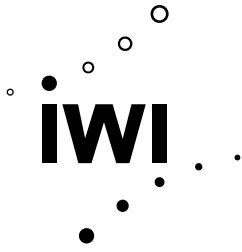


Wsw en re-integratie gescheiden

Verkennde studie



Wsw en re-integratie gescheiden

V06/11, september 2006

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	7
1.2 Doelstelling	7
1.3 Probleemstelling	7
2 Aanpak van het onderzoek	9
3 Bevindingen	11
3.1 Documentenstudie	11
3.2 Resultaten uit de enquête	13
4 Conclusies	19
Lijst van afkortingen	22
Bijlage 1	23
Bijlage 2	29

Samenvatting

Veel bedrijven die zijn belast met de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) voeren, naast hun reguliere Wsw-taken, ook re-integratieactiviteiten uit voor niet tot de doelgroep van de Wsw behorende personen. Bij samenloop van deze activiteiten binnen één onderneming bestaat het risico van oneigenlijk gebruik van subsidiegelden.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is van mening, dat Wsw-subsidies uitsluitend voor de uitvoering van deze wet moeten worden aangewend. In het kader van de voorgenomen modernisering van de Wsw heeft de staatssecretaris IWI verzocht om te onderzoeken of de sw-bedrijven hun financieringsstromen hebben gescheiden en of dat de wetgeving waarborgen biedt voor deze scheiding.

IWI heeft alle 90 sw-bedrijven gevraagd hoe de publieke en private taken in de praktijk worden gescheiden. 80 procent van de sw-bedrijven geeft aan naast hun reguliere Wsw-taken, re-integratie-activiteiten uit te voeren voor niet tot de doelgroep van de Wsw behorende personen. Uit de resultaten van het onderzoek concludeert Inspectie Werk en Inkomen (IWI), dat deze sw-bedrijven een juridische of een vorm van administratieve scheiding voor de re-integratieactiviteiten hebben aangebracht. De sw-bedrijven maken eigen keuzes voor de systematiek van kostprijsberekening, kostenverrekening en resultaatbestemming. Hierdoor bestaat een beperkt risico op vermenging van financiële stromen.

Uit documentenstudie concludeert IWI, dat weinig is gecodificeerd met betrekking tot de samenloop van publieke en private taken binnen één onderneming. Wet- en regelgeving bieden sw-bedrijven veel vrijheid bij hun economisch handelen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In het kader van de uitwerking van de voorstellen voor de modernisering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Inspectie Werk en Inkomen verzocht om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop organisaties, die zijn belast met de uitvoering van de Wsw, hun primaire taken en hun nevenactiviteiten praktisch en vooral financieel/boekhoudkundig hebben gescheiden en of deze scheiding in de praktijk en door de huidige (nationale en Europese) wet- en regelgeving afdoende kan worden gewaarborgd.

De staatssecretaris heeft in de Tweede Kamer aangegeven, dat het kunnen waarborgen van deze scheiding, voor hem een voorwaarde is om het ontplooiën van andere activiteiten door sw-bedrijven mogelijk te laten blijven. De eventuele activiteiten voor niet Wsw-geïndiceerden mogen overigens niet ten koste gaan van de taken ten behoeve van de sw-doelgroepen. Tevens dient strikt gewaarborgd te kunnen worden dat de rijksmiddelen, die voor de uitvoering van de Wsw worden verstrekt, niet (ook niet ten dele) worden ingezet om andere activiteiten te ontplooiën.

In reactie op dit standpunt deelden uitvoeringsorganisaties mee dat er in de praktijk voldoende scheiding bestaat, ook in boekhoudkundige zin, tussen de taken en er daarom geen sprake is van vermenging van middelen.

1.2 Doelstelling

Met dit onderzoek wil IWI inzicht krijgen in:

- De (wettelijke) voorschriften voor de inrichting van de administratie van (sw-)bedrijven;
- De uitvoeringspraktijk bij sw-bedrijven met betrekking tot de samenloop van Wsw-taken en re-integratieactiviteiten voor niet Wsw-geïndiceerden;
- Het toezicht op deze re-integratieactiviteiten bij sw-bedrijven.

Op grond van de verkregen informatie zal IWI de staatssecretaris informeren over de uitvoeringspraktijk bij de samenloop van activiteiten bij sw-bedrijven en de waarborgen met betrekking tot de scheiding van deze taken in de (financiële) administraties.

1.3 Probleemstelling

De subsidie die gemeenten voor de uitvoering van de Wsw ontvangen mag alleen worden aangewend voor deze wettelijke taak. Bij de combinatie van Wsw-taken met re-integratieactiviteiten voor niet Wsw-geïndiceerden binnen één bedrijf bestaat de kans op vermenging van financieringsstromen. Dit kan er tevens toe leiden, dat de nevenactiviteiten die sw-bedrijven uitvoeren ten koste gaan van de Wsw-doelgroep.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag: *‘Hebben de sw-bedrijven die, naast hun reguliere Wsw-taken, re-integratieactiviteiten voor niet Wsw-geïndiceerden uitvoeren, een zodanige scheiding in de (financiële) administratie aangebracht, zodat het risico van oneigenlijk gebruik van Wsw-subsidie wordt voorkomen en wordt vervolgens daarop voldoende toezicht gehouden?’*

Veel bedrijven die zijn belast met de uitvoering van de Wsw (sw-bedrijven) voeren, vaak uit rentabiliteitsoverwegingen, naast hun primaire taak ook andere activiteiten uit, waaronder re-integratiewerkzaamheden voor gemeenten, UWV en andere externe organisaties. Deze re-integratieactiviteiten zijn bedoeld om personen, die niet tot de doelgroep van de Wsw behoren, toe te rusten voor het arbeidsproces. De Wsw is bedoeld voor personen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn. Het budget dat het rijk beschikbaar stelt voor de uitvoering van de Wsw is uitsluitend bedoeld voor deze doelgroep.

De uitvoering van de Wsw is opgedragen aan de gemeenten. Gemeenten zijn autonoom bij de uitvoering van deze wet, waarvoor zij een subsidiebudget krijgen toegewezen. De hoogte van het subsidiebedrag is gekoppeld aan het aantal, vooraf vastgestelde, te realiseren dienstbetrekkingen. Hierover verantwoorden gemeenten zich achteraf. Met de subsidie worden, gemiddeld genomen, de loonkosten gefinancierd. Daarnaast moet door middel van de bedrijfsvoering de exploitatie van het sw-bedrijf sluitend worden gemaakt. Een eventueel exploitatietekort komt meestal ten laste van de deelnemende gemeenten. De Wsw bevat vanaf 1998 geen voorschriften meer ten aanzien van de exploitatie en de administratieve organisatie, en gemeenten hoeven hierover geen verantwoording afleggen aan de minister van SZW.

2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is erop gericht om inzicht te verkrijgen in wijze waarop de scheiding tussen Wsw-taken en re-integratieactiviteiten in de uitvoeringspraktijk is vormgegeven. Dit inzicht verkrijgt IWI door middel van een verkennende studie. Deze studie bevat geen oordeel. Gelet op de doelstelling van dit onderzoek trekt IWI de conclusie, dat de door de afzonderlijke sw-bedrijven bij de enquête verstrekte informatie voldoende betrouwbaar is om inzicht te geven in de uitvoeringspraktijk. De consistentie van de verkregen informatie bevestigt volgens IWI dit uitgangspunt.

