming met de gemeenten op- en vastgesteld, conform de Wet gemeentelijke regelingen en de Gemeentewet. Voor iedere vergadering van het db en het ab worden beleidsmedewerkers en financials nader geïnformeerd over de voorliggende stukken. De formele route van de begroting is als volgt.



De begrotingsindicatoren zijn voor een belangrijk deel afgeleid van de Divosa-benchmark, zoals het aantal mensen in de bijstand, de instroom en de uitstroom uit de bijstand en de kandidaatstevredenheid. De begrotingsdoelstellingen behorend bij de indicatoren worden bepaald op basis van realisatie van voorgaande jaren, de ontwikkelingen die Senzer ziet (landelijke volumeontwikkeling bijstand, kwaliteit doelgroep en arbeidsmarkt) en het ambitieniveau van Senzer.

In december T-1 vindt actualisatie plaats van de begroting: het BUIG-budget en de Integratie-uitkering worden verwerkt in een begrotingswijziging. Ook worden op basis van de laatste inzichten de 'productievolumes' en capaciteitsinzet geactualiseerd, alsmede de overige baten en lasten.

In het najaar van jaar T wordt de begroting bijgesteld op basis van de meest actuele inzichten. Belangrijke mutaties zijn de rijksbijdragen BUIG en de Integratie-uitkering. Ook worden de 'productievolumes', de capaciteitsinzet en de overige baten en lasten geactualiseerd.

Voor de begrotingswijzigingen geldt dat actualisatie plaatsvindt zonder zienswijze bij gemeenten, tenzij extra middelen uit het gemeentefonds nodig zijn. Met de begrotingswijzigingen wordt getracht begrotingsonrechtmatigheden te voorkomen. Eventuele tekorten binnen het lopende begrotingsjaar worden opgevangen vanuit de reserves.

3.4.4.2.4 Verantwoordingsproces

Lopende het jaar wordt over het eerste, tweede en derde kwartaal verantwoord door het directieteam over de begrotingsuitvoering aan het dagelijks bestuur (db), dat vervolgens verantwoording aflegt aan het algemeen bestuur (ab) en de gemeenten (colleges en raden). Het tweede en derde kwartaal gaan gepaard met een bijgewerkte prognose van de begroting. Naast reguliere p&c-producten worden beleidsonderwerpen afzonderlijk in het db/ab geagendeerd (informatief of besluitvormend).

De verantwoording geschiedt op beleidsinhoudelijke doelen (volumes en kwaliteit van de uitvoering), de baten en lasten, capaciteitsinzet en bestuurlijke onderwerpen. Daarnaast wordt iedereen geïnformeerd over actuele ontwikkelingen. Het jaar wordt afgesloten met de jaarstukken conform BBV en een jaarbeeld, dat meer inhoudelijk is.

Eén of twee keer per jaar worden (in aparte bijeenkomsten) de gemeenteraadsleden en beleidsmedewerkers en/of financials van de deelnemende gemeenten uitgenodigd voor een informatieavond over ontwikkelingen op het werkkterrein van Senzer. De thema's zijn mede op basis van de actualiteit gekozen. Ze kunnen onder andere betrekking hebben op beleidsonderwerpen, wet- en regelgeving, financiën en combinaties van deze thema's.

3.4.4.2.5 Uitgangspunten begroting

Financiële lasten

De begroting is grotendeels een afgeleide van de zogenoemde productievolumes van Senzer.

- De productievolumes in de begroting worden afgeleid van de ramingen van het Centraal Planbureau (CPB), de begroting van het ministerie van SZW, de aantallen waarin (meerjarig) rekening wordt gehouden in het gemeentefonds en eigenstandige inschattingen (ervaringscijfers en verwachtingen). Loon- en prijsontwikkelingen worden ook afgeleid van het CPB en meer specifiek van cao-ontwikkelingen.
- Het aantal aanvragen voor een algemene bijstandsuitkering, het aantal toekenningen en beëindigingen van de uitkeringen en de omvang van het bestand bepalen de caseload uitkeringspecialisten en daarmee de benodigde formatie.
- De doorstroom van werkzoekenden bepaalt de caseload van participatiecoaches en daarmee de formatie van de participatiecoaches.
- Het aantal medewerkers vanuit de doelgroep (basisdienstverlening van het sociaal ontwikkelbedrijf) bepaalt de caseload van de team- en werkleiders in de leerwerkinfrastructuur en de jobcoaches bij mensen die werken bij reguliere werkgevers.
- Voor de omvang van de formatie van andere functies zoals uitkeringsadministratie, handhaving, bezwaar en beroep en invordering worden specifieke volumes gehanteerd (aantal dossiers, omvang signalen, aantal bezwaren/beroepen, omvang debiteurenstand en dergelijke).
- De overhead is ingericht als voorziening en kent een minder directe relatie tot volumes in de uitvoering.

Financiële baten

Voor de bekostiging van de begroting van Senzer zijn de volgende afspraken gemaakt.

- Het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies wordt volledig overgeheveld naar de begroting van Senzer.
- De integratie-uitkering Participatie gaat volledig over naar de begroting van Senzer.
- Het cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds gaat exclusief het minimabeleid voor 98% over naar de begroting van Senzer. Er wordt 2% van het budget ingehouden ter dekking van de gemeentelijke coördinatiekosten.
- Het budget voor de bijstand en de loonkostensubsidies en de integratie-uitkering Participatie worden in het lopende jaar

bijgewerkt op basis van de definitieve budgetten bij de miljoenennota respectievelijk de septembercirculaire gemeentefonds.

- Het cluster Participatie is gelijk aan het bedrag dat in T-1 bij septembercirculaire wordt vastgesteld voor het komende jaar en het wordt niet bijgewerkt in het lopende jaar.
- Aanvullende opdrachten en additionele dienstverlening worden afzonderlijk bekostigd tegen kostprijs. Projecten en pilots worden soms ook bekostigd vanuit bestemmingsreserves of incidentele subsidies.

Met deze afspraken heeft Senzer een kaderstellend budget dat mee-ademt met de rijksfinanciering. Daarmee ontvangt Senzer, zoals beoogd, de middelen die een afspiegeling vormen van de beleidstheorie van de Participatiewet en de Wsw.

3.4.4.2.6 Tekorten en besparingen

Als de kosten van het beleid en de uitvoering structureel hoger zijn dan de rijksmiddelen die op de begroting van Senzer beschikbaar worden gesteld, moet Senzer de lasten naar beneden bijstellen of de overige baten verhogen. Daarbij wordt eerst gekeken naar mogelijke begrotingsruimte of meevallers. Als dat niet leidt tot een oplossing moet er worden omgebogen. In eerste instantie wordt gekeken in hoeverre kan worden omgebogen, zonder dat dat leidt tot beleidsextensivering. Als dat niet mogelijk is, vindt beleidsextensivering plaats. Als incidentele tekorten niet door begrotingsruimte, meevallers of ombuigingen kunnen worden gecompenseerd, kan dekking plaatsvinden vanuit het eigen vermogen. De begroting moet altijd structureel sluitend zijn en aldus worden aangeleverd zodat deze door de toezichthouder kan worden goedgekeurd. Beleidsaanpassingen voorafgaand aan de kaderbrief worden afgestemd met de deelnemende gemeenten en het db en ab.

Als het saldo van baten en lasten lager is dan de bekostiging vanuit de rijksmiddelen, dan wordt het meerdere toegevoegd aan het eigen vermogen. Als norm voor het eigen vermogen geldt dat Senzer voor twee jaar tekorten zelf moet kunnen opvangen, zonder dat een extra gemeentelijke bijdrage nodig is. Als de algemene reserve voldoende is gevuld en er geen extra bestedingsvraag is vanuit het bestuur en de gemeenten, dan kan het bestuur overwegen om het verschil terug te storten naar de individuele gemeenten. Bij een positief rekeningresultaat wordt een voorstel voor nadere resultaatbestemming voorgelegd aan het db en ab.

Senzer zit in de situatie dat per saldo sprake is van besparingen op het BUIG-budget. Volgens Senzer worden de besparingen op het BUIG-budget mede verklaard doordat er een breed gedragen focus is vanuit de organisatie op het zo snel en zo regulier mogelijk aan het werk helpen en houden van mensen die daar zelfstandig niet toe in staat zijn en dat de middelen hiervoor breed

en flexibel (niet verkokerd) kunnen worden ingezet. Het feit dat alle functionaliteiten van de sociale infrastructuur alsmede het inkomensdeel zijn ondergebracht in één organisatie levert hieraan volgens Senzer, een belangrijke bijdrage.

Mede daardoor wordt de kans op een (veel) lager BUIG-saldo relatief laag ingeschat. Senzer is zich ervan bewust dat de budgetten in enig jaar, als gevolg van rekentechniek die wordt toegepast voor het bepalen van de BUIG-budgetten, fors naar beneden kunnen worden bijgesteld. In dat geval kan Senzer twee begrotingsjaren overbruggen. Als er een structurele neergang te verwachten is, dan wordt dat verwerkt in de begroting voor na de twee begrotingsjaren.

3.5 Samenvattend

Er zijn vier hoofdvormen voor de bekostiging van de basisdienstverlening: (1) de PxQ-methodiek, (2) nacalculatie, (3) lumpsummethodiek en (4) bekostiging op basis van rijksmiddelen.

Bij de PxQ-methodiek is de gemeentelijke bijdrage gelijk aan een vooraf afgesproken prijs maal het aantal gerealiseerde eenheden. Een belangrijk voordeel van deze methodiek is dat de prijs expliciet in beeld is, wat kan aanzetten tot een doelmatige uitvoering van de basisdienstverlening. Een nadeel is dat de aandacht minder gericht is op de omvang en de kwaliteit van de dienstverlening. Dat kan het risico bij partiële sociaal ontwikkelbedrijven en bedrijven voor beschutte arbeid dat vanuit de nieuwe doelgroep minder mensen dan verwacht worden doorverwezen versterken. Bij integrale en gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijven speelt dat risico minder, omdat zij regie hebben over de gehele doelgroep. Voor de groep Wsw-ers speelt dat risico niet.

Bij nacalculatie bekostigt de gemeente na afloop van het jaar de totale nettolasten van het sociaal ontwikkelbedrijf. De systematiek kent de volgende voordelen: flexibiliteit, geen financiële druk om de kwaliteit van de dienstverlening te beperken en er hoeven geen eigen vermogen en reserves aangehouden te worden. Nadelen zijn dat er mogelijk minder aandacht is voor een doelmatige besteding van de middelen en dat er minder aandacht is voor een zorgvuldig begrotingsproces. Dat laatste is juist erg belangrijk om een doelmatige uitvoering in het geval van nacalculatie te kunnen waarborgen.

