

## Dienst Onderwijs Cultuur Sport Welzijn

Afdeling CMS  
Onderwerp Kostprijssystematiek, weerstandsvermogen en  
wachtgeldvoorziening t.a.v. gesubsidieerde  
instellingen.

Aan de leden van de gemeenteraad  
van de gemeente Groningen,

Telefoon 050 – 367 6147 Bijlage(n)

Ons kenmerk OS 08.1662753

Datum 27-8-2008 Uw brief van

Behandeld  
door T.J.J. Taekema

Geachte heer, mevrouw,

### Achtergrond

De afgelopen jaren is de wens om te komen tot een verzakelijking van onze relatie met gesubsidieerde instellingen steeds duidelijker geworden. Die behoefte wordt zowel bij de gemeente als bij de grote instellingen gevoeld. Op 21 augustus 2007 hebben wij uw raad geïnformeerd over de voortgang en de ontwikkelingen inzake de aanbevelingen van de onderzoekcommissie welzijnswerk naar aanleiding van het faillissement van de stichting Wing, waarbij een van de aandachtspunten de opbouw van weerstandsvermogen en andere reserves bij instellingen in relatie tot de kostprijs was.

De directe aanleiding is het rapport van de commissie Kouwenhoven en de aanbevelingen van die commissie om de subsidieverlening niet te richten op het instandhouden van de instellingen maar op het leveren van activiteiten en prestaties. De relatie opdrachtgever-opdrachtnemer (i.q. gemeente-instellingen) wordt beter geregeld en de politie-bestuurlijke doelen worden vertaald in operationele doelen. Hierdoor ontstaat meer samenhang in de trits: doelen-activiteiten-financiering. Monitoring vindt plaats op het niveau van de daadwerkelijke doelsrealisatie. Onderdeel van dit traject is het bepalen van een reële kostprijs voor de afgesproken activiteiten/producten.

Naast deze directe aanleiding voor de gemeente Groningen sluit het traject helemaal aan bij landelijke ontwikkelingen op het terrein van beleidsgestuurde contractfinanciering en de zgn. Will (Welzijninformatie Lokaal en Landelijk) en Trill (Transformatie naar een resultaatgerichte informatievoorziening lokaal en landelijk)-systematiek die is ontwikkeld door de VNG, het ministerie van VWS en de directie van landelijke welzijnsinstellingen.

### Nieuwe werkwijze

Om op basis van prestaties te kunnen subsidiëren is een Programma van Eisen nodig. De gemeente bepaalt de 'wat' vraag en stelt in het Programma van Eisen de randvoorwaarden waaraan de prestatie zal moeten voldoen. De doelen, beoogde effecten en de activiteiten moeten duidelijk en meetbaar zijn. De gemeente monitort daarop, op basis van een beperkt aantal prestatie-indicatoren.



De gesubsidieerde instellingen vullen de 'hoe' vraag in, m.a.w. de instellingen bepalen binnen vooraf bepaalde randvoorwaarden hoe de doelen en effecten worden bereikt en hoe de activiteiten worden ingezet.

Een voorwaarde is dat de instellingen aan een aantal kwaliteitseisen voldoen. Zij moeten hun bedrijfsvoering op orde hebben, goed geleid worden en financieel gezond zijn. Ook stelt deze werkwijze eisen aan de te voeren administratie. De administratie en jaarrekening moeten transparant zijn.

De subsidie wordt vastgesteld op basis van de te leveren producten/diensten gebaseerd op een reële kostprijs. Deze kostprijs kan per product/dienst en instelling verschillen, maar is gebaseerd op dezelfde systematiek. Een andere voorwaarde is dat de instellingen de financiële ruimte hebben om als zelfstandige organisaties te kunnen werken.

### **Programma van Eisen, producten en diensten**

In een Programma van Eisen wordt vastgelegd wat van een instelling wordt verwacht. Dat is nodig om met een instelling heldere en eenduidige afspraken te maken over datgene dat als tegenprestatie voor de subsidie wordt verwacht. Om goede afspraken te maken zijn éénduidige definities nodig over de producten en/of diensten die een instelling moet leveren. In de definitie zijn de producten en/of diensten zoveel mogelijk SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) geformuleerd.

Dat is o.a. nodig:

- om de systematiek van kostprijzen te hanteren;
- voor een instelling om op een goede en zorgvuldige manier verantwoording af te leggen;
- voor de gemeente om te monitoren en als basis voor het vaststellen van de subsidie.

### **Kostprijsystematiek**

De discussie over de te hanteren kostprijsystematiek is voor een belangrijk deel gevoerd in de klankbordgroep. De grotere instellingen (Stiel, WPG, COP, MJD, Stichting Huis voor thuis en daklozen en Biblionet) zijn nauw betrokken bij het ontwikkelen van de systematiek toegesneden op de gemeente Groningen. De financiële controllers van deze instellingen maakten samen met de gemeente deel uit van de klankbordgroep kostprijzen. De resultaten en conclusies zijn besproken met de directies in het directeurenoverleg Zorg & Welzijn, waarbij de uitkomst was dat de kostenplaatsensystematiek de best toepasbare methode is.

