



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

## Rechtsvormen sociale teams: overwegingen en keuzes



### **Colofon**

De handreiking is in opdracht van de VNG en het Ondersteunings Team Decentralisaties opgesteld door Charlotte Fruytier, Arbeidsrecht & Bestuursrecht en in nauwe samenwerking met de gemeenten Arnhem, Borger-Odoorn, Eindhoven, Enschede, Geldrop-Mierlo / Waalre en Leeuwarden, die de handreiking van inhoudelijk commentaar en praktijkinput hebben voorzien.

### **Foto omslag**

ZorginBeeld / Frank Muller

### **Lay-out**

Chris Koning, VNG

maart 2015

# Inhoudsopgave

<b>1 Inhoud en doel van de handreiking</b>	<b>5</b>
Inhoud en doel	5
Leeswijzer en totstandkoming handreiking	6
<b>2 Beslisboom</b>	<b>7</b>
Stap 1 Voorvragen opzetten organisatie sociale wijkteams (Hoofdstuk 3)	7
Stap 2 Samenwerking tussen gemeenten/de enkele gemeente (Hoofdstuk 4)	7
Stap 3 Publieke of private (rechts-)vorm (Hoofdstuk 5)	7
Stap 4 Overige aandachtspunten (Hoofdstuk 6)	7
<b>3 Toelichting op de beslisboom – Stap 1</b>	<b>8</b>
Voorvragen – opzetten organisatie sociale wijkteams	8
<b>4 Toelichting op de beslisboom – Stap 2</b>	<b>10</b>
Samenwerking tussen gemeenten/de enkele gemeente	10
<b>5 Toelichting op de beslisboom – Stap 3</b>	<b>11</b>
Publieke of private (rechts-)vorm	11
<i>Publieke (rechts-)vormen</i>	11
<i>Inleiding</i>	11
<i>Centrumgemeente</i>	11
<i>Bedrijfsvoeringsorganisatie</i>	11
<i>Openbaar lichaam - kenmerken:</i>	11
<i>De gemeente zelf</i>	12
<i>Projectorganisatie (gemeentelijk project)</i>	12
<i>Private (rechts-)vormen</i>	13
<i>Inleiding</i>	13
<i>Stichting</i>	13
<i>Coöperatie</i>	14
<i>Besloten vennootschap</i>	15
<i>Projectorganisatie</i>	16
<b>6 Toelichting op de beslisboom – Stap 4</b>	<b>17</b>
Overige aandachtspunten	17
<i>Samenstelling wijkteams</i>	17
<i>Juridische documenten (notariële aktes, overeenkomsten, mandaten etc.)</i>	17
<i>Aansturing, controle, takenpakket en werkinstructies, inrichten front- en backoffice</i>	18
<i>Overgang van onderneming</i>	18
<i>Arbeidsvoorwaarden</i>	18
<i>Privacy</i>	19
<i>BTW-gevolgen decentralisaties</i>	19
<b>Bijlage 1 Praktijkvoorbeelden</b>	<b>20</b>
<b>Bijlage 2 Afwegingskader voor samenwerking</b>	<b>24</b>
<b>Bijlage 3 Links naar in handreiking genoemde documenten</b>	<b>27</b>



# 1 Inhoud en doel van de handreiking

## Inhoud en doel

- 1.1 Veel gemeenten hebben inmiddels – in meer of minder vaste samenstellingen – sociale wijkteams ingericht. Sociale wijkteams vervullen een belangrijke rol bij het welslagen van de decentralisatie van het sociaal domein. De doelstellingen van de decentralisatie, waaronder het bevorderen van het zelf oplossend vermogen van mensen met behulp van het eigen sociaal netwerk en het sturen op preventie waarmee zwaardere vormen van hulp waar mogelijk voorkomen kunnen worden, zullen voor een belangrijk deel door de sociale wijkteams gerealiseerd moeten worden.
- 1.2 De gemeente speelt een belangrijke rol bij het welslagen van deze operatie. Als verantwoordelijke partij voor het uitvoeren van de decentralisatie heeft de gemeente de regie bij het inrichten en organiseren van het sociaal domein, ook waar het gaat om de oprichting en organisatie van sociale wijkteams. Veel gemeenten zoeken de samenwerking met organisaties waar veel kennis aanwezig is over het sociaal domein, zoals organisaties in de welzijnssector, de jeugd(GGZ)sector, de gehandicaptenzorg, de verslavingszorg en organisaties gericht op cliëntondersteuning.

Als **Bijlage 2** is toegevoegd een afwegingskader voor samenwerking tussen gemeenten en verbonden partijen. Het afwegingskader is ontleend aan de '*Nota op afstand verbonden*', een product van de gemeente Eindhoven. De link naar de volledige nota staat in **Bijlage 3, onder punt 1**.

- 1.3 Bij het inrichten van de organisaties en onderdelen daarvan binnen het sociaal domein gaat het in eerste instantie om het garanderen van continuïteit van zorg en ondersteuning. Op de langere termijn is een belangrijk doel het werken aan innovatie. Een betere zorg met minder geld vraagt immers om vernieuwing. In dit krachtenveld van onderlinge, soms tegenstrijdige, vraagstukken worden de sociale wijkteams ingericht. Sommige gemeenten kiezen voor een organisatie van sociale wijkteams die dicht tegen de gemeentelijke organisatie aan ligt. De gemeente houdt zo een goed zicht op kwaliteit, kosten en resultaat.

De gemeente Enschede heeft gekozen voor een directe lijn tussen de leidinggevende van de sociale wijkteams (de wijkmanager) en de gemeente. In **Bijlage 1, voorbeeld 1**, wordt de werkwijze in Enschede beschreven.

- 1.4 Andere gemeenten leggen het accent meer op samenwerking met partners in de gemeente of richten samen met die partners een nieuwe organisatie in.
- 1.5 Veel gemeenten kiezen ervoor de samenwerking en innovatie geleidelijk aan vorm te geven. Pas op een later moment, variërend van één tot enkele jaren, willen zij definitieve keuzes maken. In deze handreiking komen veel van deze varianten voorbij.
- 1.6 Het doel van de handreiking is gemeenten een beeld te geven van de keuzes die gemaakt kunnen worden. De handreiking biedt daartoe een stappenplan, in de vorm van een beslisboom. De beslisboom bestaat uit vier opvolgende stappen. Aan de hand daarvan kan de gemeente zich oriënteren op de juridisch-organisatorische mogelijkheden bij het vormgeven van de sociale wijkteams.

- 1.7 Bij het opzetten en inrichten van de organisatie van sociale wijkteams is het allereerst van belang een zo concreet mogelijk beeld van het gewenste eindresultaat voor ogen te krijgen. Hiervoor is een aantal voorvragen opgenomen dat richting en sturing kan geven aan de beleidsmatige en praktische overwegingen en wensen van de gemeente. Aan de hand daarvan kan een opzet voor de gewenste organisatie worden gemaakt.
- 1.8 Vanuit deze opzet kunnen nadere concretisering worden aangebracht. De handreiking schetst de mogelijke consequenties van de verschillende opties en benoemt voor- en nadelen. De nadruk ligt op de formele vormgeving en de daarbij behorende beslis- en aandachtspunten. De materiële vormgeving – bijvoorbeeld de samenstelling, het takenpakket en de rol van de wijkteams – komt niet inhoudelijk aan de orde. Wel wordt er kort aandacht aan besteed, met een verwijzing naar relevante documenten en websites.

### Leeswijzer en totstandkoming handreiking

- 1.9 Hoofdstuk 2 van de handreiking geeft de beslisboom schematisch weer. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 worden de onderdelen van iedere stap in de beslisboom toegelicht. Ook worden de voor- en nadelen van de verschillende keuzes besproken en is een aantal belangrijke aandachtspunten benoemd. Na hoofdstuk 6 volgen drie bijlagen. Bijlage 1 bevat een aantal praktijkvoorbeelden. In de tekst van de handreiking zelf wordt waar relevant verwezen naar deze voorbeelden. Bijlage 2 geeft een afwegingskader voor samenwerking tussen verbonden partijen. In bijlage 3 zijn de links opgenomen naar documenten met aanvullende informatie die in de handreiking worden genoemd.

## 2 Beslisboom

Hieronder is de beslisboom schematisch weergegeven. De verschillende stappen worden nader toegelicht in de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6.

### Stap 1 Voorvragen opzetten organisatie sociale wijkteams (Hoofdstuk 3)

- rol van de gemeente, dichtbij/meer op afstand;
- zelf doen, samenwerken of (gedeeltelijk) uitbesteden;
- mate van sturing op kwaliteit, kosten en resultaten;
- mate van innovatie op korte of langere termijn;
- samenstelling projectteam: wie dient bij het denken over en opzetten van de organisatie te worden betrokken;
- toekomstbestendige of voorlopige opzet.