Het onderzoek is als volgt opgebouwd:

- 1 Door middel van een documentenonderzoek heeft IWI zich een beeld gevormd over de (wettelijke) voorschriften en de mogelijke risico's bij samenloop van publieke en private activiteiten binnen één bedrijf (zie bijlage 1). IWI heeft bestudeerd of:
 - de nationale wet- en regelgeving richtlijnen voorschrijven voor de inrichting van de administratie van bedrijven bij samenloop van activiteiten;
 - de Europese wet- en regelgeving richtlijnen voorschrijven voor de inrichting van de administratie van bedrijven bij samenloop van activiteiten;
 - de richtlijnen en voorschriften die gelden voor de accountantscontrole op de uitvoering van de Wsw, waarborgen voor deze scheiding bieden;
 - publicaties die zijn verschenen met betrekking tot de samenloop van publieke en private activiteiten door overheidsinstanties, benoemd als het dossier 'markt en overheid',
 - knelpunten in de uitvoeringspraktijk onderkennen die van belang kunnen zijn voor (de inrichting van) dit onderzoek.
- 2 De uit de documentenstudie verkregen informatie is gebruikt voor het opstellen van een enquêteformulier dat er voor dient om op hoofdlijnen inzicht te krijgen in de organisatorische inrichting van en de administratieve processen bij sw-bedrijven die re-integratieactiviteiten uitvoeren (zie bijlage 2).
- 3 Voorafgaand aan het enquêteonderzoek heeft IWI gesprekken gevoerd bij vier sw-bedrijven die re-integratieactiviteiten voor de markt uitvoeren, waarbij de bruikbaarheid van het enquêteformulier is getest.
- 4 Om zich een beeld te kunnen vormen over de uitvoeringspraktijk bij de accountantscontrole van de Wsw, heeft IWI een informatief gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van de kerngroep Wsw van accountantskantoor Deloitte.
- 5 Enquête bij de sw-bedrijven
IWI heeft alle 90 sw-bedrijven schriftelijk gevraagd of ze re-integratieactiviteiten uitvoeren en zo ja:
 - of zij een scheiding hebben aangebracht tussen de publieke en private taken;
 - op welke wijze deze bedrijven de scheiding in de administratie hebben aangebracht;
 - op welke wijze kosten(door)berekening plaatsvindt;
 - of, en zo ja, op welke wijze toezicht op de administratieve scheiding is vormgegeven.

- 6 Als aanvulling op de enquête heeft IWI gebruik gemaakt van de informatie op de websites van de sw-bedrijven.

In het kader van dit onderzoek worden ‘publieke activiteiten’ onderscheiden, waarmee wordt bedoeld de activiteiten die voortvloeien uit de Wsw en ‘private activiteiten’, uit de re-integratie - activiteiten die sw-bedrijven voor derden uitvoeren, waaronder de UWV, gemeenten en particuliere re-integratiebedrijven.

3 Bevindingen

3.1 Documentenstudie

Voor de documentenstudie, ten behoeve van het onderzoek naar de samenloop van publieke en private taken door overheidsinstanties, heeft IWI gekozen voor nationale en internationale wetgeving die voorschriften geven met betrekking tot de inrichting van administraties door bedrijven. Daarnaast zijn de richtlijnen voor de accountantscontrole bij gemeenten bestudeerd om een beeld te krijgen over reikwijdte van accountantscontrole op de administratie van sw-bedrijven. Via internet zijn enkele rapporten met betrekking tot het onderwerp ‘markt en overheid’ geselecteerd, waaronder een rapport van de gezaghebbende Algemene Rekenkamer, wat mede inzicht geeft in de uitvoeringpraktijk en de mogelijke knelpunten bij de samenloop van publieke en private taken.

In dit hoofdstuk zijn de voor dit onderzoek belangrijkste bevindingen uit de documentenstudie weergegeven. In bijlage 1 is dit verder uitgewerkt.

Burgerlijk Wetboek

In Titel 9 van Boek 2 Burgerlijk Wetboek (BW) zijn regels voor inrichting van de jaarrekening en het jaarverslag van een NV of een BV vastgelegd. Het zijn algemene richtlijnen en er zijn geen specifieke voorschriften met betrekking tot de kostprijsberekening en het doorbelasten van kosten opgenomen, anders dan dat ‘algemeen geldende bedrijfseconomische principes’ moeten worden gehanteerd en dat het uiteindelijke resultaat een getrouw beeld moet geven.

De accountant onderzoekt of de jaarrekening het in artikel 362, Boek 2, BW vereiste inzicht geeft en geeft de uitslag van zijn onderzoek weer in een verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening. De accountant besteedt niet specifiek aandacht aan baten, lasten en balansmutaties ontstaan door specifieke programma’s.

IWI concludeert dat het BW geen dwingende voorschriften geeft voor de inrichting van de administratie door bedrijven en het toezicht door de accountant.

Mededingingswet

De Mededingingswet is gebaseerd op de Europese Transparantierichtlijn met betrekking tot de ‘Financiële transparantie binnen bepaalde ondernemingen’. In deze wet is voorgeschreven dat inzichtelijk moet zijn welke lasten en baten met de verschillende activiteiten verband houden en volgens welke methoden deze lasten en baten worden toegerekend. Het staat ondernemingen vrij om een keuze te maken voor de manier van toerekening, maar wel moet duidelijk zijn welke beginselen worden toegepast en het toerekenen van de lasten moet proportioneel zijn. De toegepaste waarderingsgrondslagen en de allocatiebeginselen moeten eveneens zijn vastgelegd.

Deze eisen met betrekking tot een gescheiden administratie gelden voor ondernemingen waarvan de netto jaaromzet meer dan € 40 miljoen bedraagt gedurende de twee voorafgaande boekjaren.

IWI concludeert dat de Mededingingswet voorschriften geeft voor het voeren van een gescheiden administratie, maar dat deze voorschriften, gezien de gestelde omzetnorm en de omzetcijfers die de sw-bedrijven hebben gegeven, niet op re-integratieactiviteiten van de sw-bedrijven van toepassing zijn.

Wet sociale werkvoorziening

De voorschriften van de Wet sociale werkvoorziening zijn uitsluitend van toepassing op de Wsw-activiteiten. In deze wet zijn geen eisen gesteld voor de inrichting van de administratie, de kostentoekening aan orders of activiteiten, de wijze van resultaat berekening, etc. Artikel 5 Wsw stelt dat de bedongen vergoeding voor de arbeid of geleverde diensten, de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord mag beïnvloeden. De Wsw kent geen belemmeringen voor sw-bedrijven voor het uitvoeren van nevenactiviteiten. De voorgeschreven verantwoording aan de Minister, en de voorschriften voor het accountantsonderzoek op deze verantwoording, beperken zich tot de voor de subsidievaststelling van belang zijnde (niet-financiële) gegevens met betrekking tot de gerealiseerde arbeidsplaatsen. Er zijn geen verantwoordingseisen voor de bedrijfsvoering, de exploitatie en het bedrijfsresultaat.

IWI concludeert dat de Wsw geen administratieve voorschriften kent voor de inrichting van de (financiële) administratie, de kostprijsberekening, de doorberekening van kosten, etc. Evenmin belet de wet sw-bedrijven om nevenactiviteiten voor niet Wsw-geïndiceerden uit te voeren.

Besluit accountantscontrole

Het Besluit accountantscontrole gemeenten, dat ook van toepassing is op gemeenschappelijke regelingen, stelt minimumeisen aan de accountantscontrole en geeft algemene richtlijnen voor het rechtmatigheidoordeel. Controletechnische zaken, die vanuit het vakgebied van de accountant bekend behoren te zijn, maken geen onderdeel uit van het besluit. De accountantscontrole richt zich op de baten, de lasten en de balansmutaties van de jaarrekening als geheel, waarbij geen specifieke aandacht voor Wsw-gerelateerde uitgaven en ontvangsten is voorgeschreven. Deze bevinding werd door de accountants van Deloitte bevestigd.

IWI concludeert dat het Besluit accountantscontrole geen voorschriften geeft voor het toezicht op de inrichting van bedrijfsadministraties, de kostprijsberekening, de doorberekening van kosten, etc. voor de afzonderlijke activiteiten bij samenloop van activiteiten binnen een bedrijf.

Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft in 2004 een onderzoek ingesteld naar organisaties, die publieke taken en publieke financiering combineren met private activiteiten en private financiering. Bij dit onderzoek is ondermeer vastgesteld dat de overheid instellingen de ruimte biedt voor zowel publieke als private activiteiten, maar dat in wet- en regelgeving hiervoor nog weinig is gecodificeerd en dat dit geen duidelijke plaats heeft in het toezicht, waardoor er te weinig aandacht wordt geschonken aan de risico's van vermenging van geldstromen.

Met de Algemene Rekenkamer concludeert IWI, dat ontoereikende regelgeving en het onvoldoende positioneren van het toezicht op de administratieve en financiële processen bij samenloop van activiteiten binnen één onderneming, het risico voor het oneigenlijk gebruik van subsidie in zich bergt.

Overige publicaties

Uit publicaties blijkt dat het risico van kruissubsidiëring en/of functievermenging bij de samenloop van publieke en private taken door overheidsinstanties al enige jaren onderwerp van studie en voorgenomen wetgeving zijn, maar dat dit tot op heden niet tot wetgeving heeft geleid. Een hernieuwd wetsvoorstel met ‘gedragsregels voor de ondernemende overheid’ is in behandeling bij de Sociaal Economische Raad.