#### *Definitie*

*De kostprijs van een product of dienst bestaat uit de totale kosten die gemaakt worden voor het produceren of leveren van het product of dienst.*



Binnen de klankbordgroep is besproken waar de systematiek aan moet voldoen.

- De systematiek moet niet te ingewikkeld zijn
- Een instelling wordt niet belast met onnodige bureaucratie
- De systematiek geeft een helder inzicht in de opbouw van de verschillende kostprijzen
- Gegevens zijn onderling te vergelijken (benchmarking van instellingen)
- Sturen op kosten en op prestaties is mogelijk
- Een kostprijs is een instrument op basis waarvan transparant en inzichtelijk is welke financiële middelen nodig zijn voor het leveren van producten en diensten

Op basis van deze uitgangspunten kiezen zowel wij als de instellingen voor een kostprijsystematiek op basis van een kostenplaatsenmethodiek.

### **Wachtgeldvoorziening**

Voor wat betreft wachtgeldvoorzieningen is het uitgangspunt dat de gemeente geen extra middelen beschikbaar stelt voor de vorming van deze voorziening en ook zelf geen voorziening treft. Mochten er bij een instelling aanspraken ontstaan op wachtgeldvoorzieningen, dan zal per geval bekeken en beoordeeld worden of er aanleiding en/of gronden zijn deze kosten te subsidiëren.

### **Bestemmingsfonds subsidie gemeente Groningen**

De afgelopen jaren hebben laten zien dat een instelling die subsidie ontvangt enige financiële ruimte nodig heeft om beperkte financiële tegenvallers zelf op te kunnen vangen. Dit vergroot ook de mogelijkheden om de instelling op een professionele wijze te kunnen leiden. Dat betekent dat de continuïteit in de uitvoering van de activiteiten beter is gewaarborgd. Een instelling dient derhalve te kunnen beschikken over een zeker weerstandsvermogen.

#### *Definitie weerstandsvermogen*

*Onder weerstandsvermogen verstaan we het vermogen van een instelling om zelf onvoorziene financiële tegenvallers in de exploitatie op te vangen en daarmee de continuïteit van de uitvoering van activiteiten te waarborgen.*

#### *Omvang weerstandsvermogen*

*Het weerstandsvermogen is het eigen vermogen van een instelling inclusief algemene- en bestemmingsreserves en bestemmingsfondsen.*

Er zijn drie methoden om het weerstandsvermogen te vormen:

1. Efficiënter werken; sommige instellingen zijn misschien in staat om het gewenste kwantiteits- en kwaliteitsniveau van de activiteiten te leveren. Dat kan door met minder of goedkopere uren in te zetten dan in de subsidieafspraken is afgesproken. Door het overschot op de subsidie niet terug te vorderen, kan de instelling dit gebruiken voor het vormen of voeden van een weerstandsvermogen. Deze methode belooft goed ondernemerschap.



2. Productiebeperking; Bij deze methode levert de instelling (tijdelijke) 98% van de activiteiten tegen 100% subsidie. Met de resterende 2% van de subsidie vormt of voedt de instelling het weerstandsvermogen. Bij het toepassen van deze methode moet de instelling vooraf de omvang en het gevolg van de productiebeperking in beeld brengen. Als het uiteindelijk realiseren van stads- en beleidsdoelen niet in gevaar komt is deze methode mogelijk.
3. Beschikbaar stellen van extra financiële middelen.

Een mix van bovenstaande methoden is ook mogelijk. In alle gevallen heeft een instelling de mogelijkheid om een weerstandsvermogen op te bouwen door een overschot op de gemeentelijke subsidie. De wijze waarop het weerstandsvermogen vorm krijgt is instelling gebonden en dus maatwerk. Daarbij geldt verder dat de opbouw van het weerstandsvermogen in principe niet leidt tot extra subsidie door de gemeente Groningen.

#### *Voorwaarden voor het opbouwen van een weerstandsvermogen*

Het opbouwen van een weerstandsvermogen met gemeentelijke subsidie vraagt wel om nadere spelregels. Die spelregels zijn om een aantal redenen nodig. Immers het opgebouwde weerstandsvermogen bestaat uit subsidiegeld van de gemeente Groningen. Het is logisch dat de gemeente zeggenschap heeft en houdt bij de besteding van het bestemmingsfonds. De volgende spelregels zijn nodig:

- Een instelling registreert nauwkeurig wat de kosten en baten zijn van door de gemeente Groningen gesubsidieerde activiteiten. Dat is nodig om vast te stellen of er een overschot is en hoe groot dat is.
- De instelling stort het overschot in een te vormen bestemmingsfonds subsidie gemeente Groningen (hierna het fonds);
- Bij beëindiging van de subsidierelatie met de instelling vloeien de middelen in het fonds terug naar de gemeente Groningen;
- Bij de ontbinding/opheffing/verkoop of fusie van een instelling vloeien de middelen in het fonds ook terug naar de gemeente Groningen;
- Onttrekkingen of het doen van uitgaven ten laste van het fonds mag alleen na schriftelijke toestemming van de gemeente Groningen. De gemeente houdt de zeggenschap over de besteding van het fonds.