### Stap 2 Samenwerking tussen gemeenten/de enkele gemeente (Hoofdstuk 4)

#### Samenwerking tussen gemeenten

- gemeenschappelijke regeling
- samenwerkingsovereenkomst
- organisatie en uitvoering splitsen of niet

#### De enkele gemeente

- organisatie en uitvoering splitsen of niet



### Stap 3 Publieke of private (rechts-)vorm (Hoofdstuk 5)

#### Publieke (rechts-)vorm

- centrumgemeente
- bedrijfsvoeringsorganisatie
- openbaar lichaam
- de gemeente zelf
- projectorganisatie

#### Private (rechts-)vorm

- stichting
- coöperatie
- besloten vennootschap
- projectorganisatie



### Stap 4 Overige aandachtspunten (Hoofdstuk 6)

- samenstelling wijkteams
- juridische documenten (notariële aktes, overeenkomsten, mandaten etc.)
- aansturing, controle, takenpakket en werkinstructies, inrichten front- en backoffice
- overgang van onderneming
- arbeidsvoorwaarden
- privacy
- BTW-gevolgen decentralisaties

## 3 Toelichting op de beslisboom – Stap 1

### Voorvragen – opzetten organisatie sociale wijkteams

- 3.1 Bij het organiseren van de sociale wijkteams is het belangrijk vooraf een zo concreet mogelijk beeld van de gewenste eindsituatie voor ogen te hebben. Een kernvraag daarbij is hoe de gemeente haar beleidsmatige en sturende rol wil vormgeven. Pas wanneer dit duidelijk is, is het zinvol – en tijdsbesparend – verder te gaan met het feitelijk oprichten en inrichten van de organisatie.
- 3.2 Hieronder staat een aantal voorvragen geformuleerd, die de gemeente zich kan stellen in dit voortraject.
- Wenst de gemeente een actieve rol, of juist een rol die wat meer op afstand staat.
  - Past die rol in het overige beleid dat de gemeente wat het sociaal domein betreft heeft gemaakt.
  - Is het mogelijk om in de gekozen rol voldoende te sturen op kwaliteit, kosten en resultaten.
  - Welke mate van innovatie staat de gemeente op korte en op langere termijn voor ogen.
  - Wordt in dit stadium al een definitieve keuze voor de inrichting gemaakt, of wordt gekozen voor een tijdelijke vormgeving van de sociale wijkteams.
  - Welke interne en externe partijen en belangen spelen een rol bij het opzetten van de sociale wijkteams.
  - In hoeverre worden zaken uitbesteed, en aan welke partijen.
  - Hoe wordt bij (gedeeltelijke) uitbesteding de benodigde sturing, controle en invloed behouden.
  - Wie moet bij de opzet worden betrokken: vorm zo snel mogelijk een projectteam met alle betrokkenen, zodat iedereen vanaf stap 1 op de hoogte is en blijft, tijdig input kan leveren en in de uitvoering rekening kan houden met alle aspecten.

De gemeente Eindhoven heeft in 2012 de projectorganisatie 'WIJ Eindhoven' opgericht. De gemeente onderzoekt nu hoe de huidige organisatie kan worden omgezet naar een meer structurele organisatie. In **Bijlage 2, voorbeeld 2** worden de werkwijze en afwegingen van de gemeente Eindhoven beschreven.

- 3.3 Als de gemeente een duidelijk beeld heeft van de gewenste richting, kunnen aan de hand daarvan de verschillende juridisch-organisatorische (samen-) werkingsvormen worden onderzocht, waarna een keuze kan worden gemaakt voor de meest optimale vorm. Bij de keuze voor een bepaalde vorm moet tijdig aandacht worden besteed aan verschillende praktische aspecten, waaronder (maar niet beperkt tot):
- arbeidsvoorwaarden;
  - pensioenproblematiek;
  - al dan niet inzet van externe partijen/specialisten bij de sociale wijkteams;
  - het betrekken van andere relevante partijen bij de besluitvorming, zoals cliëntenraden, ondernemingsraden en vakbonden.
- 3.4 Arbeidsvoorwaarden kunnen per organisatievorm verschillend zijn. Werknemers bij een publiekrechtelijke organisatie zijn ambtenaren, en vallen wat arbeidsvoorwaarden betreft onder een rechtspositionele regeling.



Een privaatrechtelijke organisatie, zoals een stichting, werkt met arbeidsovereenkomsten en moet nagaan of een cao van toepassing is. Als geen cao van toepassing is (het gaat dan om algemeen verbindend verklaarde cao's, die in een periode van algemeen verbindend verklaring automatisch van toepassing zijn als de organisatie onder de werkingssfeer van de betreffende cao valt), kan worden nagegaan of toepassing van een cao toch wenselijk is binnen de organisatie.

- 3.5 Een privaatrechtelijke rechtspersoon kan als behorend tot de openbare dienst worden aangemerkt, zodat de werknemers in principe toch als ambtenaar moeten worden aangesteld. Het gaat dan om situaties waar de overheid krachtens de statuten van de organisatie invloed kan uitoefenen. De invloed moet zodanig zijn dat:
- de overheid een overwegende invloed heeft op de samenstelling van het bestuur en de benoeming van de bestuursleden;
  - de overheid een belangrijke invloed heeft op de financiën van de rechtspersoon;
  - de overheid een rol speelt ten aanzien van het personeelsbeleid;
  - een aantal besluiten van de rechtspersoon door of namens de overheid goedgekeurd moet worden.
- 3.6 Verder spelen bij overgangssituaties (bijvoorbeeld van de CAR-UWO naar een private cao) vaak pensioensituaties. De mogelijkheid van overgang van het ene naar het andere pensioenfonds, of het kunnen blijven bij het eigen pensioenfonds, moet worden onderzocht. Een volledig privaatrechtelijke organisatie kan in beginsel niet aangesloten zijn bij het ABP (waarbij overheidsorganisaties of organisaties met een B-3 status zijn aangesloten). Onder voorwaarden kan wel om aansluiting bij het ABP worden verzocht.
- 3.7 Ten slotte moet worden bekeken of en op welke wijze externe partijen bij de sociale wijkteams een rol krijgen. Maken zij bijvoorbeeld integraal deel uit van de sociale wijkteams, of staan ze meer op afstand. Ook moet bij de keuze voor een bepaalde inrichting nagedacht worden over het tijdig betrekken van andere relevante partijen bij de besluitvorming, zoals cliëntenraden, ondernemingsraden en vakbonden.

## 4 Toelichting op de beslisboom – Stap 2

### Samenwerking tussen gemeenten/de enkele gemeente

- 4.1 Gemeenten kunnen kiezen voor het samenwerken met een of meer gemeenten bij het inrichten en doorontwikkelen van de sociale wijkteams. Deze keuze ligt voor kleinere gemeenten voor de hand omdat schaalvoordelen behaald kunnen worden, en ook op andere gebieden vaak al samenwerking plaatsvindt. De grotere gemeenten richten de sociale wijkteams vaak alleen voor de eigen gemeente in, maar ook daar kan uiteraard samenwerking plaatsvinden met andere gemeenten in de vorm van overleg, het uitwisselen van expertise en het delen van opgedane ervaringen.
- 4.2 Als wordt gekozen voor bestuurlijke samenwerking, dan kan dit plaatsvinden door het onderbrengen van de sociale wijkteams in een bestaande of in een nieuw in te stellen gemeenschappelijke regeling. De gemeenschappelijke regeling kent verschillende mogelijkheden tot samenwerking, zie hierover verder onder stap 3 (hoofdstuk 5).

De gemeenten Geldrop-Mierlo en Waalre hebben gekozen voor samenwerking via een gemeenschappelijke regeling. Het sociale wijkteam is werkzaam vanuit een openbaar lichaam. Een nadere beschrijving is opgenomen in **Bijlage 1, voorbeeld 3**.

