Advies juridische vormgeving sociaal ontwikkelbedrijf Gooi- en Vechtstreek

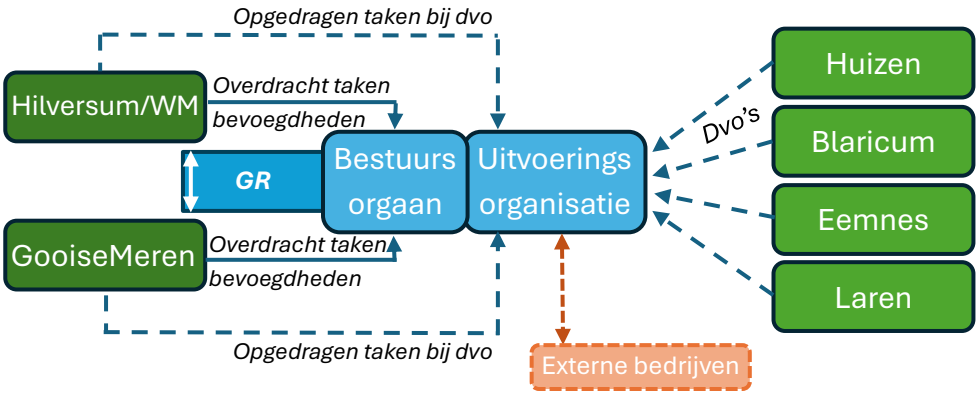
1. Inleiding en vraagstelling

Deze notitie heeft tot doel om de juridische mogelijkheden te verkennen voor het inrichten van de opdrachtrelaties tussen Gooi- en Vechtstreekgemeenten en de nieuwe uitvoeringsorganisatie waarin de huidige taken van GR Tomin en Tomingroep bv ten behoeve van de inwoners van deze gemeenten worden ondergebracht.

Uitgangspunten

- De gemeenten Hilversum en Gooise Meren nemen de verantwoordelijk op zich om de nieuwe uitvoeringsorganisatie op te richten en vanuit één visie in stand te houden onder regie van een gezamenlijk bestuursorgaan.
- De gemeenten Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren (HBEL) kiezen voor een bilaterale dienstverleningsrelatie met de nieuwe uitvoeringsorganisatie waarin per gemeente afspraken worden gemaakt over de omvang van de dienstverlening.
- De gemeente Wijdemeren fuseert per 1.1.2027 met Hilversum.
- Alle betrokken gemeenten hebben belang bij een voortzetting van de werkzekerheden en zoveel mogelijk continuïteit voor de PW-doelgroep werknemers van de betrokken gemeenten die een nieuwe werkgever nodig hebben.

Op basis van deze uitgangspunten kunnen de beoogde opdrachtrelaties schematisch als volgt worden weergegeven (*dvo= dienstverleningsovereenkomst*):



Vraagstelling

Gemeenten Hilversum en Gooise Meren hebben behoefte aan een juridisch advies over de beste rechtsvorm om afspraken vast te leggen over de governance, besturing en inrichting van de uitvoeringsorganisatie van het op te richten sociaal ontwikkelbedrijf. In gesprekken met de programmamanager, transitiemanager en de betrokken bestuurders van beide gemeenten zijn de belangrijkste afweegcriteria verkend.

2. Relevante kaders en besturingsuitgangspunten

Gemeentewet en wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)

De gemeentewet gaat ervan uit dat een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm de voorkeur heeft boven een privaatrechtelijke vorm (tenzij de privaatrechtelijke vorm belangrijke voordelen biedt). De wet gemeenschappelijke regelingen biedt een aantal juridische mogelijkheden om een (zelfstandig) bestuursorgaan op te richten met eigen rechtspersoonlijkheid (nodig om zelfstandig contracten aan te gaan en de hiermee gepaard gaande risico's te beheersen). Wanneer de overgedragen taken en bevoegdheden weinig beleidsvormende bevoegdheden omvatten (en het bestuursorgaan meer als een voorbereidend platform fungeert om te komen tot harmonisatie van beleidsbesluiten door de opdracht gevende gemeenten) is een GR in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) mogelijk. In dat geval kan volstaan worden met één bestuurslaag (bestaande uit minimaal twee leden). Wanneer meer beleidsvormende bevoegdheden worden overgedragen is een GR in de vorm van een openbaar lichaam gebruikelijk. In dat geval wordt beleid vastgesteld door een Algemeen Bestuur (bestaande uit minimaal 6 leden) en een Dagelijks Bestuur (bestaande uit minimaal 3 leden). De wet gemeenschappelijke regelingen biedt ook nog andere vormen zoals een gemeenschappelijk bestuursorgaan en een centrumgemeenteregeling. Deze beide vormen hebben geen eigen rechtspersoonlijkheid en wordt voor uitvoeringshandelingen gebruik gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van één (centrumgemeente) of beide gemeenten (gemeenschappelijk bestuursorgaan). Deze rechtsvormen passen echter niet in de door Hilversum en Gooise Meren besproken uitgangspunten.