Bij lumpsumvergoeding betalen de gemeenten de bij de begroting berekende nettolasten van het sociaal ontwikkelbedrijf. Het voordeel van deze systematiek is dat het duidelijkheid verschaft aan gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijf over het te bekostigen bedrag en het draagt bij aan de financiële beheersing aan de kant van de gemeenten. Een nadeel is dat de praktijk vaak weerbarstig is en de kosten en de omvang van de dienstverlening vaak afwijken van de verwachtingen. Daardoor verhoudt de bekostiging zich niet goed meer tot de werkelijke kosten en de omvang en/of kwaliteit van de dienstverlening. Dat kan een bron van onduidelijkheid en discussie vormen tussen gemeente(n) en sociaal ontwikkelbedrijf.

Bij bekostiging op basis van rijksmiddelen betalen gemeenten de rijksmiddelen die aan de betreffende taken kunnen worden toegerekend aan het sociaal ontwikkelbedrijf. Een voordeel van deze methodiek is dat het leidt tot financiële beheersing (gemeenten betalen het bedrag dat zij voor de betreffende taak ontvangen) en het richting en houvast biedt aan de uitvoering bij het bieden van dienstverlening aan de nieuwe doelgroep, waardoor een toekomstbestendige uitvoering gewaarborgd is. De rijksmiddelen houden rekening met de groeiende nieuwe doelgroep en bieden een waarborg dat het vangnet in voldoende mate in stand blijft om mensen een werkplek te bieden die niet aan het werk kunnen bij reguliere werkgevers.



4

Stappen naar een nieuwe bekostigingsmethodiek

Als gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijf overwegen om de bekostigingsmethodiek te wijzigen, kan stapsgewijs worden toegewerkt naar een nieuwe methodiek. Voor de te maken keuze kunnen verschillende afwegingscriteria worden gehanteerd. Hierna presenteren we een mogelijk te doorlopen stappenplan. Ook tonen we belangrijke afwegingscriteria en de wijze waarop die gewogen kunnen worden.

4.1 Stappenplan

Als gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven tegen knelpunten in de bekostiging aan lopen of als er een nieuwe strategische koers en een nieuw takenpakket voor het sociaal ontwikkelbedrijf zijn uitgewerkt, kunnen ze volgens een aantal logische stappen toewerken naar een nieuwe en/of verbeterde methodiek. De opdracht voor een dergelijk traject wordt gegeven door het bestuur of de bestuurder. Het is ook mogelijk dat stap 1 (in beeld brengen van de huidige methodiek en sterke punten en knelpunten) ambtelijk wordt uitgevoerd, wat als onderbouwing dient van een advies om de volgende stappen uit te voeren.

Voor het benodigde draagvlak voor een toe te passen bekostigingsmethodiek kan het nuttig zijn om voor het doorlopen van deze stappen een werkgroep in te stellen waarin de belangrijkste stakeholders vertegenwoordigd zijn (namens het sociaal ontwikkelbedrijf en de gemeenten). We geven hier een voorbeeld van een mogelijk stappenplan.



We lichten de verschillende stappen in het onderzoek als volgt toe.

1. Breng de huidige bekostigingsmethodiek voor de uitvoering van de taken van het sociaal ontwikkelbedrijf in beeld alsmede de knelpunten waar het sociaal ontwikkelbedrijf en de gemeenten tegenaan lopen. Voer daartoe een literatuurstudie uit (denk aan de GR, begroting, jaarverslag, eventuele analyses die eerder gemaakt zijn en dergelijke) en ga in afstemming met de belangrijkste stakeholders, zoals de controller van het sociaal ontwikkelbedrijf, zijn/haar financiële tegenhanger(s) bij de gemeente(n), betrokken beleidsmedewerkers, de directeur van het sociaal ontwikkelbedrijf en de betrokken bestuurders en wethouders na wat de sterke punten zijn en wat de knelpunten zijn waar men tegenaan loopt in de huidige financiering. Knelpunten die vaak voorkomen zijn dat het sociaal ontwikkelbedrijf jaarlijks geconfronteerd wordt met grote tekorten, dat er veel onduidelijkheid en discussie is over een reële vergoeding van het sociaal ontwikkelbedrijf en dat de bestaande bekostiging onvoldoende is om de toekomstige uitgaven te compenseren. Zet voor het analyseren van de bestaande methodiek de volgende stappen:
 - a. Stel vast welke methodiek of combinatie van methodieken wordt gehanteerd.
 - b. Ga na hoe de gemeentelijke bijdragen jaarlijks worden berekend.
 - c. Ga na of voldaan is aan de randvoorwaarden voor de verschillende methodieken, zoals hiervoor beschreven.
 - d. Onderzoek of er sprake is van de mogelijke voor- en nadelen en hoe die zich in de praktijk manifesteren.

- e. Onderzoek ook of de hiervoor genoemde beheersmaatregelen zijn genomen en wat daarvan het effect is.

Inventariseer in de in het kader van deze analyse te voeren gesprekken ook de criteria waaraan volgens de verschillende stakeholders een goede financieringssysteem zou moeten voldoen. Stel een notitie op waarin de systematiek en de bijbehorende sterke punten en geconstateerde knelpunten staan beschreven, alsmede de opdracht om verbeteropties in beeld te brengen en te adviseren over een verbeterde methodiek. Laat de notitie vaststellen door het gremium dat over de bekostiging beslist (vaak zal dat zijn het college van B en W (als het gaat om een gemeentelijke dienst) of de bestuurders van het sociaal ontwikkelbedrijf).

2. Werk enkele alternatieve vormen van financiering uit waarmee de vastgestelde knelpunten kunnen worden opgelost: mede op basis van de huidige financieringssysteematiek en de geconstateerde knelpunten kunnen alternatieve vormen van bekostiging worden uitgewerkt. Er zijn vaak meerdere vormen denkbaar. Er kan eerst een groslijst van mogelijke vormen worden opgesteld, die wordt besproken met de meest betrokken stakeholders, waarna een keuze wordt gemaakt van verder uit te werken vormen. De basisvormen waaraan gedacht kan worden zijn:
 - PxQ
 - Nacalculatie
 - Lumpsum
 - Rijksmiddelen

Aandachtspunt hierbij is dat binnen de vormen ook variaties mogelijk zijn. Zo kan ervoor worden gekozen om een PxQmethodiek toe te passen voor de variabele kosten, aangevuld met een lumpsummethodiek voor de vaste kosten. Of er wordt gekozen voor de methodiek van de rijksmiddelen, aangevuld met een gemeentelijke bijdrage op basis van nacalculatie ter dekking van een eventueel tekort op het bijstandsbudget.

De verdere uitwerking houdt in ieder geval in dat voor een nader te kiezen peiljaar wordt berekend wat de financiële gevolgen zijn voor het sociaal ontwikkelbedrijf en wat de financiële gevolgen zijn voor de deelnemende gemeenten. Deze exercitie levert een rekenmodel op waarin aan de hand van scenario's kan worden berekend wat de gemeentelijke bijdrage wordt in verschillende situaties.

3. Stel relevante afwegingscriteria op waaraan de bekostiging zou moeten voldoen – ten behoeve van latere besluitvorming – en beoordeel de alternatieve vormen van bekostiging op basis van criteria, zoals: toekomstbestendigheid, het voorkomen van ongewenste prikkels, uitlegbaarheid, eenvoud en transparantie. In stap 1 is bij de verschillende stakeholders al geïnventariseerd wat voor hen de belangrijke en relevante criteria zijn waaraan een goede bekostigingsmethodiek moet voldoen. Dergelijke criteria zijn belangrijk om een afgewogen keuze te maken. Kom

op basis van de geselecteerde afwegingscriteria tot een beslissing. Mogelijk is daar een aparte sessie met de beslissers voor nodig, waarin per criterium de weging wordt nagegaan.

Op basis van deze inventarisatie stellen de onderzoekers een afwegingskader op. In de volgende tabel staat een voorbeeld van een afwegingskader.

	PxQ	Na- calculatie	Lumpsum	Rijks- bijdragen	Gewicht
Consistentie					
Financiële beheersbaarheid					
Doelmatigheid					
Solidariteit					
Profijtbeginzel					
Bestuurlijke rust					
Transparantie					
Toekomst- bestendig					
Geen perverse prikkels					
Borging van het vangnet					
Totaalbeoordeling					

In de eerste kolom staan de geïnventariseerde en relevante afwegingscriteria. Gemeenten bepalen zelf welke criteria worden gehanteerd. In de eerste rij staan de uitgewerkte bekostigingsmethodieken. In dit voorbeeld nemen we de verschillende basisvarianten, maar zoals we hiervoor aangaven bestaan hier ook variaties op.

In de cellen kunnen scores gegeven worden. Er kan worden gewerkt met plusjes en minnetjes. Er kan ook worden gewerkt met een Likertschaal. Eventueel kunnen de scores worden gekwantificeerd en gewogen, zodat per bekostigingsmethodiek een totaalscore kan worden berekend. De weging vindt plaats op basis van het belang dat wordt gehecht aan de afwegingscriteria.

Belangrijker dan de precieze score is het proces waar beslissers en adviseurs in terecht komen om goed na te denken over de verschillende scenario's en de relevante beoordelingscriteria, om op basis daarvan gezamenlijk toe te werken naar een voorkeursvariant waarvoor het meeste draagvlak bestaat.

Soms volgt uit het rondje interviews dat de onderzoekers doen langs de beslissers al een eenduidige voorkeursvariant. Vaak wordt het rondje afgesloten met een gezamenlijke bijeenkomst, waarin de beslissers onder begeleiding van de onderzoeker(s) toewerken naar de voorkeursvariant.

4. Implementatie: na besluitvorming moet de nieuwe bekostigingsmethodiek worden geïmplementeerd. Mogelijk kan dat door het vaststellen van een notitie in het bestuur of in het college. Wellicht moet – als sprake is van een samenwerkingsverband – de gemeenschappelijke regeling ervoor worden aangepast.

4.2 Afwegingscriteria

Hiervoor lieten we zien hoe op gestructureerde wijze gekomen kan worden tot een voorkeursvariant voor de bekostiging van het sociaal ontwikkelbedrijf en in het bijzonder de basisdienstverlening. We lieten een afwegingskader zien met relevante (niet-limitatieve) afwegingscriteria. In de volgende tabel werken we deze criteria per bekostigingsmethodiek verder uit.