- 4.3 Een andere mogelijkheid is het aangaan van een (privaatrechtelijke) samenwerkingsovereenkomst tussen de betrokken gemeenten, met daarin afspraken over de terreinen waarop zal worden samengewerkt, de rol en invloed van iedere gemeente, sturingsmogelijkheden, financiële afspraken en verdeelsleutels, vormgeving van de sociale wijkteams, etc.
- 4.4 Voordeel van de gemeenschappelijke regeling is dat de democratische legitimiteit (dit betekent kort gezegd dat de wijze van samenwerking tussen de gemeenten aanvaardbaar is voor de burgers en volksvertegenwoordigers) in principe is geregeld. In de praktijk komt de raad wel meer op afstand te staan. Bij een privaatrechtelijke vorm zal deze legitimiteit nader moeten worden gewaarborgd, zodat duidelijk is dat de raad van iedere gemeente democratische invloed heeft op de samenwerking. Gemeenschappelijke regelingen worden vaak als zwaar en weinig flexibel ervaren; de mogelijkheid tot een snelle aanpassing is lastiger dan bij een privaatrechtelijke overeenkomst. Gemeenschappelijke regelingen vragen daarbij een grote bestuurlijke betrokkenheid; voor gemeenten die de sociale wijkteams meer op afstand willen plaatsen ligt de keuze voor een privaatrechtelijke vorm dan ook meer voor de hand. Verder kent de Wet gemeenschappelijke regelingen ('Wgr') een duidelijke verantwoordingsplicht; deze verantwoordingsplicht zal bij de keuze voor een private vorm separaat moeten worden geregeld. Veel informatie over de voor- en nadelen van gemeenschappelijke regelingen is te vinden in een uitgave van de VNG: *'Samenwerking tussen de gemeenten op basis van de Wgr; praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen'*. De link naar dit document is opgenomen in **Bijlage 3, onder punt 2**.
- 4.5 Een keuze die ook in stap 2 kan worden gemaakt is of de organisatie van de sociale wijkteams en de uitvoering binnen dezelfde organisatie/entiteit zullen plaatsvinden, of dat organisatie en uitvoering worden gesplitst. Deze voorvraag geldt zowel voor samenwerkende gemeenten als voor de enkele gemeente.

## 5 Toelichting op de beslisboom – Stap 3

### Publieke of private (rechts-)vorm

#### Publieke (rechts-)vormen

##### 5.1 Inleiding

Bij de keuze van een geschikte publieke rechtsvorm zijn er verschillende mogelijkheden. Een openbaar lichaam komt het meest in aanmerking voor het integraal onderbrengen van de sociale wijkteams in een 'eigen' organisatie (zie hierna onder alinea 5.4). Een centrumgemeente is geschikt als alleen bepaalde bevoegdheden centraal worden geregeld; een centrumgemeente kan geen personeel in dienst nemen. De bedrijfsvoeringsorganisatie ten slotte is geschikt als de betrokken gemeenten de facilitaire en ondersteunende diensten voor de sociale wijkteams gemeenschappelijk willen regelen.

##### 5.2 Centrumgemeente

Als een centrumgemeente wordt aangewezen, dan worden de benodigde bevoegdheden door de overige gemeenten aan de centrumgemeente gemandateerd. De concrete afspraken kunnen worden vastgelegd in een convenant tussen de betrokken gemeenten.

##### 5.3 Bedrijfsvoeringsorganisatie

Per 1 januari 2015 is de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) geïntroduceerd in de Wgr. Een BVO heeft rechtspersoonlijkheid, en kent een enkelvoudig, ongeleed bestuur. De BVO is bedoeld voor samenwerking op het terrein van bedrijfsvoering (taken op het gebied van personeel, inkoop, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting) en voor uitvoerende taken met een geringe beleidsmatige component. Meer informatie over de BVO is te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) en in de brief over de wijziging van de Wgr van de minister van BZK. De link naar deze brief is opgenomen in **Bijlage 3 onder punt 3**.

##### 5.4 Openbaar lichaam - kenmerken:

- Het openbaar lichaam is de meest vergaande vorm van samenwerking in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen ('Wgr'). Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid, kan rechtshandelingen verrichten, en kan zelf personeel in dienst nemen.
- Marktpartijen kunnen in beginsel niet toetreden tot de gemeenschappelijke regeling.
- Bij de oprichting moet een aantal zaken worden geregeld, waaronder: goed vastleggen hoe de stemverhouding tussen de verschillende gemeenten is; afspraken maken over de begroting; het informeren van de gemeenteraden; het kiezen van vertegenwoordigers uit de gemeenten; welke vorm van burgerparticipatie wordt gekozen (betrekken bij voorbereiding beleid/inspraakmogelijkheden etc.) en het vastleggen van bevoegdheden van de rekenkamer.

##### Voordelen:

- Het kiezen van de publiekrechtelijke weg is meer in overeenstemming met de uitgangspunten van de wetgever voor de wijze van uitvoering van gemeentelijke taken.
- Democratische legitimiteit is gewaarborgd.
- Een groot aantal keuzemogelijkheden ligt vast, omdat de oprichting en inrichting van een openbaar lichaam vrij uitvoerig in de Wgr is geregeld.

- Er kan worden gekozen voor het werken op basis van arbeidsovereenkomsten; dit moet van tevoren worden vastgelegd in een door de gemeenten op te stellen arbeidsvoorwaardenreglement, waarbij ook specifiek Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing zal moeten worden verklaard. Hierbij kunnen verschillende cao's aan de orde zijn. Een aanstelling als ambtenaar is ook mogelijk.

Nadelen:

- College en gemeenteraad zijn sterk inhoudelijk betrokken bij de beleidsvoering. Dit betekent dat de sociale wijkteams dicht bij de gemeenten zullen staan en er feitelijk minder of geen sprake zal zijn van een zelfstandig opererende eenheid.
- Bij oprichting van het openbaar lichaam en in de daaropvolgende uitvoering moet op basis van de Wgr een groot aantal keuzes worden gemaakt. Daarnaast zijn er veel specifieke (en dwingende) regels vastgelegd in de Wgr. Dit betekent weinig flexibiliteit en slagvaardigheid bij het inrichten van de sociale wijkteams.
- Een zware en 'vaste' bestuurlijke structuur, bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeenten: algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter. Daarnaast kan nog gekozen worden voor het instellen van adviescommissies en bestuurscommissies.

#### 5.5 De gemeente zelf

De gemeente zelf kan zowel de organisatie als de uitvoering van de sociale wijkteams ter hand nemen. Voordeel is dat de gemeente een sterk sturende rol kan innemen en de eigen visie op alle vlakken zelf zal kunnen uitvoeren. Nadeel kan zijn dat de benodigde expertise nog onvoldoende aanwezig is binnen de gemeente. Organisatorisch zal dan een slag moet worden gemaakt. Ook moet waarschijnlijk meer personeel worden aangenomen. Verder kan sprake zijn van een overgang van onderneming (zie onder punt 6.5); er moet immers een geheel team en een backoffice worden ingericht met medewerkers die veelal van reeds bestaande en in het veld werkzame organisaties afkomstig zijn. De medewerkers zullen direct of op termijn als ambtenaar worden aangesteld bij de gemeente. Dit kan vanuit werkgeversperspectief om meerdere redenen onwenselijk zijn, bijvoorbeeld als op enig moment een reorganisatie nodig blijkt of als de gemeente er op termijn alsnog voor kiest de sociale wijkteams buiten de gemeente onder te brengen.

#### 5.6 Projectorganisatie (gemeentelijk project)

Het inrichten van een projectorganisatie wil zeggen dat er geen formele rechtspersoon wordt opgericht. De gemeente of samenwerkende gemeenten laten de werkzaamheden uitvoeren vanuit de projectorganisatie. De organisatie kan worden ondergebracht bij de gemeente(n). Ook kan de organisatie bij een te contracteren derde partij worden ondergebracht, of wordt de samenwerking met een dergelijke partij gezocht. De medewerkers blijven in dienst van de gemeente en/of de derde, maar krijgen de opdracht hun werkzaamheden vanuit de projectorganisatie te gaan verrichten (bijvoorbeeld via een detachingsconstructie). Dit kan een oplossing zijn als de gedachtvorming over de sociale wijkteams nog onvoldoende is uitgekristalliseerd. Ook bij deze vorm is de gewenste invloed van de gemeente(n) een aandachtspunt; meer op afstand, of juist veel aansturing. Voor de langere termijn kent de projectorganisatie een aantal risico's: de organisatievorm kan als te los worden ervaren, waardoor de opbouw van de organisatie in het gedrang kan komen. Medewerkers zullen mogelijk minder betrokkenheid voelen bij de projectorganisatie, omdat ze bij een andere werkgever in dienst zijn. De projectorganisatie zou verder te weinig slagkracht kunnen hebben om een duidelijke structuur neer te zetten, om zo onder verantwoordelijkheid van de gemeente een duidelijke regie te nemen in het ontwikkelen van een solide basis en het verkrijgen van een overtuigende positie in de wijken.

## Private (rechts-)vormen

### 5.7 Inleiding

Als de organisatie, beleidsvorming, en uitvoering van de taken op enige afstand van de (samenwerkende) gemeente(n) zou moeten staan, ligt de keuze voor een private samenwerkingsvorm meer voor de hand. Bij een gemeenschappelijke regeling zijn het college en de gemeenteraad sterk inhoudelijk betrokken bij de beleidsvorming. Bij een private rechtsvorm staat dit wat meer op afstand, maar dit is ook afhankelijk van de mate waarin de gemeente sturing zoekt binnen de private rechtspersoon (in het bestuur van de rechtspersoon, de statuten, financiën, het aannemen en aansturen van personeel, etc.). De sturingsrelatie van de gemeente ten opzichte van de private organisatie is ook hier een aandachtspunt.