Ontwikkelrichting van het nieuw op te richten Sociaal Ontwikkelbedrijf (SOB)

De omvang van de bij GR overgedragen en bij DVO opgedragen taken bij de start is nog onzeker. Het streven van Hilversum en Gooise Meren is om zo snel mogelijk toe te werken naar een geïntegreerde uitvoering van taken op het gebied van Werk en ontwikkeling van arbeidsvaardigheden. De mogelijkheid om taken op het gebied van Werk en Inkomen in de toekomst te bundelen wordt uitdrukkelijk open gehouden.
Bij de start is ontwikkeling en begeleiding van verschillende PW-doelgroepen naar werk de kern. Plus het bieden van een beschutte werkomgeving voor diegenen waarvoor geen plek is bij reguliere werkgevers. Het is nog een vraag of de nieuwe gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie zelf voor beschut werk kan zorgen in alle werksoorten die momenteel door de Tomingroep worden geëxploiteerd. Wellicht zal de nieuwe uitvoeringsorganisatie voor specifieke werksoorten andere sociale werkgevers moeten contracteren om beschut werk te organiseren voor afgebakende doelgroepen.

De nieuwe uitvoeringsorganisatie zal in ieder geval als formeel werkgever moeten kunnen fungeren voor de doelgroep werknemers die niet met een loonkostensubsidie een dienstverband kunnen krijgen bij regulier werkgevers. Een deel daarvan kan mogelijk

op basis van detacheringsafspraken toch aan de slag bij regulier werkgevers. Voor anderen zal de nieuwe werkorganisatie zelf beschut werk moeten regelen (in eigen productieafdelingen of middels inkoop van beschut werk bij sociaal werkgevers). In dat geval zullen ook de hiermee gepaard gaande exploitatierisico's beheerst moeten worden vanuit een eigen juridisch compartiment (separaat rechtspersoon) en sociaal ondernemerschap (bevoegdheden directie) als besturingsmodel. Tussen het bestuur van de GR (als bestuurlijk opdrachtgever) en de directie (als uitvoerend opdrachtnemer) zal een (intern) statuut nodig zijn op basis waarvan externe bedrijven/regulier werkgevers duidelijkheid hebben met wie zakelijke afspraken kunnen worden gemaakt.

Overgedragen versus opgedragen taken

Een gemeenschappelijke regeling biedt de oprichtende gemeenten de mogelijkheid om taken en uitvoeringsbevoegdheden integraal *over te dragen* aan de nieuwe rechtspersoon. Gemeenten kunnen dat doen met of zonder behoud van lokale vaststelling van het beleidskader (verordening). Het bestuur van de nieuwe rechtspersoon is dan zelfstandig opdrachtgever naar het sociaal ontwikkelbedrijf. Gemeenten kunnen ook besluiten het gemeenschappelijk belang waarvoor de nieuwe rechtspersoon wordt opgericht breed te formuleren om vervolgens taken en uitvoeringsbevoegdheden via een dienstverleningsovereenkomst (dvo) *op te dragen* aan de nieuwe rechtspersoon. In dat geval wordt de nieuwe rechtspersoon vooral opdrachtnemer en blijft iedere gemeente formeel opdrachtgever. Het bestuur van de nieuwe rechtspersoon stuurt dan vooral aan op een zo eenvormig mogelijk dienstverleningsaanbod en harmonisatie van opdrachtvoorwaarden. Een menukaart en standaardvoorwaarden biedt schaalvoordelen en mogelijkheden om dienstverlening facultatief aan te bieden voor specifieke doelgroepen (zoals ondersteuning aan vluchtelingengezinnen bij ontwikkeling van arbeids- en communicatievaardigheden).

Voor opgedragen taken gelden vrijstellingsvoorwaarden vanuit het aanbestedingsrecht. Er moet dan sprake zijn van een samenwerkingsregeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in het kader van het algemeen belang. Bij overgedragen taken is geen sprake van een opdrachtrelatie waarop het aanbestedingsrecht van toepassing is.