	Bekostigingsmethodiek			
	PxQ	Nacalculatie	Lumpsum	Rijksmiddelen
Consistentie: er wordt gekozen voor een consistentie bekostigings-methodiek voor de gehele organisatie	Een belangrijk criterium is de consistentie van de gehele methodiek waarmee het sociaal ontwikkelbedrijf bekostigd wordt. De ervaring leert dat het hebben van verschillende methodieken voor de verschillende taken in de praktijk kan leiden tot intransparantie en verwarring. Vaak is het hebben van één methodiek als uitgangspunt voor alle taken behulpzaam. Het is ook denkbaar dat bijvoorbeeld de GR-taken volgens de ene methodiek worden bekostigd en dat taken die worden ingekocht als pluspakket volgens een andere methodiek worden bekostigd (bijvoorbeeld PxQ).			
Financiële beheersbaarheid: de kosten blijven binnen de afgesproken budgettaire kaders.	Het ontwikkelbedrijf wordt gestimuleerd om een bepaalde en daarmee in principe doelmatige kostprijs te realiseren. De aantallen zijn onzeker. Waardoor de totale uitgaven van het sociaal ontwikkelbedrijf en de gemeentelijke bijdragen (flink) kunnen verschillen van de ramingen. De PxQ methodiek draagt niet per se bij aan meer financiële beheersbaarheid.	Na afloop van het jaar worden de kosten volledig gecompenseerd. In principe stuurt het bedrijf op de afgesproken indicatoren, maar deze staan los van de bekostiging. Nacalculatie biedt als methodiek geen waarborgen voor financiële beheersing.	Bij een lumpsum financiering staat het beroep op de begroting bij voorbaat vast en biedt daardoor een goede waarborg voor de financiële beheersing.	Bij de rijksmiddelenmethodiek wordt de financiële beheersing op twee manieren gewaarborgd. Het ontwikkelbedrijf wordt erop gestuurd om de kosten niet uit de pas te laten lopen met de rijksmiddelen. Tegelijkertijd heeft de gemeente de waarborg dat de middelen binnen de rijksbegroting (in principe) beschikbaar zijn via de rijksmiddelen die aan de Participatiewet kunnen worden toegerekend.
Doelmatigheid: het gewenste resultaat wordt bereikt tegen zo laag mogelijke kosten	Bedrijven worden vooral gestimuleerd om de vooraf berekende - in principe doelmatige - kostprijs te realiseren.	De bekostigingsmethodiek kent zelf geen prikkels die aanzetten tot doelmatigheid. Sturing op de doelmatigheid moet los van de bekostigingsmethodiek worden georganiseerd.	De lumpsum vergoeding als zodanig stimuleert niet per se tot doelmatig gedrag. De berekende kostprijzen en de verwachte aantallen moeten los van de bekostiging in beeld worden gebracht.	De rijksmiddelen bieden inzicht in min of meer genormeerde kostprijzen. Bedrijven worden gestimuleerd om deze zoveel mogelijk te realiseren. Dat draagt bij aan doelmatig handelen.
Solidariteit: ongelijkheden tussen gemeenten worden in de bekostiging zoveel mogelijk gelijk getrokken. Alleen relevant in samenwerkingsverbanden.	Solidariteit kan terugkomen in de beprijzing, als geen onderscheid gemaakt wordt in benodigde begeleidingsintensiteit tussen doelgroepen, die tussen de gemeenten kan verschillen.	Solidariteit kan in een samenwerkingsverband worden gerealiseerd als in de verdeling geen onderscheid wordt gemaakt tussen de benodigde ondersteuningsintensiteit voor de verschillende inwoners.	Solidariteit kan in een samenwerkingsverband worden gerealiseerd als in de verdeling geen onderscheid wordt gemaakt tussen de benodigde ondersteuningsintensiteit voor de verschillende inwoners.	De rijksmiddelen worden ingezet ongeacht de specifieke situatie van inwoners. De mate waarin de rijksmiddelen worden ingezet is gelijk. Daarmee is er sprake van solidariteit.

	Bekostigingsmethodiek			
	PxQ	Nacalculatie	Lumpsum	Rijksmiddelen
Profijtbeginsel: gemeenten betalen naar rato van het gebruik dat van de voorzieningen van het sociaal ontwikkelbedrijf gebruik is gemaakt.	Gemeenten betalen aan het sociaal ontwikkelbedrijf naar de mate waarin zij gebruik maken van de verschillende voorzieningen. Het profijtbeginsel is van toepassing.	De totale betaling is precies gelijk aan de gemaakte kosten en daarmee conform het profijtbeginsel. Maar in de verdeling is deze afhankelijk van de gekozen verdeelsleutel. De keuze voor de verdeelsleutel staat in principe los van de bekostigingsmethodiek.	Bij een lumpsumvergoeding kan de betaling afwijken van het gebruik dat gemaakt is van de voorzieningen. Dat kan schuren met het profijtbeginsel.	De gemeente stelt de rijksmiddelen beschikbaar voor de bekostiging. De rijksmiddelen sporen met het gebruik of de behoefte aan voorzieningen. De rijksmiddelen methodiek spoort derhalve met het profijtbeginsel.
Bestuurlijke rust: de bekostigingsmethodiek draagt bij aan bestuurlijke rust en voorkomt onrust en onzekerheid.	Gemeenten betalen naar rato van het gebruik van de voorzieningen van het sociaal ontwikkelbedrijf. Dat draagt bij aan bestuurlijke rust. Echter, met name bij bedrijven voor beschutte arbeid of partieel ontwikkelbedrijven blijven de aantallen vaak achter bij de verwachtingen. Dat leidt in het algemeen tot veel bestuurlijk gedoe.	Bij nacalculatie ontvangt het sociaal ontwikkelbedrijf precies het bedrag dat nodig is. Aan de kant van het bedrijf draagt dat bij aan bestuurlijke rust. Echter, als de betaling flink afwijkt van de verwachting, kan dat leiden tot onrust aan de kant van de betalende gemeente(n).	Hier geldt het omgekeerde. Rust aan de kant van de gemeente. Potentiële onrust aan de kant van het sociaal ontwikkelbedrijf. De onrust kan meevallen als in voldoende mate is voorzien in eigen vermogen en reserves om tekorten in voldoende mate op te vangen.	Bestuurlijke rust, omdat het bedrijf een vergoeding ontvangt gelijk aan de middelen die voor de Participatiewet vanuit de Rijksoverheid beschikbaar zijn. Aandachtspunt is wel dat deze methodiek het bedrijf dwingt om zich te transformeren naar een Participatiewet-proof uitvoering. Dat is noodzakelijk en dus goed. Maar, het is niet een gemakkelijke weg voor de bestuurders, die soms geneigd zijn om ingewikkelde beslissingen voor zich uit te schuiven.
Transparantie: de bekostigingsmethodiek geeft inzicht in de prijs die wordt betaald en wat je daarvoor terugkrijgt alsmede of sprake is van een hoge of een lage prijs.	De kosten en de gerealiseerde aantallen zijn in beeld. Deze methodiek leidt tot transparantie.	De methodiek leidt als zodanig niet tot transparantie. Het vraagt om discipline van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijf om de kostprijzen en de aantallen telkens goed in beeld te hebben.	De te betalen vergoeding is transparant. Alleen, als de lumpsum bijdrage is gebaseerd op (alleen) werkelijke apparaatskosten, dan is er geen verbinding met de gerealiseerde output en dat leidt tot veel onduidelijkheid over de doelmatigheid van de uitvoering.	De methodiek leidt tot transparantie in de beschikbare middelen van het Rijk en ook tot transparantie in de mate waarin die worden besteed. Ook worden de meerjarig beschikbare middelen en de verwachte ontwikkeling van de aantallen transparant.
Toekomstbestendig: de methodiek accommodeert het realiseren van de doelen van de Participatiewet.	De methodiek is werkbaar als los van de methodiek gestuurd wordt op de aantallen. Toekomstbestendigheid is in de methodiek als zodanig niet gewaarborgd. In de uitvoering is de focus gericht op de prijscomponent en niet op het waarborgen van de meerjarige aantallen.	De methodiek is werkbaar als los van de methodiek gestuurd wordt op de aantallen en de kostprijzen. Nacalculatie biedt het bedrijf ruimte en flexibiliteit om de benodigde uitgaven en investeringen te doen om de toekomstbestendigheid te waarborgen.	De methodiek is werkbaar als los van de methodiek gestuurd wordt op de aantallen en de kostprijzen. Als de lumpsum bijdrage bepaald is op basis van de aantallen en de kostprijzen, dan kunnen deze worden gevolgd. Dat is niet het geval als de lumpsum los van de aantallen en de integrale kostprijzen is bepaald. In zichzelf draagt de methodiek dus niet bij aan meer toekomstbestendigheid.	De methodiek is toekomstbestendig omdat de kosten meebewegen dan wel mee moeten bewegen met de beschikbare rijksmiddelen.

Bekostigingsmethodiek				
	PxQ	Nacalculatie	Lumpsum	Rijksmiddelen
Geen perverse prikkels: de methodiek leidt niet tot gedrag dat strijdig is met een doelmatige uitvoering gericht op het bereiken van de doelen van de Participatiewet.	De methodiek kan er - doordat de aantallen niet in de bekostiging zijn meegenomen - toe aanzetten om geen mensen door te verwijzen van de afdeling Werk en Inkomen naar het sociaal ontwikkelbedrijf, omdat dat geld kost en het mogelijk veel moeite kost om de betreffende kandidaten in beeld te krijgen. Dat is een ongewenst effect.	De doelmatigheid kan onder druk komen te staan, omdat de kosten "toch wel" vergoed worden.	Een perverse prikkel kan zijn dat gestuurd wordt op volledige budgetuitputting, terwijl de lumpsumbijdrage niet geheel nodig is om de gewenste prestaties te leveren.	Een perverse prikkel kan zijn dat gestuurd wordt op het uitputten van de beschikbare rijksmiddelen en het realiseren van de normprijzen, terwijl mogelijk een lagere kostprijs gerealiseerd zou kunnen worden.
Borging van het vangnet: de methodiek helpt bij het aan het werk helpen van een steeds grotere groep die anders niet aan het werk zou komen.	De methodiek als zodanig borgt het vangnet niet. Er is zelfs een risico dat de gewenste aantallen helemaal niet worden gerealiseerd, als er niet actief op wordt gestuurd. Naast de methodiek moeten de aantallen dus in beeld worden gebracht en er moet op worden gestuurd.	De methodiek als zodanig borgt het vangnet niet. Dat laat onverlet dat bekostiging op basis van nacalculatie het bedrijf mogelijk meer ruimte geeft om de noodzakelijke uitgaven en investeringen te doen om het vangnet te waarborgen.	De methodiek als zodanig borgt het vangnet niet. Dat gebeurt alleen als ramingen gemaakt worden voor de aantallen in lijn met de doelstellingen van de Participatiewet en op basis daarvan de lumpsumbijdrage wordt bepaald. Het maken van meerjarenramingen is noodzakelijk.	De ontwikkeling van de verschillende doelgroepen is verwerkt in de rijksfinanciering. Deze komt daardoor automatisch in beeld, waardoor het vangnet geborgd is.