5.8 Aanbevelingen zijn bijvoorbeeld te vinden in het '*Gemeente Governance • Handboek Verbonden Partijen*' (Deloitte, 2006). De link naar dit document is opgenomen in **Bijlage 3, onder punt 4**. Een verbonden partij is volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten ('BBV') een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Dit handboek bevat voorstellen om als gemeente 'in control' te zijn over de verbonden partijen en om de relatie met deze partijen inzichtelijk te maken, zodat bijvoorbeeld problemen als vermenging van mogelijk tegenstrijdige belangen kunnen worden voorkomen. Het is van belang om op het punt van sturing van en invloed op de private rechtspersoon duidelijke en concrete ideeën te vormen en een helder beleid te voeren. (Zie ook: de '*Nota op afstand verbonden*', een product van de gemeente Eindhoven. De link naar de volledige nota staat in **Bijlage 3, onder punt 1**.)

5.9 Tot oprichting van een private rechtspersoon wordt besloten als dat 'in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang'. Op grond van artikel 160 Gemeentewet dient Gedeputeerde Staten goedkeuring te verlenen als een gemeente besluit een private rechtspersoon op te richten. Voorafgaand dient de Gemeenteraad in de gelegenheid te worden gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van B&W te brengen. In de goedkeuringsprocedure wordt getoetst of de gemeente het vereiste, dat het gebruik van een rechtspersoon bijzonder is aangewezen voor de behartiging van het daarmee te dienen openbare belang, voldoende en overtuigend heeft gemotiveerd.

5.10 Van belang daarbij is de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de gekozen rechtsvorm, en of voldaan wordt aan de eisen van democratische besluitvorming, openbaarheid en controle bij de toekenning van rechten en verplichtingen en bij het verdelen van taken en verantwoordelijkheden. Nagedacht moet worden over de waarborgen die nodig zijn in het geval de private weg wordt gekozen. Sprake moet zijn van democratische legitimiteit, kenbaarheid en helderheid van de bestuurlijke organisatie voor de burger. Hoewel de verzoeken meestal worden gehonoreerd, verdient het bovenstaande aandacht, voor wat de motivering van het goedkeuringsverzoek tot oprichting van de rechtspersoon betreft en ook bij de vormgeving van de statuten van de rechtspersoon.

Hieronder een nadere uitwerking van de private (rechts-)vormen.

### 5.11 Stichting – kenmerken:

- sociaal/ideeel doel. Dit wordt vastgelegd in de statuten;
- geen leden of aandeelhouders;
- geen winstoogmerk; er mag winst worden gemaakt, maar dit moet weer ten goede komen aan het doel van de stichting;

- oprichting bij notariële akte;
- voor het aanvragen van subsidies is de stichtingsvorm vaak een vereiste;
- opstellen jaarrekening als sprake is van een onderneming en een bepaalde netto omzet.

#### Voordelen:

- oprichting van een stichting is relatief eenvoudig en gaat niet gepaard met hoge kosten;
- inrichting van een stichting is 'vrijer' dan inrichting van een openbaar lichaam of een kapitaalvennootschap (BV/NV). Minder gebondenheid aan dwingendrechtelijke regels;
- een stichting staat verder af van gemeenten door de privaatrechtelijke rechtsvorm, en omdat het toezicht vanuit de gemeenten verder op afstand staat dan in het geval van een gemeenschappelijke regeling;
- geen leden of aandeelhouders; invloed van buitenaf daardoor beperkter (hetgeen uiteraard ook een nadeel kan zijn, maar meer invloed kan wel worden geregeld);
- bestuurders stichting niet aansprakelijk, tenzij sprake is van wanbeleid;
- onafhankelijke bestuurders. Daarnaast kan een raad van toezicht worden ingesteld die een controlerende en adviserende rol ten aanzien van het bestuur heeft;
- flexibel en slagvaardig, onafhankelijk optreden en relatief weinig bestuurlijke druk;
- relatief eenvoudig om indien gewenst andere marktpartijen bij de sociale wijkteams te betrekken;
- het personeel kan op basis van arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht werkzaam zijn. (Als de stichting tot de openbare dienst behoort, moet in principe een aanstelling als ambtenaar worden gegeven.)

#### Nadelen:

- democratische legitimiteit is niet gegeven. Het waarborgen hiervan moet goed worden vastgelegd in de statuten;
- een stichting kent geen leden. De vertegenwoordiging en invloed van de verschillende gemeenten moet daarom op voorhand goed worden vastgelegd in de statuten en nader worden gewaarborgd door bijvoorbeeld het instellen van een raad van toezicht;
- mogelijk belastingplicht (vennootschapsbelasting; BTW-plicht). Van tevoren op dit punt fiscaal advies inwinnen ten aanzien van de (on-)
- mogelijkheden. Vrijstellingsregelingen voor BTW-plicht onderzoeken. Wellicht een ANBI-status; een ANBI is een Algemeen Nut Beogende Instelling. Een ANBI-status biedt belastingvoordelen voor de instelling zelf, en voor haar vrijwilligers en donateurs. Meer informatie is te vinden op [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl).

De gemeente Borger-Odoorn heeft voor de organisatie van de sociale wijkteams een stichting opgericht. De afwegingen daarbij zijn beschreven in *Bijlage 1, voorbeeld 4*.

#### 5.12 Coöperatie – kenmerken:

- doel: voorzien in bepaalde (stoffelijke) behoeften om daarmee voordelen (waaronder efficiëntievoordelen) voor de leden te behalen (bijv. voor de bundeling van inkoopbehoeften);
- uniformiteit van belangen;
- gaat overeenkomsten aan met en voor de leden;
- oprichten met minimaal één partner;
- hoogste zeggenschap ligt bij algemene ledenvergadering die het bestuur benoemt;
- bestuur bestaat uit leden; niet-leden benoembaar als dit statutair is bepaald;
- er kan een raad van commissarissen worden benoemd;
- ieder lid heeft in beginsel één stem (tenzij statutair anders is bepaald);

- oprichten bij notariële akte;
- coöperatie mag in tegenstelling tot een vereniging wel winst onder de leden verdelen;
- werknemers kunnen in dienst treden als leden-werknemers (werknemerscoöperatie); werknemers niet-leden onder bepaalde criteria, waaronder dat zij dienstig zijn aan het door de coöperatie nagestreefde doel (en niet in zodanige mate dat de overeenkomsten met de leden van ondergeschikte betekenis zijn) ;
- coöperatie is als rechtspersoon aansprakelijk. Bij ontbinding zijn de leden aansprakelijk (wettelijke aansprakelijkheid (WA), in beginsel voor gelijke delen – er kan een andere verdeelsleutel in de statuten worden afgesproken), tenzij een coöperatie met beperkte aansprakelijkheid (BA) of met uitsluiting van aansprakelijkheid (UA) is opgericht;
- diverse administratieve verplichtingen, zoals opmaken en deponeren van jaarstukken.

#### Voordelen

- oprichting coöperatie is relatief eenvoudig en gaat niet gepaard met hoge kosten;
- inrichting coöperatie 'vrijer' dan inrichting openbaar lichaam of een kapitaalvennootschap (BV/NV). Minder gebonden aan dwingendrechtelijke regels en zware bestuurslagen;
- coöperatie staat verder af van gemeenten door privaatrechtelijke rechtsvorm, en omdat het toezicht vanuit de gemeenten verder op afstand staat dan in het geval van een gemeenschappelijke regeling;
- mogelijkheid onafhankelijke bestuurders;
- mogelijkheid instellen onafhankelijke raad van toezicht;
- flexibel en slagvaardig, onafhankelijk optreden en relatief weinig bestuurlijke druk;
- relatief eenvoudig om andere marktpartijen bij de sociale wijkteams te betrekken;
- het personeel kan op basis van arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht werkzaam zijn. (Als de coöperatie tot de openbare dienst behoort, moet in principe een aanstelling als ambtenaar worden gegeven.)

#### Nadelen:

- democratische legitimiteit niet gegeven. Het waarborgen hiervan moet goed worden vastgelegd in de statuten, hoe wordt de aansturing vanuit de gemeente geborgd;
- uniformiteit van belangen is niet altijd een gegeven; verschillende marktpartijen kunnen tegenstrijdige belangen hebben;
- belastingplicht.

De gemeente Leeuwarden heeft een overeenkomst gesloten met een coöperatie voor de organisatie van de sociale wijkteams. De afwegingen en werkwijze zijn beschreven in **Bijlage 1, voorbeeld 5**.