Deze voorwaarden gelden dus niet voor weerstandsvermogen dat de instelling op andere manieren opbouwt. Die financiële middelen komen ook niet in het fonds terecht. De hoogte van het fonds mag maximaal 15% bedragen van het structurele subsidiebedrag dat een instelling voor het betreffende boekjaar van gemeente Groningen ontvangt.

Wij zullen, in overleg met de instellingen, nog nadere “spelregels” opstellen met betrekking tot de mogelijkheid voor een instelling om onttrekkingen of het doen van uitgaven ten laste van het fonds te laten plaatsvinden.

### **Wachtgeldvoorziening**

Sommige CAO's (o.a. de CAO-welzijn) kennen een wachtgeldgevend ontslag. Dat wachtgeld komt ten laste van de instelling die werkgever is. Instellingen vormen hier in een aantal gevallen zelf een wachtgeldverplichting voor. Het vormen van een voorziening voor wachtgeldverplichtingen binnen instellingen kan leiden tot extra financieringsbehoefte zonder dat daar concrete activiteiten tegenover staan, dan wel tot een afname van activiteiten.

Wij zullen derhalve geen extra middelen beschikbaar stellen voor de vorming van een dergelijke wachtgeldvoorziening. Ook zullen wij zelf geen "wachtgeldvoorziening" vormen voor deze wachtgeldverplichtingen van instellingen.

Mochten er bij een instelling wachtgeldverplichtingen ontstaan, dan zullen wij per geval beoordelen of er aanleiding en/of gronden zijn om die kosten te subsidiëren.

### **Overleg/afstemming directeuren Zorg & Welzijn**

In de vergadering van 7 augustus 2008 is uitgebreid van gedachten gewisseld over de nieuwe wijze van subsidieverstrekking aan de hand van een Programma van Eisen, budget en de aanbidding van instellingen aan de gemeente (offerte) met behulp van de nieuwe kostprijsystematiek. In de pilot MJD wordt hier nu ervaring mee opgedaan en het nieuwe systeem gaat vanaf 2009 (subsidiejaar 2010) gelden voor de andere instellingen.

De instellingen hebben in het overleg aangegeven dat zij het gaan werken met de kostprijsystematiek zien als een belangrijke verbetering, die ook positieve effecten heeft op de eigen bedrijfsvoering. Van gemeentezijde hebben wij aangegeven dat er geen extra middelen beschikbaar komen voor de opbouw van het weerstandsvermogen en eventuele claims m.b.t. wachtgelduitkeringen. We hebben van gedachten gewisseld hoe instellingen zelf de komende jaren op een evenwichtige wijze kunnen werken aan de opbouw van het weerstandvermogen. Ook hebben wij aangegeven dat bij calamiteiten m.b.t. aanspraak op de wachtgeldregeling in goed overleg met de gemeente oplossingen gevonden moeten worden. Daarnaast hebben wij in het overleg nog stilgestaan bij de volgende punten (alsmede de oplossingsrichting)

- *vereenvoudiging regeldruk* (nadere afstemming tussen rijksregels en gemeentelijke regels). Wij hebben toegezegd hierover met de instellingen nader te overleggen met als oogmerk om de regeldruk te verlagen, zonder daarbij uit het oog te verliezen dat verantwoordingsinformatie ook informatie m.b.t. tot nieuw beleid, dan wel herijking van beleid op kan leveren;
- *pilot MJD*. Dient leerpunten te genereren voor de verdere verfijning van de afspraken met de instellingen. Om die reden hebben we ook toegezegd de nu functionerende werkgroep nog niet op te heffen, maar tot 1 juli 2009 een rol te geven bij de leerpunten van de pilot, alsmede het ontwikkelen van de beleidsregels die noodzakelijk zijn m.b.t. de opbouw en besteding van het weerstandsvermogen;
- *subsidies*. Het onderhavige voorstel heeft uitsluitend betrekking op de subsidierelatie tussen de gemeente Groningen en de instellingen.
- *Reikwijdte opbouw weerstandsvermogen*. Dit betreft niet alleen de OCSW-subsidies, maar heeft betrekking op alle subsidies van de gemeente Groningen (dus ook van andere diensten).



Met inachtneming van bovenstaande opmerkingen, die deels nog nader moeten worden vormgegeven in de beleidsregels (toezegging: coproductie tussen gemeente en instellingen en verwerking van de leerpunten MJD-pilot) hebben de directeurs Zorg en Welzijn in het overleg van 7 augustus j.l. ingestemd met de invoering van de kostprijsystematiek gesubsidieerde instellingen

Wij vertrouwen erop u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen

de burgemeester

de secretaris