4.3 Afweging in de praktijk

In principe kunnen alle methodieken worden toegepast voor de bekostiging van het sociaal ontwikkelbedrijf en in het bijzonder de basisdienstverlening. Uitgangspunt is dat er goed meerjarig beleid wordt ontwikkeld, dat dat op doelmatige wijze wordt uitgevoerd en dat dat wordt ondersteund door de gekozen bekostigingsmethodiek. De gekozen bekostigingsmethodiek kan wel van invloed zijn, maar is niet bepalend voor de uitkomsten van het beleid en de uitvoering.

In de volgende tabel hebben we per bekostigingsmethodiek voor de verschillende beoordelingscriteria een score gegeven. We geven een plus als de methodiek als zodanig positief scoort ten opzichte van de ander methodieken. Als de methodiek niet per se goed scoort ten opzichte van de andere methodieken, geven we geen score.

Voor het criterium Consistentie geven we voor alle methodieken een plus. Een belangrijke voorwaarde is dat – onafhankelijk van de specifieke keuze voor een bekostigingsmethodiek – gekozen wordt voor een consistente systematiek: één van de methodieken vormt het uitgangspunt voor de bekostiging van alle taken.

	PxQ	Nacalculatie	Lumpsum	Rijksbijdragen
Consistentie	+	+	+	+
Financiële beheersbaarheid			+	+
Doelmatigheid	+			
Solidariteit				+
Profijtbeginsel	+			
Bestuurlijke rust		+	+	+
Transparantie	+			
Toekomstbestendig		+		+
Geen perverse prikkels				+
Borging van het vangnet		+		+

Hierna geven we per methode aan wat mede op basis van de beoordelingscriteria in de tabel, wat de voordelen en de nadelen zijn en in welke situatie de bekostigingsmethodiek passend is.

4.3.1 PxQ

Het voordeel van de PxQ-benadering is dat zowel de te betalen prijs als de integrale kostprijs expliciet in beeld worden gebracht. Daardoor wordt het scherp welke prijs gemeenten betalen voor de dienstverlening. Ook kunnen relatief eenvoudig vergelijkingen worden gemaakt met de kosten elders (bijvoorbeeld in benchmarks), en het stimuleert tot een doelmatige uitvoering.

Een nadeel is dat als de aantallen anders zijn dan verwacht, dat tot grote verschillen tussen de bekostiging en de kosten kan leiden, waardoor het lastig kan zijn om een toekomstbestendige organisatie op te bouwen. Dat speelt met name als het sociaal ontwikkelbedrijf afhankelijk is van doorverwijzingen door andere uitvoerende (inter)gemeentelijke afdelingen.

De PxQ-methode is met name passend in gemeenten en in regio's waar gemeenten stevig willen sturen op een doelmatige uitvoering, waarin veel belang gehecht wordt aan het profijtbe-ginsel en aan transparantie.

De PxQ-methode kan voor alle organisatievormen worden toegepast. Bij het partiële bedrijf en het bedrijf voor beschutte arbeid is het aandachtspunt dat de aantallen soms sterk afhanke-lijk zijn van het aantal doorverwijzingen door een andere (inter) gemeentelijke uitvoerende dienst. In dat geval zijn aanvullende afspraken nodig (bijvoorbeeld een lumpsumvergoeding voor de vaste kosten) over de bekostiging als de aantallen sterk achter-blijven bij de verwachtingen.

4.3.2 Nacalculatie

Het voordeel is dat nacalculatie vaak rust in het proces brengt. Het sociaal ontwikkelbedrijf hoeft zich geen zorgen te maken dat de beschikbare middelen ontoereikend zijn, omdat eventuele tegenvallers door de gemeenten worden afgedekt. Een goede begrotingssystematiek waarbij zowel sociaal ontwikkelbedrijf als gemeenten goed bij betrokken zijn, is dan wel een belangrijke voorwaarde, omdat gemeenten niet verrast willen worden met een veel hogere bijdrage dan verwacht.

Een risico van nacalculatie is dat het ertoe leidt dat er zowel bij het sociaal ontwikkelbedrijf als bij de gemeenten minder aandacht voor de begroting is, omdat gemeenten de kosten volledig vergoeden, waardoor er minder aandacht is voor de kosten en voor de omvang en kwaliteit van de dienstverlening.

De systematiek van nacalculatie is passend als er veel vertrouwen is tussen sociaal ontwikkelbedrijf en gemeente(n) en als er gestreefd wordt naar bestuurlijke rust. De systematiek kan ondersteunend zijn aan het realiseren van een toekomstbestendig bedrijf en de borging van het vangnet, omdat het het bedrijf extra ruimte geeft om zich door te ontwikkelen naar een toekomstbe-stendig bedrijf, passend bij de behoeften van de nieuwe doelgroep en de uitgangspunten van de Participatiewet. Het systeem van nacalculatie kan geschikt zijn voor alle modellen.

4.3.3 Lumpsum

Bij de lumpsumbekostiging is het voordeel dat gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijf vooraf weten waar ze aan toe zijn. In de begroting worden duidelijke afspraken gemaakt over de omvang en de kwaliteit van de dienstverlening en de bijbehorende kosten.

De praktijk is echter vaak weerbarstiger, waardoor de omvang en de aard van de dienstverlening en de kosten vaak anders zijn dan

waarmee vooraf rekening is gehouden. Ook is het risico dat als in de uitvoering blijkt dat de lumpsumvergoeding ontoereikend is, er keuzes worden gemaakt die niet meer in lijn zijn met het gewenste beleid, om binnen de budgettaire kaders te blijven. Dat kan tot discussies leiden tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijf, met name als de gemeentelijke bijdrage zich niet goed meer verhoudt tot de feitelijk geleverde dienstverlening.

De lumpsumvergoeding is vooral passend als sterk gehecht wordt aan financiële beheersbaarheid aan de kant van de gemeenten en als er sprake is van stabiele dienstverlening die zich qua aard en omvang en qua kosten goed laat voorspellen, en dat het sociaal ontwikkelbedrijf hierop ook stuurde.

In de praktijk zal dat vaker een integraal bedrijf of een gecombi-neerd bedrijf zijn, omdat het bedrijf regie heeft over de gehele doelgroep en op die manier meer mogelijkheden heeft om te sturen. Bij een partieel bedrijf of bij een bedrijf voor beschutte arbeid is het bedrijf afhankelijk van de doorverwijzingen van andere uitvoerende (inter)gemeentelijke afdelingen, waardoor de aantallen en de kosten minder goed stuurbaar zijn, waardoor een lumpsumvergoeding mogelijk minder passend is.

4.3.4 Rijksmiddelen

Bij bekostiging met de rijksmiddelen is het voordeel dat steeds een verbinding wordt gelegd met de middelen die vanuit het Rijk beschikbaar zijn en de bekostiging van het sociaal ontwikkel-bedrijf. Dat is een voordeel met het oog op de financiële beheersbaarheid (gemeenten geven niet meer uit dan wat er beschikbaar is vanuit het Rijk), de toekomstbestendigheid en de borging van het vangnet. Dat leidt in het algemeen tot een zekere mate van bestuurlijke rust en het systeem leidt in samenwerkings-verbanden tot solidariteit. Het is meerjarig gewaarborgd dat de middelen die voor de Participatiewet beschikbaar komen – en in het gemeentefonds elk jaar groter worden – worden ingezet voor de groeiende nieuwe doelgroep. Deze borging is in de andere methodieken niet per se aanwezig, omdat daar geen directe relatie wordt gelegd met de beschikbare rijksmiddelen.

Een mogelijk nadeel is dat het beschikbare bedrag voor de Participatiewet en de Wsw mogelijk leidend wordt voor het beleid en de bestedingen en dat dat mogelijk niet altijd volledig in lijn is met alle wensen en behoeften van de gemeenten.

De manier van bekostiging met rijksmiddelen is passend voor gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven die een goede imple-mentatie en toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet willen waarborgen en dat op een financieel beheerste wijze willen doen.

Deze bekostigingssystematiek is toepasbaar op alle organisatie-modellen. Aandachtspunt hierbij is dat bij de Wsw en bij het BUIG-budget sprake kan zijn van zowel besparingen als (grote) tekorten. Indien deze budgetten meegaan in de bekostiging van het sociaal ontwikkelbedrijf en zolang eventuele grote tekorten

niet (kunnen) worden opgelost of tijdelijk uit de eigen reserves kunnen worden gecompenseerd, kan het nodig zijn dat aanvullende financiering plaatsvindt om te voorkomen dat het beleid en de uitvoering te veel in de knel komen.

4.4 Samenvattend

Mogelijk lopen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijf tegen knelpunten aan in de huidige bekostigingsmethodiek of er zijn nieuwe strategische en inrichtingskeuzes gemaakt ten aanzien van het sociaal ontwikkelbedrijf. Dat kan aanleiding zijn om op zoek te gaan naar verbeteringen of een nieuwe bekostigingsmethodiek.

Een dergelijk traject bestaat uit verschillende stappen:

- In beeld brengen huidige methodiek en sterke punten en knelpunten
- Uitwerken alternatieve bekostigings-methodieken
- Wegen en beslissen op basis van relevante afwegingscriteria
- Implementeren

Bij het wegen en beslissen op basis van relevante afwegingscriteria wordt een zogenaamde multicriteria-analyse uitgevoerd. De verschillende geïnventariseerde bekostigingsmethodieken worden beoordeeld op basis van voor de gemeente(n) en het sociaal ontwikkelbedrijf relevante beoordelingscriteria. Mogelijke criteria zijn:

- **Consistentie:** de bekostigingsmethodiek is consistent. Eén van de hoofdvormen (PxQ, nacalculatie, lumpsum en rijksmiddelen) geldt als uitgangspunt voor de gehele bekostiging van het sociaal ontwikkelbedrijf.
- **Financiële beheersbaarheid:** de bekostigingsmethodiek is financieel beheersbaar voor de gemeente(n). Met name de lumpsummethodiek en rijksbijdragen scoren goed op dit punt.
- **Doelmatigheid:** de bekostigingsmethodiek stimuleert een doelmatige uitvoering. De PxQ-methodiek leidt tot een sterke focus op de prijs en de integrale kostprijs dat potentieel bijdraagt aan meer aandacht voor de doelmatigheid.
- **Solidariteit:** relevant in een samenwerkingsverband; de bekostigingsmethodiek strijkt ongelijkheid tussen gemeenten glad. Met name verdeling van de rijksbijdragen leidt tot solidariteit omdat de beschikbare middelen voor een bepaalde taak worden ingezet voor de uitvoering, los van de specifieke verschillen tussen gemeenten.
- **Profijtbeginssel:** de bekostiging gaat naar rato van de door het sociaal ontwikkelbedrijf geleverde dienstverlening. Van de verschillende bekostigingsmethodieken wordt het profijtbeginssel met name ondersteund door de PxQ-methodiek.