#### 5.13 Besloten vennootschap – kenmerken:

- winstoogmerk. Er wordt een onderneming ingebracht in de besloten vennootschap met als doel deelname aan het economisch verkeer om met de activiteiten winst te behalen;
- met name geschikt als er daadwerkelijk sprake is van ondernemen;
- in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. De aandelen zijn niet vrij overdraagbaar;
- aandeelhouders zijn niet persoonlijk aansprakelijk;
- de aandeelhouder is verplicht om zijn aandelen tot de minimale nominale waarde van het aandeel vol te storten;
- de aandeelhouder heeft recht op winstuitkering. Daarnaast heeft hij een voorkeursrecht bij uitgifte van nieuwe aandelen en de bevoegdheid tot het bijwonen van de algemene vergadering van aandeelhouders met het daarbij behorend spreek- en stemrecht;

- een besloten vennootschap wordt opgericht middels een notariële akte.
- diverse administratieve verplichtingen, zoals opmaken en deponeren van jaarstukken.

**Voordelen:**

- het bestuurlijk belang (de invloed) is gewaarborgd omdat iedere aandeelhouder stemrecht heeft in de algemene vergadering van aandeelhouders al naar gelang het aantal aandelen;
- het aantal aandelen kan volgens bepaalde verhoudingen of gelijkelijk over de betrokken gemeenten verdeeld worden, zodat het stemrecht vastligt;
- relatief eenvoudig om andere partijen bij de besloten vennootschap te betrekken;
- het personeel kan werkzaam zijn op basis van arbeidsovereenkomsten. (Als de BV behoort tot de openbare dienst, moet in principe een aanstelling als ambtenaar worden gegeven.)

•

**Nadelen:**

- belastingplicht. Vennootschapsbelasting, alsmede inkomstenbelasting over dividend. BTW-plicht. Van belang om voorafgaand fiscaal advies in te winnen ten aanzien van de fiscale voor- en nadelen van de diverse rechtsvormen en de mogelijkheden tot (gedeeltelijke) vrijstellingen;
- de besloten vennootschap lijkt gelet op het doel van de sociale wijkteams niet de meest geëigende rechtsvorm;
- democratische legitimiteit niet gewaarborgd; dit moet worden geregeld in de statuten;
- waken voor rolvermenging; bijvoorbeeld aandeelhouder en tevens subsidieverstrekker.

#### 5.14 Projectorganisatie

Zie alinea 5.6.



## 6 Toelichting op de beslisboom – Stap 4

### Overige aandachtspunten

#### 6.1 Samenstelling wijkteams

Gedurende het proces moet worden besloten hoe de feitelijke invulling van de sociale wijkteams eruit zal zien. Dit wisselt sterk per gemeente.

- Gekozen kan worden voor een team dat zich met een enkel beleidsgebied bezighoudt, of zich juist richt op een combinatie van Wmo-taken, Jeugdzorg-taken en/of andere taken op het gebied van het sociaal domein.
- Er zijn wijkteams die zich beperken tot doorverwijzing en het geven informatie; anderzijds zijn er wijkteams die zich bezighouden met concrete dienstverlening en/of hulpverlening (en verschillende tussenvormen);
- Het sociaal wijkteam kan een toegang zijn voor de zwaardere zorg.
- De sociale wijkteams kunnen van samenstelling wisselen naar gelang de wijk waarin ze werkzaam zijn.
- er kunnen wijkteams zijn die zich met name richten op bepaalde doelgroepen of problematiek.
- Bekeken moet worden wat de (optimale) grootte van een wijkteam is en wat het team kan en mag.
- Bestaat het team voornamelijk uit generalisten of worden ook specialisten toegevoegd.
- Worden generalisten/specialisten in dienst van derde partijen aan het team toegevoegd (dit kan leiden tot tegenstrijdige belangen).
- Welke mandaten moeten worden afgegeven.
- Hoe vindt de wijze van verantwoording plaats.
- Wat is de bewegingsvrijheid en beslissingsbevoegdheid van het wijkteam en de individuele medewerkers.

In veel gevallen wordt begonnen met een wijkanalyse, waarna speerpunten worden geformuleerd en beslissingen over de vormgeving van de wijkteams worden genomen. Veel informatie en tools zijn te vinden op de site [www.sociaalwerkindewijk.nl](http://www.sociaalwerkindewijk.nl) en [www.vng.nl/sociale\\_teams](http://www.vng.nl/sociale_teams).

#### 6.2 Juridische documenten (notariële aktes, overeenkomsten, mandaten etc.)

Zoals hierboven al besproken is voor het oprichten van private rechtsvormen een notariële akte nodig. Het is van belang om in samenwerking met de notaris zorg te dragen voor het waarborgen van voldoende sturings- en controlemogelijkheden in de statuten. Juist bij private rechtsvormen staat de gemeente meer op afstand, en dit is vaak ook een bewuste keuze, maar de gemeente behoudt verantwoordelijkheid uit hoofde van de uit te voeren wetgeving, en zal dus moeten waarborgen dat deze verantwoordelijkheid feitelijk kan worden uitgeoefend.

#### 6.3 Bij het opstellen van samenwerkings- en uitvoeringsovereenkomsten geldt hetzelfde; sturing en controle geven de gemeente belangrijke instrumenten voor het daadwerkelijk uitvoeren van de gemeentelijke visie. Ook moet aandacht worden besteed aan de bevoegdheden die moeten worden overgedragen als de gemeente niet zelf de organisatie en uitvoering ter hand neemt. De mandatering moet per onderdeel worden bekeken en goed worden geformuleerd. Een te algemeen mandaat leidt vaak tot onduidelijkheid en daarmee tot (onnodige) risico's en fouten. In de mandaten kan de mogelijkheid tot ondermandaat en machtiging worden opgenomen. Als een

niet ondergeschikte wordt gemandateerd, moet deze partij instemmen met het mandaat. Bij een niet juiste mandatering bestaat het risico dat een toetsend bestuursrechter onbevoegd genomen besluiten vernietigt.

#### 6.4 Aansturing, controle, takenpakket en werkinstructies, inrichten front- en backoffice

Aansturing en controle kan ook worden gerealiseerd door het opstellen van regels en/of duidelijke werkinstructies voor de uitvoerende partijen. In die documenten kan niet alleen de gemeentelijke visie worden vertaald, maar kunnen ook concrete richtlijnen, resultaatsverwachtingen en rapporteringsmogelijkheden worden opgenomen. Het inrichten van een front- en backoffice speelt als de gemeente nauwer betrokken blijft bij de inrichting van de sociale wijkteams, of als de gemeente bij het oprichten van de wijkteams op dit punt beslissingen moet nemen. Er moeten keuzes worden gemaakt; hoe ziet de samenstelling van de teams eruit, wat is de grootte van de teams, welke werkzaamheden gaan zij verrichten etc. Ook over de organisatorische en praktische inrichting van de backoffice (zoals HR, ICT, communicatie, facilitaire dienst) moet worden nagedacht.

#### 6.5 Overgang van onderneming

Bij het in dienst nemen van medewerkers vanuit bijvoorbeeld een (voormalig) aanbieder, of van een andere partij die dezelfde of soortgelijke werkzaamheden eerder uitvoerde, kan een overgang van onderneming aan de orde zijn.<sup>1</sup> Als overgang van onderneming wordt vastgesteld betekent dit dat de medewerkers van rechtswege (automatisch) in dienst treden bij de nieuwe partij. De medewerker behoudt zijn eigen arbeidsvoorwaarden, en de eigen cao blijft in beginsel van toepassing. Het is van belang om bij iedere situatie na te gaan of een overgang van onderneming aan de orde kan zijn, en te bepalen hoe met de consequenties daarvan wordt omgegaan. Veel informatie over overgang van onderneming is te vinden in de uitgave van de VNG *'Vorming AMHK's en toegang jeugdhulp'*. De link naar dit document is opgenomen in **Bijlage 3, onder punt 5**.

#### 6.6 Arbeidsvoorwaarden

Bij een eventuele overgang van onderneming blijven de oude arbeidsvoorwaarden gelden. Bekeken moet dan worden wat de mogelijkheden van een harmonisatie (op termijn) zijn, en welke arbeidsvoorwaarden voor nieuwe medewerkers zullen gaan gelden. Dit laatste geldt uiteraard ook als er geen overgang van onderneming is. Daarbij moet aandacht zijn voor toepasselijke cao's, of dat een eigen arbeidsvoorwaardenregeling of rechtspositieregeling (in het geval het een openbare dienst betreft) moet worden opgesteld. Ook kan aansluiting bij een bestaande cao worden gezocht.<sup>2</sup> Zie over arbeidsvoorwaarden onder andere de uitgave van de VNG *'Vorming AMHK's en de mogelijke gevolgen voor arbeidsvoorwaarden'*. De link naar het document is opgenomen in **Bijlage 3, onder punt 6**.

1 Overgang van onderneming is bij privatisering in beginsel niet aan de orde. Ambtenaren die onder het Burgerlijk Wetboek vallen kunnen onder bepaalde omstandigheden wel onder een overgang van onderneming vallen bij privatisering.