Eindconclusie

Uit de documentenstudie concludeert IWI, dat door het ontbreken van wet- en regelgeving met betrekking tot de samenloop van publieke en private activiteiten binnen één onderneming, er geen kader is om de risico's met betrekking tot het oneigenlijk aanwenden van subsidie te kunnen toetsen. Waarborgen om van vermenging (de financiering) van publieke en private activiteiten te voorkomen, blijken vooral te worden gerealiseerd door middel van:

- de organisatorische en/of juridische scheiding van taken;
- de administratieve scheiding van taken, waaronder de methode voor het toerekenen van kosten, de kostprijsberekening, de ‘checks and balances’ en de financiële verantwoording over de afzonderlijke activiteiten.

De hiervoor genoemde elementen heeft IWI als uitgangspunten gekozen voor de inrichting van de enquête.

3.2 Resultaten uit de enquête

Inleiding

Door middel van de enquête wil IWI inzicht krijgen in de uitvoeringspraktijk bij sw-bedrijven die, naast de Wsw-taken, ook re-integratieactiviteiten voor niet Wsw-geïndiceerden uitvoeren. De enquête is uitgezet bij alle 90 bedrijven die door de gemeenten zijn aangewezen om de Wsw uit te voeren. Van 86 bedrijven is een ingevuld enquêteformulier terug ontvangen, wat naar het oordeel van IWI voldoende is voor het landelijke beeld. Omdat sprake is van een indicatief onderzoek en de informatie hiervoor is gebaseerd op een beperkt aantal waarnemingen worden in dit hoofdstuk alleen op hoofdlijnen de waarnemingen vermeld. Waar wordt gesproken over re-integratie-activiteiten wordt bedoeld dat deze activiteiten zijn gericht op niet Wsw-geïndiceerden.

Aantal sw-bedrijven dat re-integratietaken voor niet Wsw-geïndiceerden uitvoert

Om inzicht te krijgen in het aantal sw-bedrijven dat, naast de wettelijke taken van de Wsw, nog andere re-integratieactiviteiten voor niet Wsw-geïndiceerden uitvoeren, heeft IWI alle sw-bedrijven hiernaar gevraagd. Om een beeld over de omvang van deze activiteiten te krijgen is tevens verzocht de in 2005 gerealiseerde omzet aan te geven.

Van de aan het onderzoek deelnemende bedrijven geven er 69 (80%) aan dat, naast de uitvoeringstaken Wsw, ook andere activiteiten die op arbeidsintegratie zijn gericht, worden uitgevoerd. De overige 17 (20%) respondenten beperken hun activiteiten tot de kerntaak: het uitvoeren van de Wsw.

Overzicht van het aantal ontvangen reacties op de enquête (tabel 1).

	Aantal sw- bedrijven	In % van de respondenten	In % van alle sw-bedrijven
<i>Wel re-integratieactiviteiten</i>	69	80	77
<i>Geen re-integratieactiviteiten</i>	17	20	19
<i>Geen informatie ingezonden</i>	4	n.v.t.	4
<i>Totaal</i>	90	100	100

De sw-bedrijven, die aangeven re-integratieactiviteiten uit te voeren, hebben vermeld dat zij in 2005 gezamenlijk een omzet¹ hebben gerealiseerd van totaal ca. 1 miljard euro en dat hun omzet van de re-integratieactiviteiten gemiddeld ongeveer 9 % van de totale omzet heeft bedragen.

De uitvoerders van de Wsw zijn van mening dat de Wsw-subsidies correct voor het doel worden gebruikt, alleen al omdat de door het rijk verstrekte subsidies voor het realiseren van arbeidsplaatsen in Wsw-verband, gemiddeld genomen, slechts de loonkosten van de Wsw-werknemers afdekken. De door de bedrijfsvoering gegenereerde opbrengsten zien zij als middelen waar zij vrij over mogen beschikken. Uit statistische gegevens van het CBS blijkt dat de subsidieratio voor de Wsw (dit is de verhouding van de rijksvergoeding Wsw en de totale loonkosten Wsw) over 2003 100,14 bedraagt en over 2004 98,287.

IWI concludeert dat de statistische gegevens over 2003 en 2004 aantonen, dat landelijke gemiddeld genomen, de hoogte van de Wsw-subsidies ongeveer de loonkosten voor Wsw-werknemers over die jaren dekken.

Uitvoeringsvormen voor de re-integratieactiviteiten

Om inzicht te krijgen in het risico van vermenging van activiteiten en/of financieringsstromen bij samenloop van activiteiten binnen één onderneming heeft IWI de sw-bedrijven gevraagd aan te geven hoe de re-integratieactiviteiten binnen het bedrijf zijn georganiseerd.

Uit het onderzoek is gebleken dat er geen sprake is van een eenduidige juridische vormgeving van de organisaties. De vormgeving varieert van een eenvoudige structuur, als tak van dienst van een gemeente of binnen een werkvoorzieningschap, tot complexe conglomeraten van publieke en private rechtspersonen. Zo zijn er twee sw-bedrijven die zich, als tak van dienst van de gemeente, niet als marktpartij profileren, maar wel diensten verlenen aan andere organisaties, vooral aan gemeenten.

Van de sw-bedrijven die re-integratieactiviteiten uitvoeren, hebben 22 (32%) geen juridische scheiding aangebracht tussen de publieke en private activiteiten. Bij 26 uitvoerders (38%) is sprake van één of meer te onderscheiden privaatrechtelijke rechtspersonen, in de vorm van een BV of een stichting, waarin de re-integratieactiviteiten zijn ondergebracht. De overige 21 (30%) hebben een deel van de re-integratieactiviteiten ondergebracht in een BV of een stichting en voeren deze activiteit eveneens uit binnen het sw-bedrijf.

¹ Het gaat hier om de totale omzet. IWI maakt een voorbehoud met betrekking tot de betrouwbaarheid van deze cijfers. Het begrip 'omzet' wordt namelijk niet eenduidig ingevuld.

Overzicht van de uitvoeringsvormen voor de re-integratieactiviteiten bij sw-bedrijven (tabel 2).

	Aantal sw- bedrijven	In %
<i>Geen juridische scheiding</i>	22	32
<i>Wel een juridische scheiding</i>	26	38
<i>Gedeeltelijke juridische scheiding</i>	21	30
<i>Totaal</i>	69	100

IWI constateert dat er geen directe relatie bestaat tussen de gekozen vorm van uitvoering en de omzet uit de re-integratieactiviteiten. De vorm van uitvoering is volgens IWI wel van invloed op de hoogte van het risico voor vermenging van financieringsstromen. Bij het ontbreken van een juridische scheiding is dit risico groter dan bij bedrijven die een juridische scheiding hebben aangebracht.

Opdrachtgevers van re-integratieactiviteiten

Om een beeld te krijgen van de organisaties waarvoor de re-integratieactiviteiten worden uitgevoerd heeft IWI gevraagd aan te geven op welke groepen deze activiteiten zich voornamelijk richten.

De door de sw-bedrijven verstrekte informatie met betrekking tot de aard van en opdrachtgevers voor de re-integratieactiviteiten beperkt zich voornamelijk tot de activiteiten voor de publieke sector. Van de 22 sw-bedrijven die private en publieke activiteiten niet scheiden, voert 50% taken uit in opdracht van gemeenten, waarbij het vooral gaat om activiteiten in het kader van 'work first'. Dit geldt eveneens voor de 21 bedrijven die private activiteiten gedeeltelijk afscheiden van de publieke activiteiten. Deze bedrijven hebben de re-integratieactiviteiten voor gemeenten voor 80% ondergebracht in de publieke rechtspersoon. Van de 26 bedrijven die de re-integratieactiviteiten uitsluitend onderbrengen in private rechtspersonen, voert 30% taken voor gemeenten uit.

Overzicht van de re-integratieactiviteiten door sw-bedrijven voor gemeenten (tabel 3).

Uitvoeringsvorm voor de re- integratieactiviteiten	Aantal sw- bedrijven	Uitvoering taken voor gemeenten in %
<i>Geen juridische scheiding</i>	22	50
<i>Wel een juridische scheiding</i>	26	30
<i>Gedeeltelijke juridische scheiding</i>	21	80*

* Dit betreft de niet juridisch gescheiden onderdelen van de betreffende bedrijven.