- **Bestuurlijke rust:** de bekostigingsmethodiek draagt bij aan het voorkomen van bestuurlijke drukte. Met name nacalculatie, lumpsum en rijksbijdragen kunnen – afhankelijk van de situatie – bijdragen aan bestuurlijke rust.
- **Transparantie:** de bekostigingsmethodiek draagt bij aan inzicht in de kosten en de geleverde dienstverlening. De PxQ-methodiek biedt in de praktijk goed inzicht in de prijzen en de aantallen geleverde diensten.
- **Toekomstbestendigheid:** de bekostigingsmethodiek draagt bij aan een toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet. De methodieken nacalculatie en rijksbijdragen dragen potentieel bij aan een toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet.
- **Geen perverse prikkels:** de bekostigingsmethodiek leidt niet tot ongewenste gedragseffecten. Het risico van perverse prikkels is het laagst bij de methodiek rijksbijdragen.
- **Borging van het vangnet:** de bekostigingsmethodiek draagt bij aan de borging van het vangnet op de langere termijn. Het vangnet is potentieel het best geborgd bij nacalculatie en rijksbijdragen.



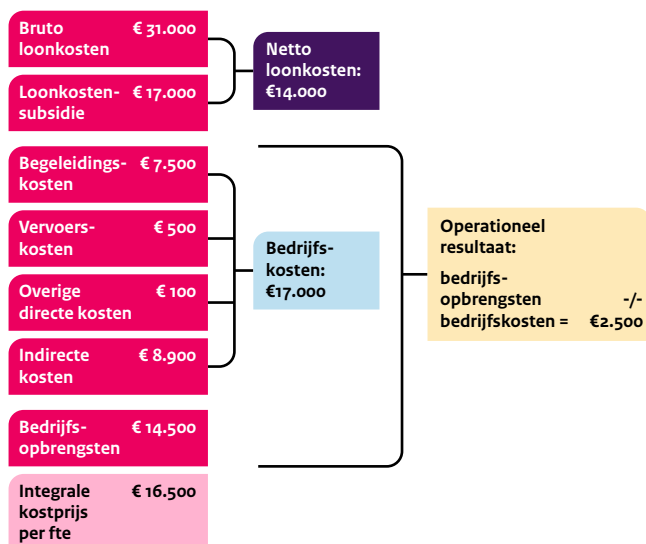
Bijlage 1 Beschut werk

B1.1 Wat is beschut werk?

Gemeenten zijn in het kader van de Participatiewet verplicht om tot aan het aantal dat jaarlijks per ministeriële regeling bekend wordt gemaakt, beschutte werkplekken te realiseren voor mensen met een indicatie 'beschut werk'. Beschut werk is bedoeld voor mensen die alleen kunnen werken in een beschermde omgeving en onder aangepaste omstandigheden. Het gaat om aangepaste omstandigheden en/of begeleiding waarvan van werkgevers niet kan worden verwacht dat zij hierin kunnen voorzien.

B1.2 De kosten

Voor het bepalen van het bedrag dat door de gemeenten moet worden bekostigd, moeten eerst de kosten worden vastgesteld. De kosten van beschut werk per fte hebben de volgende componenten. De componenten zijn ontleend aan het Significant APE- onderzoek naar de kosten van beschut werk uit 2022. We presenteren de kosten per fte van een willekeurig sociaal ontwikkelbedrijf. De bedragen zijn fictief.



Toelichting:

- **Bruto loonkosten:** De bruto loonkosten betreffen de werkgeverslasten die direct samenhangen met het inzetten van individuele werknemers in het productieproces. Deze kosten betreffen zowel de lonen en salarissen als de sociale premies ten laste van werkgevers. De loonkosten bestaan uit de volgende elementen: lonen en salarissen (inclusief de ingehouden loonbelasting en sociale premies), bijzondere beloningen (zoals vakantietoeslag), loon in natura,

onkostenvergoedingen in verband met de dienstbetrekking (zoals kosten woon-werkverkeer) en sociale premies ten laste van de werkgever (betalingen en afdrachten in het kader van de wettelijke en contractuele sociale zekerheid, zoals pensioenbijdrage). Ook de no riskpolis valt onder de gemiddelde loonkosten.

- **Loonkostensubsidie:** Loonkostensubsidie wordt ingezet om de lagere omzet van mensen met een verminderde loonwaarde te compenseren. De loonwaarde in dit voorbeeld is gelijk aan 45%. Dit instrument voorziet in een subsidiebedrag voor de werkgever voor dat deel waarvoor de persoon verminderde verdien capaciteit heeft. De gemeente betaalt de loonkostensubsidie en brengt deze ten laste van het budget dat gemeenten ontvangen voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Een eventuele aanvullende gemeentelijke bijdrage ter compensatie van een lagere loonwaarde valt hier niet onder.
- **Begeleidingskosten:** personeelskosten die worden gemaakt voor het begeleiden van een werknemer beschut. Hieronder vallen onder andere werk(bege)leiders, assistent werk(bege)leiders, ontwikkelcoaches en jobcoaches. De activiteiten die gericht zijn op de doorstroom en uitstroom naar regulier werk zijn onderdeel van de begeleiding. Ook vergoedingen die sociaal ontwikkelbedrijven betalen aan werkgevers waar mensen met een indicatie 'beschut werk' mogelijk aan het werk zijn en die de begeleiding zelf doen, vallen onder deze post.
- **Vervoerskosten:** Vervoerskosten zijn de kosten die worden gemaakt om de werknemer van de ene werkplek naar de andere te bewegen (werk-werkverkeer). Zo is vervoer noodzakelijk voor de uitvoering van groenonderhoud of om een werkploeg in de groepsdetachering naar de werklocatie te vervoeren.
- **Overige directe kosten:** De overige directe kosten betreffen de overige kosten die direct aan de werkplek of werknemer beschut toegerekend kunnen worden. Voorbeelden zijn telefoonkosten, attenties en kerstpakketten.

- **Indirecte kosten:** kosten die niet direct toegerekend kunnen worden aan beschut werkplekken. Onder indirecte kosten vallen de categorieën huisvesting, werkkleding en gereedschap, opleiding en/of certificaten, overheadkosten en overige bedrijfskosten. Onder overheadkosten en overige bedrijfskosten vallen directie, management en stafdiensten (personele overhead), maar ook energiekosten, ICT-kosten, kantoorkosten en dergelijke. De getoonde bedragen betreffen het deel van de

indirecte kosten dat bedrijven toerekenen aan een individuele medewerker beschut per jaar.

- **Bedrijfsopbrengsten:** De bedrijfsopbrengsten betreffen de omzet (productiewaarde) die een werknemer genereert voor het bedrijf. Het gaat hierbij om de omzet minus eventuele inkoopwaarde van het te produceren goed (grondstoffen en halffabricaten). De bedrijfsopbrengsten worden ook wel netto toegevoegde waarde (NTW) genoemd.
- **Integrale kostprijs per fte:** De integrale kostprijs bevat alle kosten die direct en indirect aan beschut werk toegerekend kunnen worden. De kosten worden verminderd met de bedrijfsopbrengsten en de loonkostensubsidie. De integrale kostprijs in dit voorbeeld is € 16.500,- per fte.
- Tot slot noemen we nog een aantal andere termen die in de praktijk vaak worden gebruikt:
 - **Nettoloonkosten:** Het saldo van de bruto loonkosten en de loonkostensubsidie die het sociaal ontwikkelbedrijf ontvangt van de gemeente.
 - **Bedrijfskosten:** Alle kosten van het sociaal ontwikkelbedrijf exclusief de loonkosten voor de medewerker beschut.
 - **Operationeel resultaat:** het saldo van bedrijfsopbrengsten en bedrijfskosten. Het operationeel resultaat is de belangrijke sturingsvariabele voor het sociaal ontwikkelbedrijf. De netto loonkosten zijn nauwelijks of niet beïnvloedbaar door het sociaal ontwikkelbedrijf. Het operationeel resultaat is wel beïnvloedbaar door slimme investeringen te doen en daarmee een zo hoog mogelijke bedrijfsopbrengst te realiseren.

Bijlage 2 Opstap- en vangnetbanen

B2.1 Wat zijn opstap- en vangnetbanen?

Opstap- en vangnetbanen zijn banen binnen sociaal ontwikkelbedrijven bedoeld voor mensen - uit de nieuwe doelgroep van de Participatiewet - die niet onder beschut werk vallen, maar voor wie het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan het werk te gaan. Deze banen dienen als:

- **Opstap naar regulier werk:** Een tijdelijke werkplek die werkzoekenden voorbereidt op een baan bij reguliere werkgevers.
- **Terugvaloptie:** Een plek waar werknemers tijdelijk op kunnen terugvallen als regulier werk (even) niet mogelijk is.

Opstap- en vangnetbanen zijn dienstbetrekkingen bij het sociaal ontwikkelbedrijf. De medewerkers zijn intern of op locatie werkzaam. Ze kunnen ook individueel of op groepsbasis zijn gedetacheerd bij andere werkgevers.

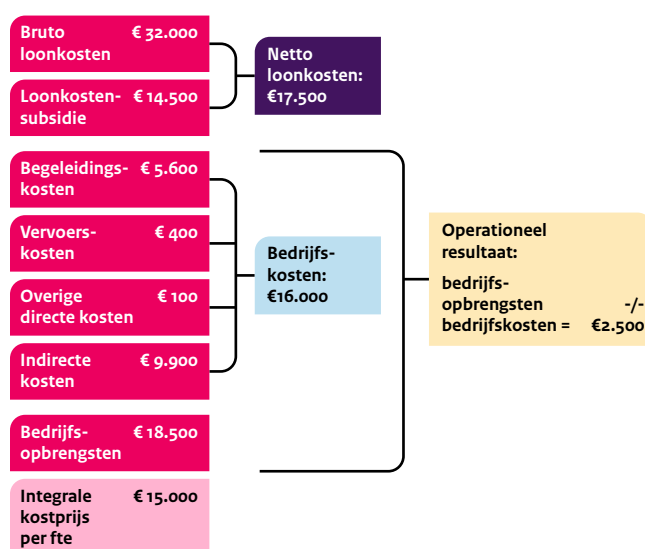
De opstap- en vangnetbanen zijn een instrument voor sociaal ontwikkelbedrijven om mensen die het zelf niet redden op de arbeidsmarkt, dichterbij de reguliere arbeidsmarkt te brengen en terugval in de uitkering te voorkomen. De opstap- en vangnetbanen vormen geen structurele voorziening in het kader van de Participatiewet.