Bij deprivatisering geldt dat als de gemeente de mogelijkheid heeft een arbeidsovereenkomst aan te bieden, dit moet gebeuren. Als deze mogelijkheid niet bestaat moet de werknemer eerst worden ontslagen, waarna hij bij de gemeente als ambtenaar wordt aangesteld.

2 In dit verband is ook het wetsvoorstel normalisatie rechtspositie ambtenaren van belang. Naar verwachting zal deze wet in 2017 of 2018 in werking treden. De wet trekt de arbeidsrechtelijke positie van ambtenaren en private werknemers vrijwel gelijk.

#### 6.7 Privacy

Sociale wijkteams krijgen te maken met privacygevoelige onderwerpen. Het is van belang hier voldoende aandacht aan te besteden, en zorg te dragen voor een goede werkwijze, reglementen en bewustwording van de medewerkers op dit vlak. Veel informatie is te vinden in de 'Handreiking Informatieveiligheid Sociaal Domein', het informatieblad '*Informatie delen in samenwerkingsverbanden*', nummer 31A – februari 2012, het instrument '*Samenwerken in de jeugdketen*', versie 1.0 – voorjaar 2011 en de uitgave 'Triagekader en instrument'. De betreffende links zijn te vinden in ***Bijlage 3, onder respectievelijk de punten 7, 8 en 9 en 10.***

#### 6.8 BTW-gevolgen decentralisaties

De VNG voert overleg met de rijksoverheid over de aanpassing van de BTW-wetgeving in verband met de decentralisaties werk, zorg en jeugd. Uitgangspunt is dat de al bestaande btw-vrijstellingen van de diensten die de gemeenten vanaf 2015 leveren minimaal gehandhaafd blijven. Meer informatie over deze btw-aspecten en het overleg dat hierover gevoerd wordt staat in de ledenbrief van de VNG '*BTW-gevolgen decentralisaties*'. Een link naar deze brief is opgenomen in ***Bijlage 3, onder punt 11.***

# Bijlage 1 Praktijkvoorbeelden

## Voorbeeld 1: de gemeente Enschede

De gemeente Enschede heeft al langer ervaring met een integrale aanpak in de wijk, en heeft deze wijkgerichte aanpak verder uitgebreid om de decentralisatie te organiseren. Enschede wil blijven sturen op budget en kwaliteit en heeft daarom gekozen voor een organisatie die dicht tegen de gemeente aan ligt.

De taken die samenhangen met de beleidsgebieden WMO, jeugdzorg en arbeidsparticipatie zijn ondergebracht bij in totaal negen wijkteams, verdeeld over vijf stadsdelen. Kerndeskundigen in het wijkteam zijn de wijkcoaches, die de regie op de uitvoering hebben. Deze uitvoering gebeurt steeds vanuit de volgende achtergrond: 1 gezin – 1 plan – 1 regie – 1 budget – 1 registratie.

De wijkcoach heeft kennis van het eigen werkgebied, de uitvoering van de (wettelijke) kaders en de (ambulante) doorverwijsroutes in de gemeente, en is uiteraard inhoudelijk deskundig op een of meer van de genoemde beleidsgebieden. De samenstelling van de teams blijft in ontwikkeling.

De wijkteams bestaan uit gemiddeld 12 fte wijkcoaches, en worden aangestuurd door de Wijkteammanager. De Wijkteammanager is de verbinder in het veranderings- en borgingsproces en laat zich daarbij bijstaan door inhoudelijk werkbegeleiders die functionele aanwijzingen en richtlijnen geven aan de wijkcoaches, en door ondersteunend personeel. De wijkteammanagers zijn in dienst van of gedetacheerd bij de gemeente, en leggen verantwoording af aan het Hoofd Maatschappelijke Ondersteuning van de gemeente Enschede. Het college en de raad van de gemeente Enschede zijn (en worden) bij de besluitvorming over de wijkteams betrokken.

## Voorbeeld 2: de gemeente Eindhoven

De gemeente Eindhoven heeft in 2012 de projectorganisatie 'WIJ Eindhoven' opgericht. In WIJ Eindhoven werken in totaal 17 organisaties op het gebied van zorg, welzijn, opbouw en jeugd met de gemeente samen. In eerste instantie is in twee wijken proef gedraaid. Vanuit de ervaringen opgedaan in deze twee wijken is de WIJ aanpak in de loop van 2014 over de tien wijken in de gemeente verspreid. De teams bestaan uit generalisten, die specialist naar de wijk toe zijn. De teams worden ondersteund door projectondersteuners die verantwoordelijk zijn voor de organisatie en planning. De omvang en samenstelling van de teams verschilt per wijk en staat niet vast. Als nodig wordt de teamsamenstelling veranderd. De twee proefwijken blijven een laboratoriumfunctie vervullen om innovatie en verbeteringen uit te testen. Inmiddels werken er zo'n 175 fte in de wijkteams van WIJ Eindhoven. Bij de selectie, opleiding en coaching van de wijkteams betreft WIJ Eindhoven ook bewust de bewoners, die als doelgroep een belangrijke rol vervullen bij het welslagen van de wijkteams. De gemeente onderzoekt nu hoe de huidige, hybride, organisatie kan worden omgezet in een meer structurele organisatie, waarbij als rechtsvorm voor een stichting zal worden gekozen.

## Voorbeeld 3: de gemeenten Geldrop-Mierlo en Waalre

De gemeenten Geldrop-Mierlo en Waalre werken samen via een gemeenschappelijke regeling. Er is een openbaar lichaam opgericht, van waaruit de het sociale wijkteam, het 'GR Plusteam', werkzaam is. Het is de bedoeling om in de loop van 2015 over te gaan naar een bedrijfsvoeringsvariant (BVO), omdat deze variant maar één bestuurslaag kent, in plaats van twee. Nu al wordt gewerkt met een algemeen bestuur dat hetzelfde is als het dagelijks bestuur. Het GR Plusteam bestaat uit 1 manager en 14 medewerkers. De medewerkers, die allen gesolliciteerd hebben naar een functie binnen het Plusteam, zijn afkomstig uit de jeugdhulp, LVG, GGZ, AMW, BJZ en AMK. De werkwijze is kort weergegeven als volgt. De hulpvragende burger meldt zich bij het gemeentelijk loket. Medewerkers van

het gemeentelijk loket geven advies. Zij houden zich met name bezig met preventie. Ook kunnen de medewerkers hulpvragers en hun steunsysteem kortdurend begeleiden. Als het om een complexe casus gaat, bijvoorbeeld een forse of langdurige problematiek over verschillende leefdoelgebieden, of een gezin waar meerdere leden problemen hebben, dan schakelen de medewerkers van het gemeenteloket het GR Plusteam in. De gemeente geeft voor deze begeleiding een beschikking af. Op basis van een ondersteuningsplan van het GR Plusteam, dat samen met de hulpvrager en zijn sociale omgeving wordt gemaakt, geeft de gemeente een beschikking af voor aanvullende individuele voorzieningen of begeleiding. Uitgangspunt blijft dat de hulpzoekende, tezamen met het gezin en de coach/regisseur van het GR Plusteam, in de lead blijft. Samen bekijken zij of de ingezette ondersteuning bijdraagt aan de doelen die zijn gesteld.

#### **Voorbeeld 4: de gemeente Borger-Odoorn**

In de gemeente Borger-Odoorn is in 2014 de Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn opgericht. Hoe is de keuze voor een stichting in de gemeente Borger-Odoorn tot stand gekomen?

Bij de transitie van de drie decentralisaties in het Sociaal Domein zijn in de gemeente Borger-Odoorn verschillende partijen betrokken. Er is echter één publiekrechtelijke partij, dat wil zeggen overheids-partij, betrokken; namelijk de gemeente Borger-Odoorn zelf. Gezien het feit dat bij een gemeenschappelijke regeling meerdere overheden zijn betrokken, is de rechtsvorm 'gemeenschappelijke regeling' voor Borger-Odoorn geen reële optie. De publiekrechtelijke rechtsvormen vallen daarmee af.

Vervolgens is gekeken naar de bevoegdhedenovereenkomst/het convenant. Doorslaggevend is echter het feit dat bij de bevoegdhedenovereenkomst/het convenant sprake is van uitvoeringsverantwoordelijkheid in eigen huis (dichtbij de politiek). Daar komt bovendien de verantwoordelijkheid voor personele zaken en de stroperigheid van besluitvormingsprocessen bij. Dit alles maakt dat de bevoegdhedenovereenkomst/het convenant in Borger-Odoorn geen reële optie is. Ook de eenmanszaak, de NV, de BV, de CV, de VOF en de maatschap als privaatrechtelijke rechtsvormen vallen af. Deze vormen zijn bij uitstek geschikt voor entiteiten met een winstoogmerk omdat deze vormen de mogelijkheid geven tussentijds winst uit te keren. Voor de entiteit is dit niet relevant, aangezien er geen sprake zal zijn van een winstoogmerk.