IWI constateert dat de sw-bedrijven die re-integratieactiviteiten binnen het bedrijf uitvoeren, meer in opdracht van gemeenten werken dan de overige sw-bedrijven. Uit het onderzoek is niet gebleken of dit een factor is die van invloed is op het risico van vermenging van financieringsstromen.

Administratieve inrichting

Om inzicht te krijgen in het risico van vermenging van financieringsstromen bij samenloop van activiteiten binnen één onderneming heeft IWI de sw-bedrijven gevraagd aan te geven hoe de re-integratieactiviteiten binnen de administratie zijn georganiseerd.

De 22 sw-bedrijven die geen juridische scheiding hebben aangebracht tussen publieke en private taken, hebben wel een vorm van administratieve scheiding toegepast. Dit geldt ook voor de niet juridisch gescheiden onderdelen van de 21 sw-bedrijven die een gedeeltelijke scheiding hebben. Meestal wordt hiervoor gebruik gemaakt van afzonderlijke kostenplaatsen voor de onderscheiden activiteiten. Andere voorkomende vormen zijn een afzonderlijke divisie, aparte grootboekrekeningen of een subadministratie voor de re-integratieactiviteiten.

Bij de 26 sw-bedrijven die de private taken in een private rechtspersoon hebben ondergebracht is altijd sprake van een administratieve scheiding. Van deze 26 zijn er 5 (20%) 'self-supporting'. Hiermee wordt bedoeld dat deze rechtspersoon over alle faciliteiten beschikt om zelfstandig te kunnen functioneren, zoals eigen personeel, eigen huisvesting en een eigen directie.

IWI concludeert dat de sw-bedrijven een administratieve scheiding hebben aangebracht tussen de reguliere Wsw-taken en de re-integratieactiviteiten. Indien de activiteiten in een private rechtspersoon zijn ondergebracht, is er automatisch een gescheiden administratie, dat het risico van vermenging beperkt. Bij bedrijven die 'self-supporting' zijn, is het risico van vermenging gering omdat de administratie van deze bedrijven volledig gescheiden is van het sw-bedrijf.

Kostprijsberekening

In de (door)berekening van kosten voor de onderscheiden diensten, maar ook in het exploitatiere resultaat en de bestemming van het bedrijfsresultaat wordt de financiële relatie tussen Wsw- en re-integratieactiviteiten zichtbaar. Om deze relatie inzichtelijk te krijgen heeft IWI de sw-bedrijven hierover informatie gevraagd. Gezien de diversiteit van de verkregen informatie wordt volstaan met het vermelden van de hoofdlijnen.

Met uitzondering van de bedrijven die 'self-supporting' zijn, maken alle bedrijven voor de re-integratieactiviteiten gebruik van de faciliteiten van het sw-bedrijf. Deze faciliteiten betreffen voornamelijk het gebruik maken van huisvesting, inventaris, automatisering en personeel. Deze (directe) kosten worden doorberekend aan de activiteiten of aan de rechtspersoon die van hun faciliteiten gebruik maakt. Tevens worden indirecte kosten doorberekend voor ondermeer het aandeel in de directievoering, de administratie en de dienstverlening.

Het merendeel van de bedrijven hanteert vaste verrekenprijzen voor het doorberekenen van de kosten voor geleverde diensten of het gebruik van faciliteiten. Deze vaste verrekenprijzen zijn vooraf vastgesteld. De samenstelling van de vaste verrekenprijzen verschilt per bedrijf en wordt gebaseerd op de integrale kostprijs, de kosten verdeelstaat, de begrote kosten of een schatting. Voor de indirecte kosten wordt een opslagpercentage op de verrekenprijs toegepast en enkele bedrijven hanteren ook een winstopslag.

Overzicht van de bedrijven die vaste verrekenprijzen hanteren (tabel 4).

Uitvoeringsvorm voor de re-integratieactiviteiten	Aantal sw-bedrijven	Vaste verrekenprijzen
<i>Geen juridische scheiding</i>	37*	18 (49%)
<i>Gehele of een gedeeltelijke juridische scheiding</i>	47*	35 (73%)

* Inclusief het betreffende aandeel van de bedrijven met een gedeeltelijke juridische scheiding.

Daar waar vaste verrekenprijzen worden gehanteerd, worden deze jaarlijks aangepast. Deze aanpassing gebeurt voornamelijk op basis van nacalculatie. Ook wordt wel de prijsindex gevolgd of wordt de verrekenprijs afgestemd op de marktontwikkelingen.

IWI constateert dat uit het onderzoek is gebleken dat de werkwijze bij het be- en doorberekenen van kosten per voorkomende organisatievorm niet verschilt. Wel blijkt de samenstelling van de verrekenprijzen per bedrijf te verschillen. Hierbij merkt IWI op dat 'vaste verrekenprijs' en 'integrale kostprijs' algemeen gangbare begrippen zijn, waarbij het de gebruiker vrij staat om te bepalen welke kostencomponenten, en tot welke hoogte, hierin worden meegenomen. Uit het onderzoek is geen (eenduidig) beeld naar voren gekomen over de samenstelling van c.q. de gehanteerde normen voor de verrekenprijzen.

Bedrijfsresultaat

Met de winstbestemming bestaat het risico dat subsidiegelden wegvloeien. IWI heeft daarom aan de bedrijven die re-integratieactiviteiten in een rechtspersoon hebben ondergebracht gevraagd of statutair of op andere wijze de winstbestemming is geregeld. Niet alle bedrijven hebben deze informatie verstrekt zodat hier het algemene beeld wordt weergegeven.

Indien geen juridische scheiding in de organisatie is aangebracht, leiden de resultaten over de verschillende activiteiten uiteindelijk tot één exploitatieresultaat voor het sw-bedrijf. Bij ongeveer de helft van de bedrijven, die re-integratieactiviteiten in een rechtspersoon hebben ondergebracht, wordt de winst op de re-integratieactiviteiten in de jaarrekening geconsolideerd met de resultaten voor de overige activiteiten. Bij de andere bedrijven wordt de winst per activiteit gescheiden gehouden.

In de statuten is geen exacte winstbestemming vermeld, maar is slechts bepaald dat de beslissing over de winstverdeling bij de aandeelhouders ligt. Bij enkele bedrijven is geregeld dat de winst (deels) binnen het bedrijf blijft tot een financiële buffer is gevormd, waarna het eventuele restant, evenals bij de andere rechtspersonen, wordt aangewend voor een dividend uitkering aan de aandeelhouders. Op concernniveau is er meestal geen sprake van compensatie door derden voor geleden verliezen. Vindt geen consolidatie plaats, dan zijn de sw-bedrijven, de betrokken gemeenten of de rechtspersoon zelf aansprakelijk voor eventuele verliezen.

IWI constateert dat de winstbestemming op re-integratieactiviteiten bij bedrijven, die geen juridische scheiding hebben aangebracht, via het algemene bedrijfsresultaat van het sw-bedrijf terugvloeit naar de deelnemende gemeenten. Bij bedrijven die de re-integratieactiviteiten in een rechtspersoon hebben ondergebracht is de winstbestemming niet vooraf geregeld. Met de winstbestemming bestaat het risico dat subsidiegelden wegvloeien in de vorm van een dividenduitkering aan de aandeelhouders. Voor een deel zijn gemeenten overigens (mede) aandeelhouder.

‘Checks and balances’

IWI heeft aan de sw-bedrijven gevraagd of er intern toezicht is op de toepassing van de verrekenprijzen voor de gerealiseerde activiteiten en of de accountant hierover rapporteert. Niet alle bedrijven hebben deze informatie verstrekt zodat hier het algemene beeld wordt weergegeven.

Van de 10 respondenten zonder afzonderlijke rechtspersoon, die hierover informatie hebben verstrekt, passen er 9 vormen van interne controle toe. Deze interne controle is gericht op de naleving van de door het sw-bedrijf bepaalde richtlijnen en op de vraag of er sprake is van kosten-dekkende calculatie. Bij de rechtspersonen is er bijna altijd sprake van intern toezicht op de gehanteerde verrekenprijzen, wat voornamelijk gebaseerd is op voor- en nacalculatie.