Voor de financiering van opstap- en vangnetbanen hebben gemeenten budget voor het betalen van loonkostensubsidies en middelen in het gemeentefonds voor begeleiding en re-integratie. Ook leidt de inzet van opstap- en vangnetbanen vaak tot besparingen op het bijstandsbudget (zie hiervoor: <https://www.berenschot.nl/nieuws/financieel-en-maatschappelijk-voor-deel-loonkostensubsidie-vaak-hoger-dan-verwacht>). Gemeenten kunnen overwegen om die middelen ook hiervoor in te zetten. Daarnaast wordt een structurele infrastructurele opslag ingevoerd, die gemeenten kunnen inzetten voor de opstap- en vangnetbanen. De infrastructurele opslag komt vanaf 2025 beschikbaar en loopt op tot 35 mln euro structureel vanaf 2035.

B2.2 De kosten

Voor het bepalen van het bedrag dat door de gemeenten moet worden bekostigd, moeten eerst de kosten worden vastgesteld. De kosten van opstap- en vangnetbanen hebben de volgende

componenten. De componenten zijn vergelijkbaar met de componenten van beschut werk. We presenteren de kosten per fte van een willekeurig sociaal ontwikkelbedrijf. De bedragen in de tabel zijn fictief.



Toelichting:

- **Bruto loonkosten:** De bruto loonkosten betreffen de werkgeverslasten die direct samenhangen met het inzetten van individuele werknemers in het productieproces. Deze kosten betreffen zowel de lonen en salarissen als de sociale premies ten laste van werkgevers. De loonkosten bestaan uit de volgende elementen: lonen en salarissen (inclusief de ingehouden loonbelasting en sociale premies), bijzondere beloningen (zoals vakantietoeslag), loon in natura, onkostenvergoedingen in verband met de dienstbetrekking (zoals kosten woon-werkverkeer) en sociale premies ten laste van de werkgever (betalingen en afdrachten in het kader van de wettelijke en contractuele sociale zekerheid, zoals pensioenbijdrage). Ook de no riskpolis valt onder de gemiddelde loonkosten.
- **Loonkostensubsidie:** Loonkostensubsidie wordt ingezet om de lagere omzet van mensen met een verminderde loonwaarde te

compenseren. De loonwaarde in dit voorbeeld is gelijk aan 55%. Dit instrument voorziet in een subsidiebedrag voor de werkgever voor dat deel waarvoor de persoon verminderde verdien capaciteit heeft. De gemeente betaalt de loonkostensubsidie en brengt deze ten laste van het budget dat gemeenten ontvangen voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Een eventuele aanvullende gemeentelijke bijdrage ter compensatie van een lagere loonwaarde valt hier niet onder.

- **Begeleidingskosten:** personeelskosten die worden gemaakt voor het begeleiden van een werknemer op een opstap- of vangnetbaan. Hieronder vallen onder andere werk(bege)leiders, assistent werk(bege)leiders, ontwikkelcoaches en jobcoaches. De activiteiten die gericht zijn op de doorstroom en uitstroom naar regulier werk zijn onderdeel van de begeleiding. Ook vergoedingen die sociaal ontwikkelbedrijven betalen aan werkgevers die de begeleiding op opstap- en vangnetbanen zelf doen, vallen onder deze post.
- **Vervoerskosten:** Vervoerskosten zijn de kosten die worden gemaakt om de werknemer van de ene werkplek naar de andere te laten bewegen (werk-werkverkeer). Zo is vervoer noodzakelijk voor de uitvoering van groenonderhoud of om een werkploeg in de groepsdetachering naar de werklocatie te vervoeren.
- **Overige directe kosten:** De overige directe kosten betreffen de overige kosten die direct aan de werkplek of werknemer op een opstap- of vangnetbaan toegerekend kunnen worden. Voorbeelden zijn telefoonkosten, attenties en kerstpakketten.
- **Indirecte kosten:** kosten die niet direct toegerekend kunnen worden aan opstap- en vangnetbanen. Onder indirecte kosten vallen de categorieën huisvesting, werkkleding en gereedschap, opleiding en/of certificaten, overheadkosten en overige bedrijfskosten. Onder overheadkosten en overige bedrijfskosten vallen directie, management en stafdiensten (personele overhead), maar ook energiekosten, ICT, kantoorkosten en dergelijke. De getoonde bedragen betreffen het deel van de indirecte kosten dat bedrijven toerekenen aan een individuele medewerker op een opstap- of vangnetbaan per jaar.
- **Bedrijfsopbrengsten:** De bedrijfsopbrengsten betreffen de omzet (productiewaarde) die een werknemer genereert voor het bedrijf. Het gaat hierbij om de omzet minus eventuele inkoopwaarde van het te produceren goed (grondstoffen en halffabricaten). De bedrijfsopbrengsten worden ook wel netto toegevoegde waarde (NTW) genoemd.
- **Integrale kostprijs (per fte):** De integrale kostprijs werk bevat alle kosten die direct en indirect aan de opstap- of vangnetbaan toegerekend kunnen worden. Het gaat om het saldo van de kosten die gemaakt moeten worden om de toegevoegde waarde te realiseren en de gerealiseerde toegevoegde waarde (bedrijfsopbrengsten). Dit is de kostprijs om betrokkene aan het werk te houden. In dit voorbeeld gaat het om 15.000 euro per fte.
- Tot slot noemen we nog een aantal andere termen die in de praktijk vaak worden gebruikt:
 - Netto loonkosten: Het saldo van de bruto loonkosten en de loonkostensubsidie die het sociaal ontwikkelbedrijf ontvangt van de gemeente.
 - Bedrijfskosten: Alle kosten van het sociaal ontwikkelbedrijf exclusief de loonkosten voor de medewerker op een opstap- of vangnetbaan. In deze kosten worden niet de kosten van ontwikkeling en re-integratie opgenomen. De kosten voor ontwikkeling en re-integratie zijn van andere aard en niet noodzakelijk om de bedrijfsopbrengsten te realiseren.
 - Operationeel resultaat: het saldo van bedrijfsopbrengsten en bedrijfskosten. Het operationeel resultaat is een belangrijke sturingsvariabele voor het sociaal ontwikkelbedrijf. De netto loonkosten zijn nauwelijks of niet beïnvloedbaar door het sociaal ontwikkelbedrijf. En de ontwikkel- en re-integratiekosten zijn niet noodzakelijk om de toegevoegde waarde te realiseren, maar deze worden gemaakt om de medewerker uit te kunnen laten stromen naar regulier werk. Deze twee kostencomponenten zitten daarom niet in het operationeel resultaat. Het operationeel resultaat is wel beïnvloedbaar door slimme investeringen te doen en daarmee een zo hoog mogelijke bedrijfsopbrengst te realiseren.

Bijlage 3 Wsw

B3.1 Algemeen

Bij de Wsw (Wet sociale werkvoorziening) gaat het om werkplekken voor mensen met een Wsw-indicatie. Het gaat om een indicatie die is afgegeven voor de invoering van de Participatiewet. Met de invoering van de Participatiewet is de toegang tot de Wsw afgesloten. Mensen die in de Wsw zitten kunnen nog wel uitstromen. De groep Wsw-ers wordt daardoor elk jaar kleiner.

Bij de Wsw gaat het om mensen met een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Deze medewerkers zijn bijvoorbeeld werkzaam bij verpakken of montage (intern), in het groen of de schoonmaak (werken op locatie) of ze zijn (individueel of in groepsverband) gedetacheerd bij een externe werkgever. Daarnaast kunnen medewerkers Wsw ook een dienstbetrekking hebben bij een externe werkgever. We spreken in dat geval van begeleid werken Wsw (niet te verwarren met begeleid werken in het kader van de Participatiewet). De werkgever betaalt de loonkosten en het sociaal ontwikkelbedrijf betaalt een loonkostensubsidie (in het kader van de Wsw en niet in het kader van de Participatiewet) aan de werkgever.

B3.2 De kosten

Voor het bepalen van het bedrag dat door de gemeenten moet worden bekostigd, moeten eerst de kosten worden vastgesteld. De kosten van de Wsw hebben de volgende componenten. De componenten zijn vergelijkbaar met de componenten van beschut werk. We presenteren de kosten per fte van een willekeurig sociaal ontwikkelbedrijf. De bedragen in de tabel zijn fictief.

Bruto loonkosten	€ 38.000		
Loonkosten-subsidie	--		
Begeleidingskosten	€ 6.200		
Vervoerskosten	€ 400		
Overige directe kosten	€ 100		
Indirecte kosten	€ 9.300		
Bedrijfs-opbrengsten	€ 16.000		
Integrale kostprijs per fte	€ 38.000		

Bedrijfskosten: €16.000	Operationeel resultaat: bedrijfs-opbrengsten - bedrijfskosten =	-/- 0
-------------------------	---	-------

Toelichting:

- **Bruto loonkosten:** De bruto loonkosten betreffen de werkgeverslasten die direct samenhangen met het inzetten van individuele werknemers in het productieproces. Deze kosten betreffen zowel de lonen en salarissen als de sociale premies ten laste van werkgevers. De loonkosten bestaan uit de volgende elementen: lonen en salarissen (inclusief de ingehouden loonbelasting en sociale premies), bijzondere beloningen (zoals vakantietoeslag), loon in natura, onkostenvergoedingen in verband met de dienstbetrekking (zoals kosten woon-werkverkeer) en sociale premies ten laste van de werkgever (betalingen en afdrachten in het kader van de wettelijke en contractuele sociale zekerheid, zoals pensioenbijdrage). Ook de no riskpolis valt onder de gemiddelde loonkosten.

In het sociaal ontwikkelbedrijf is een deel van de Wsw-ers werkzaam in een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers. In dat geval betaalt de werkgever de loonkosten en vergoedt het sociaal ontwikkelbedrijf aan de werkgever een Wsw-loonkostensubsidie. Gemiddeld is de Wsw-loonkostensubsidie de helft van de loonkosten van Wsw-medewerkers met een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf. De Wsw-loonkostensubsidie tellen wij mee in de loonkosten Wsw. Let op dat het hier gaat om een essentieel andere loonkostensubsidie dan de loonkostensubsidie in de Participatiewet. Voor de Wsw-loonkostensubsidie hoeft geen wettelijk verplichte loonwaardemeting te worden uitgevoerd. Deze loonkostensubsidie kan worden gefinancierd vanuit de rijksbijdrage die gemeenten ontvangen voor de Wsw.