Vervolgens zijn de stichting, de coöperatieve vereniging (coöperatie) en de vereniging in de afweging betrokken. De uitkomst van deze afweging in Borger-Odoorn luidt als volgt. De stichting is het meest dienend aan de dynamische en verander(en)de omgeving naar aanleiding van de drie decentralisaties in het Sociaal Domein. Doorslaggevend is dat de stichting een bestuur heeft en geen leden. Afhankelijk van het aantal bestuursleden, is de besluitvorming binnen de stichting daarmee snel, slagvaardig en daadkrachtig. Heeft een stichting alleen een bestuur, dan hoeft het bestuur bovendien geen verantwoording af te leggen. Hierdoor kunnen besluiten helemaal snel worden doorgevoerd. Een stichting kan naast een bestuur ook een Raad van Toezicht/Commissarissen hebben, die het bestuur controleert en met raad en daad terzijde staat. In de statuten van de stichting kan worden bepaald wat de taken en bevoegdheden zijn van de Raad van Toezicht. Als een stichting daarnaast winst maakt en/of vermogen opbouwt dan komt deze winst en dit vermogen toe aan het realiseren van het (ideële) doel waarvoor de stichting is opgericht. De winst en/of het vermogen kan dus nooit aan bestuurders worden uitgekeerd. Deze regel zit besloten in de rechtsvorm.

Alles overziende concludeert de gemeente Borger-Odoorn dat de stichting de meest geschikte juridische vorm is voor het uitvoeren van de nieuwe en bestaande taken naar aanleiding van de drie decentralisaties in het Sociaal Domein vanaf 1 januari 2015.

#### **Voorbeeld 5: de gemeente Leeuwarden**

In Leeuwarden zijn de sociale wijkteams ondergebracht bij de coöperatie Amaryllis.

De coöperatie heeft drie leden (zorgorganisaties). Bij de coöperatie zijn op dit moment ruim 120 sociaal werkers (88 fte) in dienst.

De voorgeschiedenis van de huidige organisatie van de sociale wijkteams ligt in 2011. Zo'n vijftien organisaties sloten toen een convenant om medewerkers te leveren voor het oprichten van sociale wijkteams. De medewerkers bleven in dienst van de moederorganisatie. Al snel werd geconstateerd dat soms belangentegenstellingen ontstonden tussen de sociale wijkteams en de betrokken moederorganisaties, waardoor bij medewerkers het gevoel ontstond in een spagaat te zitten. Deze situatie stond een doorontwikkeling van de sociale wijkteams in de weg.

In 2013 is een onderzoek gedaan, waarvan de conclusie kort gezegd luidde dat de sociale wijkteams losgekoppeld moesten worden van de betrokken organisaties. In datzelfde jaar is door de huidige directeur-bestuurder van Amaryllis een advies opgesteld over de gewenste richting, waarmee de aanzet tot het oprichten van de coöperatie is gezet. De betrokken organisaties hebben daarna, mede op verzoek van de gemeente, de handschoen opgepakt en het advies in praktijk gebracht. In nauw overleg met de gemeente Leeuwarden is voor de vorm van een coöperatie gekozen.

Amaryllis wilde bewust een nieuwe en flexibele organisatie neerzetten, geen moloch. Dit was ook de uitdrukkelijke wens van de gemeente (geen oude wijn in nieuwe zakken).

In 2014 zijn grote stappen gemaakt met een andere inrichting van de organisatie, mede met het oog op de decentralisatie van het sociale domein vanaf 2015.

De coöperatie heeft formeel slechts een subsidierelatie met de gemeente. In de praktijk wordt intensief samengewerkt met de projectleider Sociale Wijkteams van de gemeente Leeuwarden. Deze projectleider werkt alleen ten behoeve van de sociale wijkteams, en is aanwezig bij het wekelijks teamleidersoverleg. De projectleider zit dicht op de operatie en is voor Amaryllis het aanspreekpunt bij de gemeente. Voordeel daarvan is ook dat snel geschakeld kan worden tussen praktijk en beleid.

De huidige medewerkers zijn allen vanaf 1 januari 2015 in dienst getreden op basis van een arbeids-overeenkomst, zonder anciënniteit. Voor iedere medewerker gelden dezelfde arbeidsvoorwaarden. Amaryllis heeft bewust de medewerkers, de P&O afdelingen van de organisaties waar de medewerkers in dienst waren en de bonden meegenomen in het proces, en veel gecommuniceerd. Het uitgangspunt was steeds een eerlijke, open, communicatie, waarbij werd vastgehouden aan een te voren uitgezette vaste lijn. Met deze insteek is het gelukt om alle partijen er van te overtuigen dat dit een goede weg voorwaarts is.

Vanuit de coöperatie zijn negen sociale wijkteams werkzaam. De teams houden zich bezig met alle leefgebieden binnen het sociaal domein. Doelstelling is preventie en kortdurende hulpverlening, zowel individueel als voor de wijk als collectief. De teams werken uitdrukkelijk vraaggericht, en niet aanbodgericht. Samen met de hulpvrager en zijn omgeving wordt uitgezocht wat de hulpvraag precies inhoudt, en welke hulp daarvoor het meest adequaat is.

Op dit moment loopt er een pilot voor het domein Jeugd & Gezin. Een van de sociale wijkteams richt zich uitsluitend op dit domein; een tweede wijkteam heeft dit deel van de zorg geïntegreerd in de andere leefgebieden. Doel is om te onderzoeken welke vorm de beste resultaten geeft. Overigens kent ieder team medewerkers met een achtergrond in de jeugdhulp.

De teams kunnen gebruik maken van een schil van experts, werkzaam bij 2e –lijnsorganisaties, waarbij het overleggen met deze experts uitgangspunt is.

Mocht een maatwerkvoorziening nodig zijn, dan doet de sociaal werker vanuit de behoefte-analyse een aanvraag voor een maatwerkvoorziening. De Stichting MO-zaak verzorgt de administratieve afwikkeling rondom de maatwerkvoorziening en geeft voor de gemeente Leeuwarden op basis van het advies van de sociaal werker de beschikking af.

Het is de bedoeling de huidige werkwijze door te ontwikkelen naar een situatie waarin de negen sociale wijkteams ieder hun eigen werknemerscoöperatie kunnen oprichten. Dit geeft een zeer platte structuur, waarbij alle inzet en middelen daar terecht komen waar ze terecht moeten komen: in de wijk. De teams worden ontwikkeld met het oog op deze structuur.

Amaryllis neemt hiervoor een periode van twee jaar, waarin wordt onderzocht of deze gewenste visie haalbaar is, en op welke punten mogelijk bijgestuurd moet worden.

Amaryllis krijgt dan de rol van een faciliterende organisatie voor de negen werknemerscoöperaties, en zal taken in de bedrijfsvoering op zich nemen (P&O, ICT, Communicatie, Inkoop en dergelijke). Feitelijk wordt nu al zoveel mogelijk op deze wijze gewerkt.

Amaryllis kent een algemene ledenvergadering, een raad van toezicht, een directeur-bestuurder en een programmamanager.

De programmamanager stuurt de sociale wijkteams aan, waarbij wordt uitgegaan van de vraag van de sociale wijkteams. Er wordt dus ook hier niet aanbodgericht, maar vraaggericht gewerkt.

De coöperatie werkt met een kleine flexibele staf voor de ondersteuning van de wijkteams (een communicatieadviseur, een beleidsadviseur, een HR-manager, twee stafmedewerkers en een juridisch adviseur). Kennis en expertise wordt ingekocht waar en wanneer nodig. Expertise die niet per se binnen de organisatie zelf hoeft te worden georganiseerd, wordt uitbesteed, zoals ICT en de financiële bedrijfsvoering. Hiermee ontstaat vrijheid om de coöperatie in de komende transitieperiode zo in te richten en aan te passen als met het oog op wijzigende omstandigheden wenselijk is.