Rapportages naar aanleiding van de interne controle gaan naar het bestuur en naar de directie en/of het management van de uitvoeringsorganisatie. Deze rapportages hebben een frequentie van één keer per maand of per kwartaal. Bij rechtspersonen wordt ook jaarlijks en/of halfjaarlijks aan het bestuur gerapporteerd.

Volgens de respondenten die re-integratieactiviteiten in een afzonderlijke rechtspersoon hebben ondergebracht, wordt bij een derde door de accountant in zijn managementletter specifiek over de juistheid van de gehanteerde verrekenprijzen gerapporteerd, terwijl dit bij 10% van de bedrijven zonder afzonderlijke rechtspersoon het geval is. Onderzoek en rapportage door de accountant naar de gehanteerde verrekenprijzen is geen wettelijke verplichting. Als de accountant hierover rapporteert, dan is dit het gevolg van een specifieke opdracht van de uitvoeringsorganisatie. In vrijwel alle gevallen waar aangegeven is dat door de accountant wordt gerapporteerd over de verrekenprijzen, wordt dit ook gerapporteerd aan de directie en/of bestuur.

Daar waar sprake is van een (besloten) vennootschap is in de helft van de gevallen sprake van een Raad van Commissarissen. In deze situaties wordt door deze Raad van Commissarissen toezicht gehouden op het ondernemingsbeleid en op de directie. In de overige gevallen is niet duidelijk of, hoe en door welk orgaan deze vorm van toezicht plaats vindt.

IWI constateert dat interne controle op de gehanteerde richtlijnen voor de kostenberekening, de verrekenprijzen, etc. bij afzonderlijke rechtspersonen vast onderdeel is binnen de bedrijfsvoering. Bedrijven zonder juridische scheiding hebben de interne controle minder gestructureerd ingevoerd binnen de bedrijfsprocessen. De accountant controleert deze processen alleen indien daar een specifieke opdracht voor wordt gegeven.

4 Conclusies

Bij samenloop van publieke en private activiteiten binnen één onderneming bestaat het risico van vermenging van financieringsstromen. In dit hoofdstuk geeft IWI op hoofdlijnen de bevindingen weer van de studie die inzicht moet geven in:

- de wettelijke voorschriften voor de inrichting van de administratie van (sw-)bedrijven;
- de uitvoeringspraktijk bij sw-bedrijven met betrekking tot de samenloop van Wsw-taken en re-integratieactiviteiten voor niet Wsw-geïndiceerden;
- het toezicht op deze re-integratieactiviteiten.

Algemene conclusie

Uit de documentenstudie concludeert IWI, dat door het ontbreken van wet- en regelgeving met betrekking tot de samenloop van publieke en private activiteiten binnen één onderneming, er geen kader is om de risico's met betrekking tot het oneigenlijk aanwenden van subsidie te kunnen toetsen. Waarborgen om van vermenging (de financiering) van publieke en private activiteiten te voorkomen, blijken vooral te worden gerealiseerd door middel van:

- de organisatorische en/of juridische scheiding van taken;
- de administratieve scheiding van taken, waaronder de methode voor het toerekenen van kosten, de kostprijsberekening, de 'checks and balances' en de financiële verantwoording over de afzonderlijke activiteiten.

Bijna alle sw-bedrijven voeren, naast hun primaire Wsw-taken, re-integratieactiviteiten uit voor niet Wsw-geïndiceerden. Dwingende voorschriften voor de inrichting van de administratie en de verantwoording over de afzonderlijke activiteiten zijn er niet. Desondanks hebben deze sw-bedrijven een administratieve, en voor een belangrijk deel ook een juridische, scheiding aangebracht tussen de Wsw-taken en de overige activiteiten. Het risico van vermenging van financiële middelen wordt hierdoor beperkt. Er is een risico dat Wsw-subsidies niet uitsluitend voor de doelgroep worden gebruikt, omdat de sw-bedrijven eigen keuzes maken voor de systematiek van kostprijsberekening, kostenverrekening en resultaatbestemming. De accountantscontrole biedt geen waarborg voor een strikte scheiding van Wsw-taken en overige taken, in vooral financieel/boek-houdkundig opzicht, omdat de wetgever hiervoor geen eisen aan de accountantscontrole stelt. Europese en nationale wet- en regelgeving bieden bedrijven veel vrijheid bij hun economisch handelen, zodat vermenging van geldstromen niet kan worden uitgesloten. Gezien de verhouding tussen de loonkosten voor Wsw-werknemers en de verstrekte Wsw-subsidies is het risico voor het direct weglekken van subsidiegelden beperkt. Zo kunnen de volgende deelconclusies worden getrokken:

- 1 Voor bedrijven die zijn belast met de uitvoering van de Wsw zijn er geen wettelijke beperkingen voor het uitvoeren van andere activiteiten. Van de sw-bedrijven voert 80%, naast de reguliere Wsw-taken, re-integratieactiviteiten uit voor personen die niet tot de doelgroep van de Wsw behoren. Met deze activiteit realiseren deze sw-bedrijven gemiddeld ongeveer 9% van hun totale omzet;

- 2 Sw-bedrijven hoeven zich alleen aan de minister te verantwoorden over de voor de subsidie- vaststelling relevante, niet financiële, uitvoeringsonderdelen. Over de administratieve inrich- ting, de kostprijsberekening, het exploitatieresultaat en de resultaatbestemming wordt geen verantwoording aan de minister afgelegd;
- 3 De samenloop van activiteiten binnen één onderneming brengt het risico met zich mee, dat Wsw-middelen niet uitsluitend worden bestemd voor de Wsw-doelgroep. Door het aanbren- gen van een organisatorische en/of een administratieve scheiding, wordt het risico voor het vermengen van geldstromen verminderd. Van de sw-bedrijven die re-integratieactiviteiten uitvoeren heeft 70% dit geheel of gedeeltelijk ondergebracht in een afzonderlijke private rechtspersoon, zoals een BV of stichting, en 30% heeft geen organisatorische scheiding aan- gebracht. Van de private rechtspersonen is 20% 'self supporting' en daardoor aanzienlijk minder verweven met het sw-bedrijf wat het risico van vermenging aanzienlijk beperkt;
- 4 Met uitzondering van ondernemingen met een jaaromzet van meer dan 40 miljoen euro zijn er geen wettelijke voorschriften voor het voeren van een gescheiden administratie. Gezien deze norm is dit dwingende voorschrift, op basis van de omzetcijfers die de sw-bedrijven hebben gegeven, in geen van de gevallen van toepassing. Ondanks het ontbreken van dwingende voorschriften hebben alle bedrijven een vorm van administratieve scheiding ingevoerd. Deze scheiding verschilt van vorm, waarbij voor re-integratieactiviteiten afzonderlijke kostenplaat- sen, grootboekrekeningen of een subadministratie in gebruik zijn;
- 5 Voor de re-integratieactiviteiten wordt veel gebruik gemaakt van faciliteiten van het sw- bedrijf. Bedrijven zijn vrij in de te hanteren calculatiemethoden en de wijze waarop kosten worden doorberekend. Vaste verrekenprijzen, gebaseerd op de integrale kostprijs, zijn het meest gangbaar. De samenstelling van de verrekenprijzen en de doorberekende prijzen is niet uniform. Indirect kan via de kostenrekening de rentabiliteit van re-integratieactiviteiten en Wsw-activiteiten worden beïnvloed. In die zin kan op die manier Wsw-subsidie voor andere activiteiten worden aangewend;
- 6 De resultaatbestemming is mede van invloed op het risico voor het weglekken van subsidie- gelden. In de meeste gevallen is de resultaatbestemming niet vooraf bepaald. Bij niet afge- scheiden activiteiten vloeit het resultaat op de re-integratieactiviteiten automatisch naar het sw-bedrijf of de gemeente(n), terwijl dit bij afzonderlijke rechtspersonen voor een belangrijk deel in de vorm van dividend ook het geval is. Dit laatste komt door de (juridische) verwe- venheid als (mede) aandeelhouders van gemeenten en/of het sw-bedrijf met de rechtspersoon die de re-integratieactiviteiten uitvoert. Op concernniveau is er meestal geen sprake van compensatie door derden voor geleden verliezen
- 7 Interne- en accountantscontrole dragen bij aan de waarborg voor de scheiding van administra- ties en financieringsstromen. Bij bedrijven die geen afzonderlijke rechtsvorm voor de re- integratieactiviteiten hebben, heeft ongeveer 40% invulling gegeven aan de interne controle op onder andere de gehanteerde verrekenprijzen, terwijl dit bij rechtspersonen bijna altijd plaatsvindt. De accountantscontrole biedt geen waarborgen voor een strikte scheiding van uitvoeringstaken omdat wet- en regelgeving hiervoor geen eisen stelt. De accountantscontrole is gericht op de jaarrekening als geheel, zodat de accountant niet over afzonderlijke activitei- ten hoeft te rapporteren;

- 8 De door het rijk verstrekte subsidies voor het uitvoeren van de Wsw dekken, landelijk gezien, gemiddeld genomen ongeveer de loonkosten van de Wsw-werknemers.