De exacte afbakening van taken die middels de GR-gemeenten worden overgedragen en taken die gemeenten separaat opdragen is nog niet bepaald. Ook de breedte van het aanbod aan dienstverlening door de nieuwe uitvoeringsorganisatie (in de vorm van een menukaart) moet nog worden uitgewerkt.

Uitvoeringsvrijheid om externe bedrijven te contracteren op deeltaken

Het sociaal ontwikkelbedrijf zal ter uitvoering een breed en gevarieerd pakket aan werkvoorzieningen moeten organiseren. Beleidsuitgangspunt is dat daarbij zoveel als mogelijk regulier werkgevers worden betrokken. Daardoor zal de ontwikkeling van het dienstverleningspakket van het sociaal ontwikkelbedrijf voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de mogelijkheden die externe bedrijven kunnen bieden

(complementair vangnet). Het sociaal ontwikkelbedrijf zal over voldoende stimuleringsmiddelen en een adequaat beheers instrumentarium moeten kunnen beschikken. De bevoegdheid om zelfstandig afspraken te maken met reguliere werkgevers en social firms is onmisbaar in een doelgerichte uitvoering van PW-voorzieningen.

Het toekennen van loonkostensubsidies is een publiekrechtelijke handeling en vergt mandaten door het bevoegde bestuursorgaan. Dat kan door overdracht van bevoegdheden door beide gemeenten aan het GR-bestuur (delegatie in GR-tekst) of door een eenduidige mandaatregeling vanuit gemeenten.

Vanuit eigen rechtspersoonlijkheid kan het sociaal ontwikkelbedrijf zelfstandig externe bedrijven en gemeenten contracteren om werkorders te verwerven voor de eigen productieafdelingen (industriële montage, groenbeheer, schoonmaak). Daarbij gelden de gedragsregels voor overheidsbedrijven vanuit de Mededingingswet. Voor het benodigde contractbeheer alsook HR-diensten kan de nieuwe uitvoeringsorganisatie gekwalificeerde medewerkers in dienst nemen of deze diensten van een gemeente afnemen (dienstverleningsovereenkomst).

Intensieve contacten met reguliere werkgevers en externe bedrijven zal reden zijn voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie om in de werkgeversbenadering nauw samen te werken met gemeentelijke werkgeversservicepunten en SROI-medewerkers. Tenslotte kunnen op regionaal niveau tussen sociaal ontwikkelbedrijven afspraken worden gemaakt over samenwerking, taakspecialisatie, delen van schaarse resources.

Dienstverbanden en detacheringsovereenkomsten

Een belangrijk instrument voor het sociaal ontwikkelbedrijf om werkvoorzieningen te organiseren is het aangaan van dienstverbanden met doelgroep werknemers (naast het ondersteunen van reguliere werkgevers met subsidie, advies en begeleiding). Voor deze dienstverbanden (tijdelijk of vast) kan de CAO ‘Aan de slag’ worden gehanteerd door het sociaal ontwikkelbedrijf.

Voor bepaalde werksoorten (zoals groen of kringloop) kan het aantrekkelijk zijn om een aparte rechtsvorm te creëren (bv of stichting) waardoor de branche-CAO gehanteerd wordt voor dienstverbanden met doelgroep werknemers. Dat kan bijdragen aan de ontwikkeling van vakvaardigheden en doorstroomkansen naar een reguliere werkgever. Vanuit een aparte rechtsvorm voor een werksoort kan het sociaal ontwikkelbedrijf ook partnerschappen opzetten met reguliere bedrijven om exploitatierisico’s te verminderen.

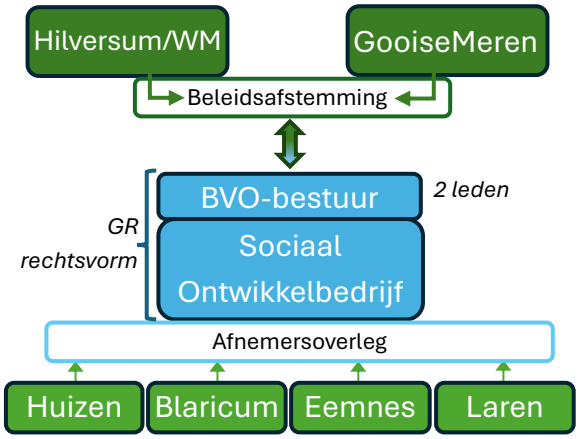
3. Geschikte besturingsmodellen en rechtsvormen