- **Loonkostensubsidie:** voor de Wsw ontvangt het sociaal ontwikkelbedrijf geen loonkostensubsidie in het kader van de Participatiewet. Voor de bekostiging van alle kosten in het kader van de Wsw ontvangen gemeenten één rijksbijdrage, die is opgenomen in de integratie-uitkering Participatie (zie de handreiking explicitering budgetten Participatiewet en Wsw).
- **Begeleidingskosten:** personeelskosten die worden gemaakt voor het begeleiden van een Wsw-medewerker. Hieronder vallen onder andere werk(bege)leiders, assistent werk(bege)leiders, ontwikkelcoaches en jobcoaches. De activiteiten die gericht zijn op de doorstroom en uitstroom naar regulier werk zijn onderdeel van de begeleiding. Ook vergoedingen die sociaal ontwikkelbedrijven betalen aan werkgevers die de begeleiding op van de Wsw-medewerkers zelf doen, vallen onder deze post.

- **Vervoerskosten:** Vervoerskosten zijn de kosten die worden gemaakt om de werknemer van de ene werkplek naar de andere te bewegen (werk-werkverkeer). Zo is vervoer noodzakelijk voor de uitvoering van groenonderhoud of om een werkploeg in de groepsdetachering naar de werklocatie te vervoeren.
- **Overige directe kosten:** De overige directe kosten betreffen de overige kosten die direct aan de werkplek of werknemer op een Wsw-werkplek toegerekend kunnen worden. Voorbeelden zijn telefoonkosten, attenties en kerstpakketten.
- **Indirecte kosten:** kosten die niet direct toegerekend kunnen worden aan Wsw-werkplekken. Onder indirecte kosten vallen de categorieën huisvesting, werkkleding en gereedschap, opleiding en/of certificaten, overheadkosten en overige bedrijfskosten. Onder overheadkosten en overige bedrijfskosten vallen directie, management en stafdiensten (personele overhead), maar ook energiekosten, ICT-kosten, kantoorkosten en dergelijke. De getoonde bedragen betreffen het deel van de indirecte kosten dat bedrijven toerekenen aan een individuele Wsw-medewerker per jaar.
- **Bedrijfsopbrengsten:** De bedrijfsopbrengsten betreffen de omzet (productiewaarde) die een werknemer genereert voor het bedrijf. Het gaat hierbij om de omzet minus eventuele inkoopwaarde van het te produceren goed (grondstoffen en halffabricaten). De bedrijfsopbrengsten worden ook wel netto toegevoegde waarde (NTW) genoemd.
- **Integrale kostprijs Wsw (per fte):** De integrale kostprijs werk bevat alle kosten die direct en indirect aan de Wsw-werkplekken toegerekend kunnen worden. Het gaat om het saldo van de kosten die gemaakt moeten worden om de toegevoegde waarde te realiseren en de gerealiseerde toegevoegde waarde (bedrijfsopbrengsten). Het saldo van kosten en opbrengsten is de kostprijs om betrokkenen aan het werk te houden. In dit voorbeeld gaat het om 38.000 euro per fte. Het verschil met beschut werk en de opstap- en vangnetbanen is groot. Het grote verschil wordt in de eerste plaats verklaard doordat er voor de Wsw geen aparte loonkostensubsidie beschikbaar is, waarmee de loonkosten omlaag worden gebracht. In de tweede plaats is er een groot verschil tussen de brutoloonkosten van beschut werk en de Wsw. Dat verschil komt door de cao Wsw. De cao Aan de slag die geldt voor beschut werk en voor de opstap- en vangnetbanen is minder royaal dan de cao Wsw.
- Tot slot noemen we nog een aantal andere termen die in de praktijk vaak worden gebruikt:
 - **Bedrijfskosten:** Alle kosten van het sociaal ontwikkelbedrijf exclusief de loonkosten voor de medewerker-Wsw.
 - **Operationeel resultaat:** het saldo van bedrijfsopbrengsten en bedrijfskosten. Het operationeel resultaat is een belangrijke sturingsvariabele voor het sociaal ontwikkelbedrijf. De loonkosten zijn nauwelijks of niet beïnvloedbaar door het sociaal ontwikkelbedrijf. Deze zijn grotendeels historisch bepaald en afhankelijk van de cao Wsw. Het operationeel resultaat is wel beïnvloedbaar door slimme investeringen en ondernemerschap, waardoor een optimale verhouding ontstaat tussen bedrijfskosten en bedrijfsopbrengsten.

Bijlage 4 Samenvatting van de hoofdtekst

Een goede bekostigingsmethodiek is noodzakelijk om de kwaliteit van de dienstverlening en een soepele transitie naar een nieuw en toekomstbestendig stelsel voor de uitvoering van de Participatiewet te kunnen waarborgen. Veel gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven stoeien nog met de vraag wat de beste bekostigingssystematiek is. Deze handreiking brengt de verschillende mogelijkheden voor de bekostiging van de basisdienstverlening (beschut werk, opstap- en vangnetbanen, Wsw) van sociaal ontwikkelbedrijven in beeld en helpt bij het maken van een keuze.

B4.1 De kosten van de basisdienstverlening berekenen

De basisdienstverlening van het sociaal ontwikkelbedrijf bestaat uit de werkinfrastructuur voor de doelgroepen (1) beschut werk, (2) opstap- en vangnetbanen voor mensen uit de doelgroep van de banenafpraak voor wie het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan het werk te gaan en (3) de Wsw.

Voor het berekenen van de kosten van de basisdienstverlening wordt gewerkt met de integrale kostprijs. De integrale kostprijs is het bedrag dat door de gemeente(n) per fte bekostigd moet worden. In de integrale kostprijs worden alle kosten van de werkinfrastructuur in het sociaal ontwikkelbedrijf meegenomen minus de bedrijfsopbrengsten (de netto toegevoegde waarde) die door de medewerkers vanuit de doelgroep gerealiseerd worden.

Voor de bekostiging van het sociaal ontwikkelbedrijf moet een meerjarenbegroting worden gemaakt. In de meerjarenbegroting staat voor elk jaar het aantal medewerkers uit de doelgroep en de verwachte integrale kostprijs vermeld. Door het aantal medewerkers en de integrale kostprijs met elkaar te vermenigvuldigen worden de totale nettolasten die door de gemeenten bekostigd moeten worden, berekend. Het aantal Wsw'ers gaat elk jaar omlaag en het aantal medewerkers op een beschutte werkplek of in een opstap- of vangnetbaan gaat naar verwachting elk jaar omhoog.

Naast de meerjarenbegroting worden in de begroting andere monitoringsparameters opgenomen om de kosten goed te kunnen volgen. Het gaat met name om de loonkosten van de doelgroep, de bedrijfskosten, de bedrijfsopbrengsten en de integrale kostprijs. De parameters worden uitgesplitst naar de verschillende werksoorten en naar de verschillende doelgroepen. Tevens worden kwaliteitsparameters opgenomen zoals de doorstroom naar werksoorten met een hoger operationeel resultaat, uitstroom naar regulier werk en de medewerkerstevredenheid. De monitoringsparameters worden gevolgd in de tussenrapportages en het jaarverslag.

B4.2 De basisdienstverlening bekostigen

Er zijn vier hoofdvormen voor de bekostiging van de basisdienstverlening: (1) de PxQ-methodiek, (2) nacalculatie, (3) lumpsummethodiek en (4) bekostiging op basis van rijksmiddelen.

PxQ-methodiek

Bij de PxQ-methodiek is de gemeentelijke bijdrage gelijk aan een vooraf afgesproken prijs maal het aantal gerealiseerde eenheden. Een belangrijk voordeel van deze methodiek is dat de prijs expliciet in beeld is, wat kan aanzetten tot een doelmatige uitvoering van de basisdienstverlening. Een nadeel is dat de aandacht minder gericht is op de omvang en de kwaliteit van de dienstverlening. Dat kan het risico bij partiële sociaal

ontwikkelbedrijven en bedrijven voor beschutte arbeid dat vanuit de nieuwe doelgroep minder mensen dan verwacht worden doorverwezen versterken. Bij integrale en gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijven speelt dat risico minder, omdat zij regie hebben over de gehele doelgroep. Voor de groep Wsw-ers speelt dat risico niet.

Verschillende gemeenten kiezen voor en PxQ-vergoeding voor de Wsw waarbij de prijs gelijk is aan de loonkosten. Feitelijk wordt het sociaal ontwikkelbedrijf dan gestimuleerd om een operationeel resultaat gelijk aan nul te realiseren. Het zogenoemde subsidie-resultaat (het verschil tussen loonkosten en de rijksbijdrage Wsw) is dan voor risico van de gemeente. Aandachtspunt hierbij is dat de rijksbijdrage per Wsw'er in de komende jaren naar verwachting sterker stijgt dan de loonkosten, waardoor de gemeente een positief subsidieresultaat realiseert. Doordat de rijksbijdrage in deze gevallen niet word overgeheveld naar het sociaal ontwikkelbedrijf komt deze besparing niet automatisch beschikbaar voor het oplossen van knelpunten bij de uitvoering van de Participatiewet. Daarvoor is aanvullende besluitvorming nodig.

Nacalculatie

Bij nacalculatie bekostigt de gemeente na afloop van het jaar de totale netto lasten van het sociaal ontwikkelbedrijf. De systematiek kent de volgende voordelen: flexibiliteit, geen financiële druk om de kwaliteit van de dienstverlening te beperken en er hoeven geen eigen vermogen en reserves aangehouden te worden. Nadelen zijn dat er mogelijk minder aandacht is voor een doelmatige besteding van de middelen en dat er minder aandacht is voor een zorgvuldig begrotingsproces. Dat laatste is juist erg belangrijk om een doelmatige uitvoering in het geval van nacalculatie te kunnen waarborgen.

Lumpsum

Bij lumpsumvergoeding betalen de gemeenten de bij de begroting berekende netto lasten van het sociaal ontwikkelbedrijf. Het voordeel van deze systematiek is dat het duidelijkheid verschaft aan gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijf over het te bekostigen bedrag en het draagt bij aan de financiële beheersing aan de kant van de gemeenten. Een nadeel is dat de praktijk vaak weerbarstig is en de kosten en de omvang van de dienstverlening vaak afwijken van de verwachtingen. Daardoor verhoudt de bekostiging zich niet goed meer tot de werkelijke kosten en de omvang en/of kwaliteit van de dienstverlening. Dat kan een bron van onduidelijkheid en discussie vormen tussen gemeente(n) en sociaal ontwikkelbedrijf.