Lijst met afkortingen

AR	Algemene Rekenkamer
BW	Burgerlijk Wetboek
Bbv	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regeling
Pp	Publiek private arrangementen
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Sw-bedrijf	Sociaal werkvoorzieningsbedrijf

Bijlage 1

Documentenstudie

1 Wet- en regelgeving

Burgerlijk Wetboek

In Titel 9 van Boek 2 Burgerlijk Wetboek (BW) zijn algemene regels voor inrichting van de jaarrekening en het jaarverslag van een NV of een BV neergelegd. Er zijn geen specifieke voorschriften met betrekking tot de kostprijsberekening en het doorbelasten van kosten opgenomen, anders dan dat ‘algemeen geldende bedrijfseconomische principes’ moeten worden gehanteerd en dat het uiteindelijke resultaat een getrouw beeld moet geven.

De accountant onderzoekt of de jaarrekening het in artikel 362 Boek 2 BW vereiste inzicht geeft en geeft de uitslag van zijn onderzoek weer in een verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening.

Op grond van artikel 396, Boek 2 BW zijn op rechtspersonen van geringe omvang enkele vrijstellingen betreffende de publicatieplicht van toepassing. Dit houdt ondermeer in dat bij het opstellen van de balans een aantal posten mogen worden samengevoegd. Ook hoeven zij geen winst- en verliesrekening openbaar te maken.

Mededingingswet

In de Mededingingswet is de Europese Transparantierichtlijn met betrekking tot de “Financiële transparantie binnen bepaalde ondernemingen” geïmplementeerd. De voorschriften maken inzichtelijk welke lasten en baten met de verschillende activiteiten verband houden en volgens welke methoden deze lasten en baten worden toegerekend. Het staat ondernemingen vrij om een keuze te maken voor de manier van toerekening. Wel moet duidelijk zijn welke beginselen worden toegepast (bijvoorbeeld welke kostenverdeelsleutel is gebruikt) en het toerekenen van de lasten moet proportioneel zijn (in overeenstemming met het gebruik of verbruik van de desbetreffende middelen). De toegepaste waarderingsgrondslagen en de allocatiebeginselen moeten eveneens zijn vastgelegd.

De bepalingen gelden voor ondernemingen waaraan van overheidswege een bijzonder of uitsluitend recht is verleend en voor ondernemingen die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast en daarvoor in enige vorm overheidssteun ontvangen. Als zulke ondernemingen ook andere producten of diensten voortbrengen, moeten ze voor de verschillende activiteiten een gescheiden administratie voeren met een kostprijsadministratie die voorziet in een correcte toerekening van baten en lasten.

De eis van de gescheiden administratie geldt niet voor ondernemingen waarvan de netto jaaromzet minder dan € 40 miljoen heeft bedragen gedurende de twee voorafgaande boekjaren. Een onderneming is in dit verband elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.

Wet sociale werkvoorziening

De Wet sociale werkvoorziening kent geen belemmeringen voor het uitvoeren van nevenactiviteiten. In de Wsw zijn geen eisen gesteld voor de inrichting van de administratie, de kosten-toerekening aan orders of activiteiten, de wijze van resultaat berekening, etc. De noodzaak voor kostenscheiding vloeit niet uit de Wsw voort. De voorgeschreven verantwoording aan de minister en het accountantsonderzoek beperken zich tot de (niet financiële) gegevens met betrekking tot de gerealiseerde taakstelling, die voor de subsidievaststelling van belang zijn. Er zijn geen verantwoordingseisen voor de bedrijfsvoering, de exploitatie en het bedrijfsresultaat. Artikel 5 van de Wsw schrijft voor, dat voor de verrichte arbeid of de geleverde diensten een vergoeding moet worden bedongen die de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord mag beïnvloeden. Deze voorwaarde beperkt zich tot de Wsw-activiteiten. Verantwoording over dit voorschrift is niet voorgeschreven. De accountant beoordeelt mogelijke concurrentievervalsing vanuit gerealiseerde bruto marges.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is gebaseerd op de gemeentewet. In het BBV zijn algemene richtlijnen gegeven voor de inrichting van de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag. Hierbij geldt het BW als het referentiekader, maar er is ruimte voor de eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Het BBV schrijft voor dat baten en lasten moeten worden toegerekend aan producten. Gemeenten zijn vrij in het benoemen van deze producten. Er zijn geen expliciete eisen opgenomen ten aanzien van de kostprijsberekening en het doorberekenen van kosten. De Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) stelt, dat bestuurders van openbare lichamen dezelfde bevoegdheden hebben als gemeentebesturen. Het BBV is op grond van de WGR ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

Besluit accountantscontrole gemeenten

Dit besluit is erop gericht om, in verband met de Wet dualisering gemeentebestuur, meer duidelijkheid te bieden over de verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot de accountantscontrole tussen de accountant, het college van burgemeester en wethouders en de raad. Er bestaan minimeisen voor de accountantscontrole en er zijn richtlijnen voor het rechtmatigheidoordeel. Controletechnische zaken, die vanuit het vakgebied van de accountant bekend behoren te zijn, maken geen onderdeel uit van dit besluit. De accountantscontrole richt zich op de baten, de lasten en de balansmutaties van de jaarrekening als geheel. Er is geen specifieke aandacht voor Wsw-gerelateerde uitgaven en ontvangsten voorgeschreven. Dit besluit is ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

Ontwikkelingen

In het kader van het dossier “Markt en Overheid” is aanpassing van de Mededingingswet in voorbereiding met als doel om zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen te creëren tussen overheden, die enerzijds als aanbieder van goederen of diensten aan derden optreden (overheid als ondernemer) en ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken, en anderzijds (andere) particuliere ondernemingen. Tevens moet dit de transparantie bij het (gaan) verrichten van ondernemingsactiviteiten door overheden bevorderen en het risico van kruissubsidiëring uitsluiten.

Voorschriften moeten er voor zorgen dat in de administratie de lasten en baten van de verschillende activiteiten gescheiden worden vastgelegd. Hierin staat beschreven dat de kosten op grond van consequent toegepaste en objectief te rechtvaardigen beginselen worden toegerekend en dat de beginselen waarop de administratie wordt gevoerd duidelijk zijn vastgelegd. Voor het van toepassing zijn van deze richtlijnen wordt een ondergrens voor de totale netto jaaromzet bepaald.

2 Overige documenten

Onderzoek risico's kruissubsidiëring en functievermenging bij gemeenten, provincies en waterschappen

(Ministerie van Economische Zaken, oktober 2003)

De mate waarin de kans bestaat dat kruissubsidiëring en/of functievermenging plaatsvindt, is afhankelijk van de mate waarin sprake is van een juridische, organisatorische en/of boekhoudkundige scheiding tussen de verschillende activiteiten.

Bij organisaties, waarin de economische activiteit wordt uitgevoerd door een organisatie die juridisch los staat van de overheid, is dit risico relatief laag. Is er geen juridische, maar wel een organisatorische scheiding, dan is het risico minder beperkt. Het risico wordt mede bepaald door het al dan niet gescheiden zijn van de geldstromen en de wijze van kostentoekening.

Onderzoek Algemene Rekenkamer naar organisaties die publieke taken combineren met private activiteiten

(Tweede Kamer, jaar 2004-2005, nr. 30 220)

De Algemene Rekenkamer (AR) concludeert dat in het toezicht te weinig aandacht wordt geschonken aan risico's van publiek – private vermenging en gerealiseerde meerwaarde.