BVO of openbaar lichaam

Beide GR-vormen zijn als rechtsvorm geschikt om het sociaal ontwikkelbedrijf als uitvoeringsorganisatie onder te brengen (taakorganisatie binnen de publieke sfeer met eigen rechtspersoonlijkheid). Het besturingsmodel verschilt voor deze rechtsvormen. De BVO heeft één simpel en compact bestuursorgaan (bij twee GR-gemeenten zijn twee bestuurders voldoende). Het openbaar lichaam heeft als zelfstandig functionerend beleidsorgaan een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur waardoor meer collegeleden uit de twee GR-gemeenten zitting zullen moeten nemen in het GR-bestuur. Daarmee is de beleidsvorming bij een openbaar lichaam als zelfstandig opdrachtgever en uitvoerder van het sociaal ontwikkelbedrijf democratisch geborgd. Het BVO-bestuur functioneert daarentegen meer als zelfstandig opdrachtnemer binnen de uitvoeringsruimte die gemeenten aan het sociaal ontwikkelbedrijf toevertrouwen (via door GR-gemeenten vast te stellen gemeenschappelijke beleidskaders en verordeningen).

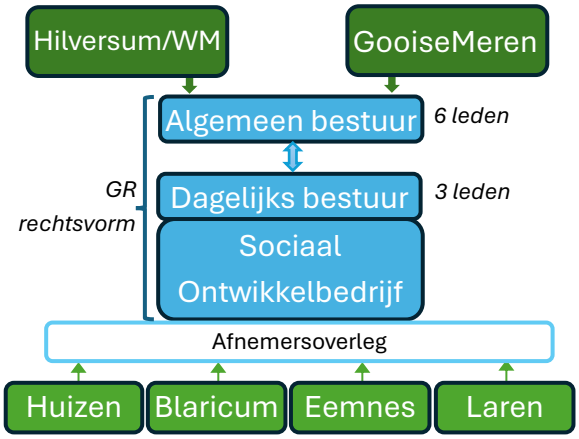
De besturingsverschillen tussen BVO en Openbaar Lichaam zien er als volgt uit:

Optie 1: BVO



Colleges bepalen beleidsruimte GR (flexibel)
BVO-bestuur zoekt beleidsafstemming
BVO-bestuur stuurt op uitvoering
BVO-bestuur bepaalt DVO-voorwaarden
Bestuursleden verantwoorden individueel aan hun college op uitvoeringsbesluiten

Optie 2: Openbaar Lichaam



GR-tekst bepaalt beleidsruimte GR (fixed)
AB stelt beleid zelfstandig vast
DB stuurt op uitvoering
DB bepaalt DVO-voorwaarden
AB-leden verantwoorden individueel aan hun college op beleidvorming en uitvoering

Bij een BVO-rechtsvorm is naast het BVO-bestuursorgaan dus nog een afstemmingsmechanisme nodig voor de bestuurlijke beleidsvorming door de betrokken GR-gemeenten. De afspraken daarover zijn geen onderdeel van de GR-tekst en worden apart vastgelegd in een onderlinge samenwerkingsregeling. Deze afspraken kunnen ook worden vastgelegd in een gezamenlijke opdrachtovereenkomst met het BVO-bestuur.

Toekomstige taakuitbreidingen

Doelstelling van de GR-gemeenten is om het sociaal ontwikkelbedrijf met ingang van 2028 van start te laten gaan door overname van de huidige werkvoorzieningstaken die de Tomingroep uitvoert voor de inwoners van Hilversum/Wijdemeren en Gooise Meren. Het streven is echter om op termijn ook andere gemeentelijke taken op het gebied van Werk te integreren zodat voor beide gemeenten een gemeenschappelijk geïntegreerde uitvoeringsorganisatie ontstaat van waaruit behoeftige inwoners in de breedte ondersteund kunnen worden. Een doorontwikkeling op de lange termijn naar één uitvoeringsorganisatie op het gebied van Werk en Inkomen is een optie die gemeenten ook open willen houden. Vanuit het hierboven geschetste toekomstperspectief zal de beleidsvorming op termijn in ieder geval breder en intensiever worden.

Bij de keuze voor een BVO zullen de afspraken over gemeenschappelijke beleidsafstemming bij de start naar verwachting snel evolueren naar een boven het BVO-bestuur hangend bestuurlijk gremium met een zwaardere structuur. Een rechtsvorm met eigen rechtspersoonlijkheid is daarvoor in principe niet noodzakelijk. Door de colleges kan voor het gezamenlijk bepalen van beleid en bestuursopdrachten ook gekozen worden voor het oprichten van een gemandateerd gemeenschappelijk bestuursorgaan gericht op eenduidige beleidsvorming en het opdrachtgeverschap naar de uitvoeringsorganisatie. Omvorming van een BVO naar een openbaar lichaam is ook een mogelijkheid (vergt wijziging van de GR). Welke juridische structuur het meest geschikt is kan door de colleges later worden bepaald.