## Bijlage 2 Afwegingskader voor samenwerking

### Motieven

Relevante vragen	Keuzemogelijkheden
<ul style="list-style-type: none"><li>• Wat is de aanleiding om samen te werken?</li><li>• Wat moet de beoogde samenwerking opleveren?</li><li>• Wat zijn de mogelijke nadelen van de samenwerking?</li></ul>	<ol style="list-style-type: none"><li>1 Vergroten van het ambitieniveau – bundelen van krachten:<ul style="list-style-type: none"><li>• realiseren van beleidsopgaven die je niet alleen aan kan;</li><li>• vergroten kwaliteit van en variëteit aan dienstverlening.</li></ul></li><li>2 Voorkomen van hinder van elkaar:<ul style="list-style-type: none"><li>• tegengaan van ‘slopende concurrentie’;</li><li>• afstemmen met elkaar dat gemeenten elkaar niet opzadelen met negatieve bijeffecten.</li></ul></li><li>3 Efficiënter werken:<ul style="list-style-type: none"><li>• voorkomen dubbel werk;</li><li>• realiseren bedrijfseconomische schaalvoordelen;</li><li>• spreiden of delen van risico’s.</li></ul></li><li>4 Organisatorische voordelen:<ul style="list-style-type: none"><li>• professionalisering van organisatie en bestuur;</li><li>• beperken kwetsbaarheid organisatie bij wegvallen van personen voor cruciale functies;</li><li>• beter bereikbaar zijn van personele, financiële en materiële middelen.</li></ul></li><li>5 Verruimen van de horizon:<ul style="list-style-type: none"><li>• ‘andere’ wereld ontdekken;</li><li>• zicht krijgen op kansen met doorwerking naar visieontwikkeling en herontdekken van wat in het belang is van de gemeente.</li></ul></li></ol>



## Samenwerkingspartners

Relevante vragen	Keuzemogelijkheden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• In welke mate is de gemeente afhankelijk van andere partijen?</li> <li>• Welk ambitieniveau kan alleen worden opgepakt en welke ambities kunnen alleen in samenwerking met andere partners worden gerealiseerd?</li> <li>• Wat zijn preferente partners vanuit (beleids) inhoudelijke motieven (modale samenhang, gemeenschappelijke strategische visie)?</li> <li>• Wat is wenselijk in het licht van regionaal positieospel – met aandacht voor voorkeuren van samenwerkingspartners en hogere overheden (met name de provincie)?</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Geografisch nabije partners.</li> <li>2 Partners op afstand: <ul style="list-style-type: none"> <li>• face-to-face samenwerking;</li> <li>• virtuele samenwerking.</li> </ul> </li> </ol>

## AARD van de samenwerking

Relevante vragen	Keuzemogelijkheden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke aard van samenwerking is aangewezen gegeven de motieven?</li> <li>• Indien wenselijk dat gezamenlijke uitvoering zonder beleidsafstemming plaatsvindt: hoe kan dit worden georganiseerd?</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Beleidsafstemming.</li> <li>2 Gezamenlijke uitvoering.</li> <li>3 Delen hulpbronnen (shared services): <ul style="list-style-type: none"> <li>• P&amp;O, Informatie, Financiën, ICT, Huisvesting, Inkoop, Beleidsmedewerkers.</li> </ul> </li> <li>4 Een netwerk of platform voor ontmoeting, kennisdeling en informatie-uitwisseling.</li> </ol>

## Vorm van samenwerking

Relevante vragen	Keuzemogelijkheden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe moet de samenwerking worden georganiseerd?</li> <li>• Hoe duurzaam of flexibel moet de samenwerking worden georganiseerd?</li> <li>• Is de samenwerking vrijwillig of verplicht?</li> <li>• Ingeval van een verplichte samenwerking: is de vorm van samenwerking voorgeschreven?</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Informele samenwerking: <ul style="list-style-type: none"> <li>• bestuurlijke samenwerking/bestuurlijk overleg;</li> <li>• ambtelijke samenwerking/ambtelijk overleg.</li> </ul> </li> <li>2 Formele samenwerking: <ol style="list-style-type: none"> <li>a Publiekrechtelijke samenwerkingsverband (volgens Wgr): <ul style="list-style-type: none"> <li>• openbaar lichaam;</li> <li>• bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO);</li> <li>• gemeenschappelijk orgaan;</li> <li>• centrumgemeenteconstructie;</li> <li>• regeling zonder meer.</li> </ul> </li> <li>b Private samenwerking: <ul style="list-style-type: none"> <li>• contract;</li> <li>• bestuursakkoord/convenant/</li> <li>• intentieverklaring;</li> <li>• stichting;</li> <li>• besloten/naamloze vennootschap;</li> <li>• commanditaire vennootschap;</li> <li>• coöperatie.</li> </ul> </li> </ol> </li> </ol>

## Governancemodel

Relevante vragen	Keuzemogelijkheden
<ul style="list-style-type: none"><li>• Hoe krijg je als raad/gemeentebestuur voldoende regie op beleidsafstemming met andere partijen?</li><li>• Hoe krijg je als gemeentebestuur voldoende regie op gezamenlijke uitvoering?</li><li>• Hoe krijg je als gemeentebestuur voldoende regie op samenwerking in de vorm van het delen van hulpbronnen?</li><li>• Wat zijn de risico's van de samenwerking?</li><li>• Wat is wenselijk ten aanzien van de regels rond toe- en uittreding van de samenwerking?</li></ul>	<ol style="list-style-type: none"><li>1 Bestuursopdrachten vanuit de raad richting het college.</li><li>2 De programmabegroting als bestuursopdracht.</li><li>3 Het afspreken van een mandaat vanuit de raad richting het college.</li><li>4 Het sluiten van dienstverleningsovereenkomsten met samenwerkingsorganen.</li><li>5 Het deelnemen in het algemeen en/of dagelijks bestuur van een samenwerkingsorgaan.</li><li>6 Het formuleren van eisen ten aanzien van inhoud en timing van jaarverslagen van samenwerkingsverbanden.</li><li>7 Het voorwaardelijk toekennen van financiële middelen – afhankelijk van de bereikte resultaten door samenwerkingsverbanden.</li></ol>

## Bijlage 3 Links naar in handreiking genoemde documenten

1. 'Nota op afstand verbonden', een product van de gemeente Eindhoven.  
[http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=823981/type=pdf/Bijlage\\_1\\_Nota\\_op\\_afstand\\_verbonden.pdf](http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=823981/type=pdf/Bijlage_1_Nota_op_afstand_verbonden.pdf)
2. 'Samenwerking tussen de gemeenten op basis van de Wgr; praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen', een uitgave van de VNG.  
<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/gemeentelijke-samenwerking/publicaties/samenwerking-tussen-gemeenten-op-basis-van-de-wgr-praktijkvoorbeelden-dilemmas-en-kansen>
3. Brief van de minister van BZK van 5 december 2014 inzake de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen.  
[https://www.vng.nl/files/vng/nieuws\\_attachments/2014/20141205-brief-bzk-wgr-gemeenten.pdf](https://www.vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/20141205-brief-bzk-wgr-gemeenten.pdf)
4. 'Gemeente Governance •Handboek Verbonden Partijen' (Deloitte, 2006).  
[http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Marz/CVA/Integriteit/Deloitte\\_verbonden\\_partijen.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Marz/CVA/Integriteit/Deloitte_verbonden_partijen.pdf)
5. 'Vorming AMHK's en toegang jeugdhulp', een uitgave van de VNG.  
[https://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2014/201404\\_vorming-amhk\\_arbeidsrechtelijke\\_gevolgen.pdf](https://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2014/201404_vorming-amhk_arbeidsrechtelijke_gevolgen.pdf)
6. 'Vorming AMHK's en de mogelijke gevolgen voor arbeidsvoorwaarden', een uitgave van de VNG.  
[https://www.vng.nl/files/vng/201408\\_vorming\\_amhks\\_en\\_de\\_mogelijke\\_gevolgen3.pdf](https://www.vng.nl/files/vng/201408_vorming_amhks_en_de_mogelijke_gevolgen3.pdf)
7. 'Handreiking Informatieveiligheid Sociaal Domein', een uitgave van de VNG in samenwerking met KING.  
<https://www.visd.nl/sites/visd/files/14-0401%20-%20Handreiking%20informatieveiligheid%203D%20V03%20def.pdf>
8. Het informatieblad 'Informatie delen in samenwerkingsverbanden', nummer 31A – februari 2012.  
[https://cbpweb.nl/sites/default/files/downloads/inf/inf\\_va\\_samenwerkingsverbanden.pdf](https://cbpweb.nl/sites/default/files/downloads/inf/inf_va_samenwerkingsverbanden.pdf)
9. Het instrument 'Samenwerken in de jeugdketen', versie 1.0 – voorjaar 2011, een publicatie van de rijksoverheid.  
<http://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/handboeken/samenwerken-in-de-jeugdketen-een-instrument-voor-gegevensuitwisseling-1>
10. 'Triagekader en instrument', een uitgave van de VNG in samenwerking met KING.  
[http://www.vng.nl/files/vng/pagina\\_attachments/2014/201501-triagekader-en-instrument-privacy-okt2014.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/pagina_attachments/2014/201501-triagekader-en-instrument-privacy-okt2014.pdf)
11. Ledenbrief VNG 'BTW-gevolgen decentralisaties' van 27 februari 2014.  
[http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/20140227\\_ledenbrief\\_btw-gevolgen-decentralisaties.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/20140227_ledenbrief_btw-gevolgen-decentralisaties.pdf)