Enkele bevindingen:

- In wet- en regelgeving is nog weinig gecodificeerd voor publiek - private arrangementen (Pp).
- De overheid geeft instellingen de ruimte voor Pp-activiteiten maar geeft dit geen duidelijke plaats in het toezicht.
- De kostprijsberekening kent op onderdelen gebreken, wat het risico van kruissubsidiëring tot gevolg heeft.
- Er is onvoldoende helderheid over de meerwaarde van publiek – private arrangementen.
- Uit de openbare informatie kan niet worden opgemaakt of Pp-activiteiten bijdragen aan een positieve kruisbestuiving tussen publiek en privaat.

De AR is van oordeel dat publiek ondernemerschap aan een transparante, ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering dient te voldoen, die voldoet aan de eisen van de Europese wet- en regelgeving.

Eindrapport onderzoek naar kosten aanpassing administratie ‘verbod kruissubsidiëring’

(Beleidsstudie door Atos Consulting d.d. 20-7-2005 t.b.v. het ministerie van Economische Zaken).

Provincie en gemeentewet geven voorschriften voor de inrichting van de administratie, het financiële beleid en de controle op het financiële beheer, wat is uitgewerkt in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Hierin zijn geen expliciete eisen opgenomen ten aanzien van de kostprijsberekening. De organisaties zijn vrij in de wijze van toerekening van de indirecte lasten. In het besluit is vermeld dat baten en lasten moeten worden toegerekend aan producten. Het benoemen van deze producten is vrij.

Europese regelgeving

De Europese transparantierichtlijn schrijft ondermeer voor dat, indien zowel publieke als economische activiteiten worden uitgevoerd en de omzet van de onderneming/het overheidsbedrijf meer dan € 40 miljoen per jaar is (in de 2 voorafgaande boekjaren), de baten en lasten apart geregistreerd moeten zijn in de administratie. Daarbij dienen de lasten proportioneel te worden toegerekend in overeenstemming met het gebruik of verbruik van de desbetreffende middelen.

De wijze van kostentoe rekening staat ter keuze van de onderneming. Wel gelden de volgende eisen:

- duidelijk moet zijn welke beginselen worden toegepast (bijvoorbeeld de kostenverdeelsleutel);
- toerekening van lasten moet proportioneel zijn met het gebruik;
- waarderingsgrondslagen en allocatiebeginselen moeten worden vastgelegd.

Kostprijsberekening

Decentrale overheden werken veelal met een integrale kostprijs. Alle directe en indirecte kosten worden proportioneel toegerekend.

Mogelijke verschillen met de marktsector:

- mate van doorbelasting van overheadlasten;
- boekwaarden op basis van historische kostprijs;
- synergievoordelen (verwevenheid van activiteit met publieke taken);
- hoeveelheid productieve uren;
- geen winstopslag.

Kabinetsstandpunt ‘Heroverweging wetsvoorstel markt en overheid’

(brief aan 2^e kamer van 12 februari 2004)

Kern van het wetsvoorstel is:

- het voorkomen van oneerlijke concurrentie;
- het voorkomen van kruissubsidiëring van private activiteiten met publieke middelen.

In de Mededingingswet worden gedragsregels opgenomen die in elk geval betrekking hebben op de prijsberekening en verplichting tot organisatorische scheiding, ter voorkoming van functievermenging. Boekhoudkundige voorschriften ondersteunen de gedragsregels.

(Concept wettekst is nog niet openbaar).

Gedragsregels voor ondernemende overheid

(persbericht d.d. 10.3.2006 van het ministerie van Economische Zaken)

Uitgangspunten voor het wetsvoorstel 'Markt en Overheid':

- 1 Overheidsdiensten mogen ondernemingsactiviteiten niet meer financieren met collectieve middelen;
- 2 Overheden mogen gegevens die zij hebben vanuit hun publieke functie, niet gebruiken voor commerciële doeleinden;
- 3 Een overheidsorganisatie mag de eigen overheidsbedrijven geen onevenredig voordeel geven.

Bijlage 2

Vragenlijst scheiding sw-taken en overige activiteiten (reïntegratieactiviteiten)

Naam organisatie:

Naam en functie contact persoon:

Telefoonnummer contactpersoon:

E-mailadres contactpersoon:

1. Worden, **al dan niet in concernverband**, naast de wettelijke uitvoeringstaken Wsw nog andere op integratie in de arbeidsmarkt gerichte activiteiten uitgevoerd?

- Nee (einde vragenlijst, vervolg vragen zijn niet meer van toepassing)
- Ja (ga door met vraag 2)

2. Op welke wijze is de uitvoering juridisch vorm gegeven? ²

- Geen aparte organisatievorm, maar gewoon binnen sw-bedrijf
Activiteiten

- Juridisch te onderscheiden rechtspersoon**

	Naam	Activiteiten
<input type="checkbox"/> Stichting	1. 2.
<input type="checkbox"/> BV	1. 2.
<input type="checkbox"/> NV	1. 2.
<input type="checkbox"/> Andere rechtsvorm	1. 2.

(a.u.b. schema van deelnemingen en/of samenwerkende rechtspersonen bijvoegen)

- Reïntegratieactiviteiten worden uitgevoerd voor rekening en risico van een derde, zijnde (naam):
Activiteiten:
- Anders, te weten
Activiteiten

² Er zijn meerdere antwoorden gelijktijdig mogelijk

3. Indien sprake is van te onderscheiden rechtspersonen:
(per rechtspersoon)

a. Stichtingen

Naam
Samenstelling bestuur³

b. BV/NV

Naam
Samenstelling Raad van Bestuur

Eigendomsverhoudingen aandelen
Is er een raad van commissarissen Ja/Nee

4. Indien sprake is van te onderscheiden rechtspersonen: resultaten en resultaatverdeling van reïntegratieactiviteiten bij deze rechtspersonen.
(per rechtspersoon)

a. Worden alle resultaten van de reïntegratieactiviteiten van de afzonderlijke rechtspersoon en van de sw-uitvoering uiteindelijk geconsolideerd? Ja/Nee

Indien geconsolideerd, wordt voor consolidatie verlies reïntegratieactiviteiten gecompenseerd door derden? Ja/Nee

Indien niet geconsolideerd, wie is aansprakelijk voor eventuele verliezen uit reïntegratieactiviteiten?
.....

b. Is in geval van positieve resultaten statutair of anderszins de winstbestemming bepaald? Ja/Nee

Zo ja, wat is hierover bepaald?
.....

5. Indien de andere activiteiten binnen het sw-bedrijf worden uitgevoerd:

a. Is er ten aanzien van andere activiteiten sprake van scheiding van kosten opbrengsten in administratieve zin binnen het sw-bedrijf? Ja/Nee

Zo ja:

Op welke wijze? (bijv. subadministratie, calculatie, kostenplaatsen, etc.)
.....
.....

³ samenstelling bestuur niet in personen maar in functies van deze personen naar herkomst

Is er sprake van interne verrekenprijzen Ja/Nee

Indien sprake is van interne verrekenprijzen:

- Hoe is de verrekenprijs samengesteld

.....

- Wordt de verrekenprijs periodiek herberekend? Ja/Nee
Zo ja, met welke periodiciteit?

.....

- Hoe wordt de verrekenprijs geactualiseerd?

.....

Indien geen sprake is van verrekenprijzen:

- Vindt volledige doorbelasting van kosten plaats Ja/Nee
Zo ja: hoe vindt deze doorbelasting plaats

.....

b. Is er intern toezicht bij het sw-bedrijf m.b.t. de uitvoering van de verrekenprijzen voor de gerealiseerde activiteiten? Ja/Nee

Zo ja, waaruit bestaat dit intern toezicht (vorm en inhoud)

.....

Aan wie wordt gerapporteerd met welke frequentie?

.....

Rapporteert de accountant, bijv. in zijn managementletter, over de juistheid van de gehanteerde verrekenprijzen terzake door het sw-bedrijf Ja/Nee

6. Kostentoe rekening en verrekenprijzen bij afzonderlijke rechtspersonen

a. Is de rechtspersoon volledig self-supporting?

Ja/Nee

Zo nee, t.a.v. welke aspecten faciliteert het sw-bedrijf?

(directievoering, dienstverlening, personeel, huisvesting, inventaris, etc)

.....

Is er sprake van verrekenprijzen Ja/Nee

Zo nee: Hoe vindt doorbelasting van facilitering plaats?

.....

.....
Zo ja: Hoe is de verrekenprijs samengesteld?
.....
.....

Wordt de verrekenprijs periodiek herberekend? Ja/Nee
Zo ja, met welke periodiciteit?
.....

Hoe wordt de verrekenprijs geactualiseerd?
.....
.....

b. Is er intern toezicht bij het sw-bedrijf op de gehanteerde verrekenprijzen voor de gerealiseerde facilitering? Ja/Nee

Zo ja, waaruit bestaat dit intern toezicht (vorm en inhoud)
.....
.....

Aan wie wordt gerapporteerd met welke frequentie?
.....
.....

Rapporteert de accountant, bijv. in zijn managementletter, over de juistheid van de gehanteerde verrekenprijzen terzake door het sw-bedrijf Ja/Nee

7. Reïntegratieactiviteiten uitgevoerd ten behoeve van een derde (in de rol van opdrachtnemer)

a. Op welke wijze komt de externe prijs van de reïntegratieactiviteiten t.b.v. een derde tot stand? (bijv. op basis van integrale kostprijs + winstopslag, marktprijsvergelijking, etc).
.....
.....

b. Door wie c.q. op welk niveau wordt de externe prijs uiteindelijk bepaald?
.....

c. Hoe wordt voorkomen dat onverantwoorde prijsconcurrentie aan derden wordt aangedaan?
.....
.....

8. Omzet van het concern in 2005 (inclusief overige activiteiten)

- a. Totale omzet van het concern in 2005 €
- b. Totale toegevoegde waarde van het concern in 2005 €.....
- c. Deel van de omzet in 2005 dat betrekking heeft op de reïntegratieactiviteiten voor niet Wsw- geïndiceerden. €

Toelichting bij de vragenlijst

De vragenlijst is bedoeld om een antwoord te krijgen op de vraag of door het uitvoeringsorgaan, dat belast is met de wettelijke taken van de Wsw, nog andere (reïntegratie)activiteiten worden ontplooid voor niet Wsw-geïndiceerden, en zo ja, op welke wijze hierbij in de uitvoering en/of de administratie scheiding bestaat tussen deze activiteiten. Hierbij gaat het om:

- de vorm waarin deze andere reïntegratieactiviteiten plaatsvinden;
- de wijze waarop de kostprijsberekening voor deze activiteiten is opgezet en gerealiseerd wordt, en
- het toezicht hierop.

Uitgangspunt voor de minister is dat de overige (reïntegratie)activiteiten financieel gescheiden dienen te zijn van de publieke Wsw-taak, zodat voorkomen wordt dat gelden bestemd voor de uitvoering van de Wsw voor deze andere activiteiten worden ingezet.

Vraag 1

Hierbij gaat het om de vraag of het uitvoeringsorgaan, dat is belast met de feitelijke uitvoering van de Wsw, - al dan niet in concernverband - ook nog andere activiteiten uitvoert dan de wettelijke taken in het kader van de Wsw. Het betreft specifieke activiteiten op het terrein van arbeidsreïntegratie. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de voormalige WIW en het Besluit ID-banen, de huidige WWB inclusief bijvoorbeeld 'work first'-activiteiten, de Wet verbetering poortwachter, de Wia, de toekomstige WMO, inburgering en de AWBZ. Ter voorkoming van misverstanden, ook activiteiten die nog niet of niet meer gericht zijn op de directe toeleiding naar reguliere arbeid vallen voor dit onderzoek onder het begrip 'reïntegratie'.

Daar waar dergelijke activiteiten niet worden uitgevoerd, kan volstaan worden met het ontkennde antwoord op deze vraag. De overige vragen zijn dan niet van toepassing.

Vraag 2

Indien sprake is van reïntegratieactiviteiten is het van belang inzicht te krijgen in de organisatorische vormgeving van deze activiteiten. Het kan zijn dat de sw-organisatie hiervoor een of meerdere afzonderlijke rechtspersonen in het leven heeft geroepen (bijvoorbeeld een of meer stichtingen, BV's en/of NV's) of dat men deze activiteiten gewoon binnen de sw-organisatie uitvoert.

Tevens bestaat de mogelijkheid dat het sw-bedrijf een derde, die de uitvoering van reïntegratieactiviteiten tot haar verantwoordelijkheid rekent, faciliteert door middel van bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van test- en trainingsfaciliteiten, specifieke expertise, etc.

Daar waar sprake is van meerdere, al dan niet door eigendom, bestuur of leiding met elkaar verbonden rechtspersonen, kan een schematisch overzicht van deze samenhangende rechtspersonen voor ons erg verhelderend zijn en daarom verzoeken wij u deze bij te voegen.

Vraag 3

Met betrekking tot een te onderscheiden rechtspersoon is het van belang inzicht te krijgen in de samenstelling van het bestuur, de raad van commissarissen en in de algemene vergadering van aandeelhouders en hoe de onderscheiden verantwoordelijkheden hierin geregeld zijn. Het gaat hierbij met name om de vraag of gemeenten danwel derden betrokken zijn in het bestuur of het toezicht, en zo ja door middel van welke functionaris.

De vragen 4, 5, 6 en 7 zijn uitwerkingen van diverse organisatorische basisvormen met betrekking tot de uitvoering en de administratieve scheiding. Van deze organisatorische basisvormen kunnen meerdere varianten gelijktijdig naast elkaar voorkomen.

Vraag 4

Bij afzonderlijke rechtspersonen is per definitie sprake van een eigen vermogen, van afgescheiden administraties en van een zelfstandige winst- en verliesrekening. Belangrijk is inzicht te krijgen wat hier geregeld is met betrekking tot een eventuele toedeling van winst, toerekening van c.q. aansprakelijkheid voor afdekking van verliezen, eventuele regels met betrekking tot de vorming van eigen vermogen, etc.

Vraag 5

Indien en voor zover de reïntegratieactiviteiten een integraal onderdeel uitmaken van het sw-bedrijf is het van belang te weten of deze activiteiten administratief afgescheiden zijn en zo ja, op welke wijze dit is geregeld.

Verder is het van belang inzicht te krijgen in de wijze waarop (interne) toerekening en verrekening van kosten plaats vindt, langs welke methoden eventueel de kostprijs voor deze andere activiteiten wordt bepaald en eventueel welke kostensoorten hierin zijn betrokken. Ook is het van belang dat inzicht wordt gegeven op de mogelijkheid of hierop intern toezicht door de organisatie is geregeld en of dit interne toezicht door de externe accountant wordt beoordeeld.

Vraag 6

Bij een afzonderlijke rechtspersoon is het van belang om te weten of deze rechtspersoon al dan niet self-supporting is, waarmee bedoeld wordt dat deze rechtspersoon zelf over alle faciliteiten beschikt om zelfstandig te kunnen functioneren. Hierbij kan worden gedacht aan eigen directie, eigen personeel, eigen huisvesting, etc. Onder niet 'self supporting' wordt in dit verband verstaan, dat sprake is van facilitering door het sw-bedrijf. Bij facilitering vanuit het sw-bedrijf is het belangrijk te weten op welke wijze de kosten voor deze facilitering worden doorberekend. Het gaat hierbij zowel om de gehanteerde calculatiemethodiek als om welke elementen worden doorberekend. Gedacht kan worden aan elementen als directievoering, dienstverlening, huisvesting, personeel, apparatuur, etc. Ook hier is het van belang dat inzicht wordt verkregen of intern toezicht door de organisatie is geregeld en of dit interne toezicht door de externe accountant wordt beoordeeld.

Vraag 7

Indien wordt opgetreden als opdrachtnemer sec van een derde met betrekking tot reïntegratieactiviteiten is het van belang inzicht te krijgen op welke wijze de externe prijs wordt bepaald. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aanbieden van onderzoeksfaciliteiten aan derden, het opstellen van trajectplannen ten behoeve van derden, etc.

Vraag 8

Tenslotte is het wenselijk inzicht te verkrijgen in de omvang van de reïntegratie activiteiten die, al dan niet in een afzonderlijke rechtspersoon, gerealiseerd worden ten behoeve van niet Wsw-geïndiceerden in relatie tot de totale activiteiten van het concern inclusief deze reïntegratie-activiteiten. De van de financiële omzet in 2005 afgeleide toegevoegde waarde is de maat die wij hiervoor hebben gekozen. Wij verstaan onder de toegevoegde waarde de omzet minus de directe orderkosten (inkoop + kosten uitbestedwerk).