Wanneer bij de start wordt gekozen voor een openbaar lichaam wordt het besturingsmodel verder ontwikkeld door het Algemeen Bestuur. Taken en bevoegdheden kunnen ook zonder aanpassing van de GR-tekst worden toegevoegd op basis van dienstverleningsovereenkomsten en mandaten vanuit colleges. De rechtsvormkeuze bij de start van de nieuwe uitvoeringsorganisatie zal dan vooral afhangen van de mate van zelfsturing die GR-gemeenten aan het bestuur van de uitvoeringsorganisatie wil meegeven en de bereidheid om de daarvoor benodigde beleidsbevoegdheden over te dragen.

Sturingsvisie GR gemeenten

Op het gebied van werkvoorzieningen kiezen gemeenten voor een complementair aanbod specifiek gericht op te onderscheiden kwetsbare doelgroepen die niet zonder ondersteuning aan de slag kunnen bij reguliere werkgevers. De professionals in de uitvoeringsorganisatie bepalen uiteindelijk welke instrumenten effectief zijn en zullen keuzes moeten maken wanneer de benodigde middelen beperkt zijn. De doelen staan min of meer vast en gemeenten bepalen via het vaststellen van een verordening welke instrumenten ingezet kunnen worden en binnen welke financiële grenzen de taken uitgevoerd moeten worden. De vraag is in hoeverre colleges willen meesturen op de keuzes die door professionals gemaakt moeten worden. Die keuzes worden niet alleen

bepaald door de ondersteuningsbehoefte van een inwoner maar in toenemende mate ook door de kansen om een passend aanbod vanuit reguliere werkgevers te activeren. In de arbeidsmarkt zijn gemeentegrenzen minder relevant en is een match tussen baan en arbeidsvaardigheden veel belangrijker. Inzetten op zo regulier mogelijk werk betekent daarmee ook dat gemeenten voor het realiseren van werkvoorzieningen afhankelijker worden van de inspanningen vanuit (regionaal actieve) werkgevers en de bereidheid van inwoners om zich te ontwikkelen. Het is dan ook te verwachten dat de professionals in de nieuwe uitvoeringsorganisatie meer ruimte krijgen om zelfstandig keuzes te maken in de wijze waarop de middelen en instrumenten worden ingezet en colleges meer sturen op het resultaat en de daarvoor beschikbaar te stellen middelen en instrumenten.

4. Advies rechtsvormkeuze bij de start

Hoewel over de scope van de taken van het nieuwe sociaal ontwikkelbedrijf nog de nodige afwegingen moeten worden gemaakt, biedt een gemeenschappelijke regeling in BVO-rechtsvorm bij de start veel voordelen.

- Met één compacte bestuurslaag (2 wethouders) is de bestuurlijke drukte klein;
- De colleges blijven volledig betrokken bij de beleidsvorming en inrichtingskeuzes in het proces naar taakverbreding van de gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie;
- Een heldere scheiding in verantwoordelijkheden tussen het beschikbaar stellen van middelen en instrumenten enerzijds (colleges) en het effectief inzetten daarvan anderzijds (BVO-bestuur);
- De professionals in de nieuwe uitvoeringsorganisatie kunnen zelfsturend vermogen versterken door een resultaatgericht samenspel met beleidsmakers en financiers;
- Het tot stand brengen van afspraken met reguliere bedrijven en werkgevers vindt plaats vanuit een zakelijker omgeving.
- Toedelen van taken en bevoegdheden aan het BVO-bestuur vindt geleidelijk plaats gedurende de ontwikkelfase en keuze voor uiteindelijke structuur voor beleidsproces en verantwoording kan later worden bepaald.

De beperkte beleidsbepalende bevoegdheden van een BVO-bestuur bij de start maakt het proces van taakverbreding en doorontwikkeling van de nieuwe uitvoeringsorganisatie wel kwetsbaarder voor hernieuwde discussies binnen colleges over de sturingsvisie.
Ook zal voor sommige professionals langer onduidelijk kunnen zijn welke carrièrekansen de nieuwe uitvoeringsorganisatie hen te bieden heeft.
Voor belangenorganisaties van cliënten kan het verwarrend zijn bij wie zij kunnen aankloppen bij klachten of aanpassingswensen over de uitvoeringspraktijk.
Voorts kan tussen BVO-bestuur en colleges discussie ontstaan wie het proces van beleidsvoorbereiding organiseert en beleidsdeskundigen aanstelt.