Rijksmiddelen

Bij bekostiging op basis van rijksmiddelen betalen gemeenten de rijksmiddelen die aan de betreffende taken kunnen worden toegerekend aan het sociaal ontwikkelbedrijf. Een voordeel van deze methodiek is dat het leidt tot financiële beheersing (gemeenten betalen het bedrag dat zij voor de betreffende taak ontvangen) en het richting en houvast biedt aan de uitvoering bij het bieden van dienstverlening aan de nieuwe doelgroep,

waardoor een toekomstbestendige uitvoering gewaarborgd is. De rijksmiddelen houden rekening met de groeiende nieuwe doelgroep en bieden een waarborg dat het vangnet in voldoende mate in stand blijft om mensen een werkplek te bieden die niet aan het werk kunnen bij reguliere werkgevers.

B4.3 Stappen naar een nieuwe bekostigingsmethodiek

Mogelijk lopen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijf tegen knelpunten aan in de huidige bekostigingsmethodiek of er zijn nieuwe strategische en inrichtingskeuzes gemaakt ten aanzien van het sociaal ontwikkelbedrijf. Dat kan aanleiding zijn om op zoek te gaan naar verbeteringen of een nieuwe bekostigingsmethodiek.

Een dergelijk traject bestaat uit verschillende stappen:

- In beeld brengen huidige methodiek en sterke punten en knelpunten
- Uitwerken alternatieve bekostigings-methodieken
- Wegen en beslissen op basis van relevante afwegingscriteria
- Implementeren

Bij het wegen en beslissen op basis van relevante afwegingscriteria wordt een zogenaamde multicriteria-analyse uitgevoerd. De verschillende geïnventariseerde bekostigingsmethodieken worden beoordeeld op basis van voor de gemeente(n) en sociaal ontwikkelbedrijf relevante beoordelingscriteria. We noemen (niet-limitatief) een aantal mogelijke criteria. Tevens geven we bij de verschillende criteria aan hoe de verschillende bekostigingsmethodieken daarop, zonder aanvullende maatregelen, scoren.

- **Consistentie:** de bekostigingsmethodiek is consistent. Eén van de hoofdvormen (PxQ, nacalculatie, lumpsum en rijksmiddelen) geldt als uitgangspunt voor de gehele bekostiging van het sociaal ontwikkelbedrijf.
- **Financiële beheersbaarheid:** de bekostigingsmethodiek is financieel beheersbaar voor de gemeente(n). Met name de lumpsummethodiek en rijksbijdragen scoren goed op dit punt.
- **Doelmatigheid:** de bekostigingsmethodiek stimuleert een doelmatige uitvoering. De PxQ-methodiek leidt tot een sterke focus op de prijs en de integrale kostprijs dat potentieel bijdraagt aan meer aandacht voor de doelmatigheid.
- **Solidariteit:** relevant in een samenwerkingsverband; de bekostigingsmethodiek strijkt ongelijkheid tussen gemeenten glad. Met name verdeling van de rijksbijdragen leidt tot solidariteit omdat de beschikbare middelen voor een bepaalde taak worden ingezet voor de uitvoering, los van de specifieke verschillen tussen gemeenten.
- **Profijtbeginsel:** de bekostiging gaat naar rato van de door het sociaal ontwikkelbedrijf geleverde dienstverlening. Van de verschillende bekostigingsmethodieken wordt het profijtbeginsel met name ondersteund door de PxQ-methodiek.

- **Bestuurlijke rust:** de bekostigingsmethodiek draagt bij aan het voorkomen van bestuurlijke drukte. Met name nacalculatie, lumpsum en rijksbijdragen kunnen – afhankelijk van de situatie – bijdragen aan bestuurlijke rust.
- **Transparantie:** de bekostigingsmethodiek draagt bij aan inzicht in de kosten en de geleverde dienstverlening. De PxQ-methodiek biedt in de praktijk goed inzicht in de prijzen en de aantallen geleverde diensten.
- **Toekomstbestendigheid:** de bekostigingsmethodiek draagt bij aan een toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet. De methodieken nacalculatie en rijksbijdragen dragen potentieel bij aan een toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet.
- **Geen perverse prikkels:** de bekostigingsmethodiek leidt niet tot ongewenste gedragseffecten. Het risico van perverse prikkels is het laagst bij de methodiek rijksbijdragen.

Borging van het vangnet: de bekostigingsmethodiek draagt bij aan de borging van het vangnet op de langere termijn. Het vangnet is potentieel het beste geborgd bij nacalculatie en rijksbijdragen.

B4.4 Wanneer welke methodiek?

PxQ

De PxQ-methodiek is met name passend in gemeenten en regio's waar gemeenten stevig willen sturen op een doelmatige uitvoering, waarin veel belang gehecht wordt aan het profijtbeginsel en aan transparantie.

De PxQ-methodiek kan voor alle organisatievormen worden toegepast. Bij het partiële bedrijf en het bedrijf voor beschutte arbeid is het aandachtspunt dat de aantallen soms sterk afhankelijk zijn van het aantal doorverwijzingen door een andere (inter) gemeentelijke uitvoerende dienst. In dat geval zijn aanvullende afspraken nodig (bijvoorbeeld een lumpsum-vergoeding voor de vaste kosten) over de bekostiging als de aantallen sterk achterblijven bij de verwachtingen.

Nacalculatie

De systematiek van nacalculatie is passend als er veel vertrouwen is tussen sociaal ontwikkelbedrijf en gemeente(n) en als er gestreefd wordt naar bestuurlijke rust. De systematiek kan ondersteunend zijn aan het realiseren van een toekomstbestendig bedrijf en de borging van het vangnet, omdat het het bedrijf extra ruimte geeft om zich door te ontwikkelen naar een toekomstbestendig bedrijf, passend bij de behoeften van de nieuwe doelgroep en de uitgangspunten van de Participatiewet. Het systeem van nacalculatie kan geschikt zijn voor alle organisatievormen.

Lumpsum

De lumpsumvergoeding is vooral passend als sterk gehecht wordt aan financiële beheersbaarheid aan de kant van de gemeenten en als er sprake is van stabiele dienstverlening die zich qua aard en omvang en qua kosten goed laat voorspellen en als het sociaal ontwikkelbedrijf hierop ook stuurde.

In de praktijk zal dat vaker een integraal bedrijf of een gecombineerd bedrijf zijn, omdat het bedrijf regie heeft op de gehele doelgroep en op die manier meer mogelijkheden heeft om te sturen. Bij een partieel bedrijf of bij een bedrijf voor beschutte arbeid is het bedrijf afhankelijk van de doorverwijzingen van andere uitvoerende (inter)gemeentelijke afdelingen, waardoor de aantallen en de kosten minder goed stuurbaar zijn, waardoor een lumpsumvergoeding mogelijk minder passend is.

Rijksmiddelen

De manier van bekostiging met rijksmiddelen is passend voor gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven die een goede implementatie en toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet willen waarborgen en dat op een financieel beheerste wijze willen doen.

Deze bekostigingssystematiek is toepasbaar op alle organisatievormen. Aandachtspunt hierbij is dat er bij de Wsw en bij het BUIG-budget sprake kan zijn van zowel besparingen als (grote) tekorten. Indien deze budgetten meegaan in de bekostiging van het sociaal ontwikkelbedrijf en zolang eventuele grote tekorten niet (kunnen) worden opgelost of tijdelijk uit de eigen reserves kunnen worden gecompenseerd, kan het nodig zijn dat aanvullende financiering plaatsvindt om te voorkomen dat het beleid en de uitvoering te veel in de knel komen.

Bijlage 5 Vragen over deze handreiking?

Vragen over deze handreiking? We denken graag met je mee. Adviesteam Sociale Infrastructuur staat voor je klaar.

De bedrijfsvoering van het sociaal ontwikkelbedrijf kan op verschillende manieren worden bekostigd. Deze handreiking 'Bekostigingsafspraken basisdienstverlening' helpt gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven om inzicht te krijgen in de verschillende methodieken, en om te kiezen uit deze methodieken.

Het kan zijn dat je nog veel meer vragen hebt, zoals:

- Hoe maak ik als gemeente afspraken met het sociaal ontwikkelbedrijf over de bekostiging?
- Welke bekostigingsmethodiek past het best bij mijn situatie en die van de buurgemeenten?
- Hoe bekostig ik zo passend mogelijk het realiseren van de strategische doelstellingen en de wijze van bedrijfsvoering van het sociaal ontwikkelbedrijf?
- Hoe koppel ik maatschappelijke uitkomsten aan financiële afspraken?

Het Adviesteam Sociale Infrastructuur helpt je graag verder! Wij zijn er om met je mee te denken. We bieden ondersteuning op maat, of je nu zoekt naar praktische hulp of strategisch advies.

Bel ons voor:

- Procesbegeleiding om gesprekken zorgvuldig te laten verlopen en tot gedragen besluiten te komen;
- Strategisch, juridisch en financieel advies bij transformatievraagstukken;
- Praktische ondersteuning bij het inzetten van het impulsbudget;
- Bestuurlijke sessies en collegiale reflectie;
- Maatwerkspecialisten voor complexe regionale situaties;
- Een helpdesk voor algemene vragen over beleid, organisatie en samenwerking.

Samen bouwen aan een toekomstbestendige sociale infrastructuur!

Loop je tegen complexe vraagstukken aan? Onze strategisch adviseurs en maatwerkspecialisten zijn getraind om jouw organisatie vooruit te helpen. Het Adviesteam werkt onafhankelijk en op basis van vertrouwen. Neem nu contact op. Stuur een mail naar socialeinfrastructuur@vng.nl of bel 070-3738393. Voor meer informatie, [kijk op onze webpagina](#).

Op zoek naar inspiratie en ervaringen uit de praktijk?

Sluit je aan bij het lerend netwerk van **Cedris en Divosa**.

Daar ontmoeten gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven elkaar om ideeën, vraagstukken en goede voorbeelden uit te wisselen. Een plek om samen te leren, te reflecteren én verder te komen.

Over de auteurs

De handreikingen zijn geschreven door **Martin Heekelaar**, **Mattias Gijsbertsen** en **Anne van Schothorst**, werkzaam bij organisatieadviesbureau Berenschot.

- Martin Heekelaar werkt als senior managing consultant bij Berenschot. Hij is al decennialang actief binnen het domein van werk en inkomen. Voorheen werkte hij bij Divosa en bij de Inspectie der Rijksfinanciën. Hij geldt als expert op het terrein van de Participatiewet en geeft veelal op strategisch niveau advies aan gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven en landelijke partijen.
- Mattias Gijsbertsen is adviseur bestuurlijke samenwerking en strategie in het sociaal domein bij Berenschot. Hij adviseert onder andere gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven op het terrein van werk en inkomen, en was zes jaar wethouder in de gemeente Groningen met de Participatiewet in portefeuille.
- Anne van Schothorst werkt voor Berenschot binnen het sociaal domein en is voor een groot deel werkzaam op het terrein van werk en inkomen.

Bekostigingsafspraken basisdienstverlening

Handreiking financiële afspraken tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven