



**Van 2018 naar nu: stand van zaken Sociaal Team**

**Evaluatie governance en sturing Sociaal Team Houten**

# Rapport

---

## Onderzoek 'Van 2018 naar nu'

De gemeente Houten heeft opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de governance en sturing van de nieuw opgezette Stichting Sociaal Team Houten. In dit rapport beschrijven we onze bevindingen en geven we daarover adviezen.

### Opdrachtgever

Gemeente Houten  
Postbus 30  
3990 DA Houten

### Uitvoerder

Radar Advies  
Veemarkt 83  
1019 DB Amsterdam  
[www.radaradvies.nl](http://www.radaradvies.nl)

2 november 2020

# Inhoud

---

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2. Bevindingen</b>	<b>7</b>
Bevindingen: algemene bevindingen	7
Bevindingen: organisatievorm	8
Bevindingen: financiële sturing	9
Bevindingen: operationele sturing	10
<b>3. Conclusies</b>	<b>12</b>
<b>4. Aanbevelingen</b>	<b>13</b>
<b>5. Afwegingskader</b>	<b>16</b>
<b>Bijlage 1: Geïnterviewde personen</b>	<b>18</b>
<b>Bijlage 2: Literatuurlijst</b>	<b>19</b>

# Samenvatting

---

De gemeente Houten werkt sinds 2015 met een Sociaal Loket en een Sociaal Team; er was en is één Sociaal Team voor heel Houten. Per 1 april 2018 is het takenpakket van het Sociaal Team Houten ondergebracht in een stichting: de Stichting Sociaal Team Houten. Hiertoe heeft het college van B&W besloten op 2 januari 2018. Tezelfdertijd heeft het college een uitgebreide evaluatie aangekondigd die als basis kan dienen voor de koers en structurele organisatie van de taken van de stichting na 2021. Het college heeft aangegeven dat de evaluatie in 2020 dient plaats te vinden.

RadarAdvies heeft de evaluatie uitgevoerd. Op basis van een documentenanalyse en interviews met diverse sleutelfunctionarissen van de gemeente, stichting en de Regionale Backoffice Lekstroom (RBL) hebben we de governance van en de financiële en operationele sturing op de stichting onderzocht en hebben we geconcludeerd dat de stichting een formeel goed ingerichte governancestructuur met duidelijke uitgangspunten en afspraken kent waarbij in de werking van die

structuur veel onduidelijkheid heerst. Vooral de invulling en interpretatie van rollen draagt bij aan onduidelijkheid in de samenwerking van de (be)sturingsstructuur en de overleg- en afstemmingsstructuur.

Op basis van het gesprek met de adviesraad wordt geconstateerd dat ondanks deze onduidelijkheden de dienstverlening van het Sociaal Team aan burgers verbeterd is sinds de oprichting van de stichting.

In lijn met de bevindingen en conclusies hebben we een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot de governance-structuur, het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, de (be)sturings- en overlegstructuur en houding en gedrag.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor evaluatie

De gemeente Houten werkt sinds 2015 met een Sociaal Loket en een Sociaal Team; er was en is één Sociaal Team voor heel Houten. De medewerkers daarvan waren deels in dienst van de gemeente Houten en deels gedetacheerd door zorgaanbieders.

Het college van B&W van de gemeente Houten heeft op 2 januari 2018 besloten om de taken van het Sociaal Team Houten onder te brengen in een stichting die:

- is opgericht voor een periode van vier jaar;
- wordt gefinancierd door een incidentele subsidie van de gemeente, een financieringsvorm voor maximaal vier jaar;
- bestaat uit het Sociaal Team (inclusief Sociaal Loket) en het Centrum voor Jeugd en Gezin Houten (CJG);
- zich op basis van het gemeentelijke beleid bezighoudt met de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo;
- wat betreft de PIJOFACH\*-taken door de gemeente wordt ondersteund;
- wordt bestuurd door een directeur-bestuurder en een Raad van Toezicht, bestaande uit een externe voorzitter en drie leden, waarvan één extern is en twee wethouder van de gemeente Houten zijn;
- een formatie heeft van circa 30 fte voor het Sociaal Team en circa 3 fte voor het CJG;
- gehuisvest is in het gemeentehuis.

Het college heeft bij het besluit van 2 januari 2018 een uitgebreide evaluatie aangekondigd, die als basis kan dienen voor de koers en structurele organisatie van de taken van de stichting na 2021. Het college heeft aangegeven dat de evaluatie in 2020 dient plaats te vinden.

\*) PIJOFACH staat voor: Personeel, Informatievoorziening, Juridisch, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie en Huisvesting.

## 1.2 Opdrachtformulering

De evaluatie betreft de governance van de stichting en de sturing van de gemeente daarop. Aan de hand van de evaluatie willen de gemeente en stichting/het Sociaal Team de samenwerking betreft de governance en de sturing doorontwikkelen.

De evaluatie leidt tot een rapport met daarin in ieder geval:

- een goed beeld van de invloed van de governance en sturing op het functioneren van de stichting, en
- een advies over hoe de gemeente de samenwerking met de stichting/het Sociaal Team kan voortzetten.

In de evaluatie en het advies gaan we allereerst in op de onderzoeksaanpak onderliggend aan dit onderzoek. Vervolgens gaan we in op de bevindingen, waarbij we verschillende thema's aan bod laten komen: algemene bevindingen, organisatievorm, financiële sturing en operationele sturing. Vervolgens gaan we in op de conclusies, de aanbevelingen en een afwegingskader.

# 1. Inleiding

## Onderzoeksaanpak evaluatie Stichting Sociaal Team Houten

### 1. Inrichten proces & projectorganisatie

Alle relevante documenten zijn bestudeerd en de bevindingen zijn deels als basis gebruikt voor de interviews. Een aantal relevante documenten zijn opgevraagd en verkregen naar aanleiding van de interviews.

### 2. Documenten-analyse

Op basis van een selectie door de opdrachtgever en opdrachtnemer zijn aan de hand van een vragenlijst semigestructureerde interviews afgenomen met verschillende sleutelfiguren binnen de stichting, de gemeente en het RBL (zie bijlage: lijst geïnterviewde personen).

### 3. Interviews stakeholders

Op basis van de uitkomsten vanuit de interviews komen wij in deze fase tot een laatste analyse van het verkregen beeld en de verkregen informatie.

### 4. Analyse en oordeelsvorming

Vervolgens zijn de bevindingen met de voorlopige opbrengst van de verkenning teruggekoppeld aan de opdrachtgever. Aan de terugkoppeling van de bevindingen is gedurende het proces een presentatie aan een delegatie van de gemeente en de stichting toegevoegd. Beide momenten van terugkoppeling hebben input opgeleverd.

### 5. Terugkoppeling bevindingen

Na verwerking van de input op de conceptrapportage is de eindrapportage opgeleverd.

### 6. Rapportage

## 2. Bevindingen

Op basis van de documentenanalyse, de gehouden interviews onder sleutelfunctionarissen en de analysefase komen we tot de volgende bevindingen. We geven hierbij onze algemene bevindingen aan en vervolgens gaan we in op de specifieke onderwerpen; organisatie van de (governance van de) stichting, financiële sturing en operationele sturing.

### 3.1 Algemene bevindingen

- Alle geïnterviewden zijn zeer betrokken, zowel bij de organisatie(s), als bij de thematiek, als bij de cliënten.
- In verschillende documenten (ook startdocumenten) hebben we informatie aangetroffen waarin wordt gewezen op aspecten in de formele en informele governance, de financiële en operationele sturing, die overeenkomen met onze algemene en meer specifieke bevindingen. Deze zijn ook bevestigd door geïnterviewden in de interviews. Issues in de governance en sturing worden al langere tijd ervaren. Hierop gaan we in het vervolg van de rapportage verder in.
- Ondanks eerdere signaleringen (zie: Berenschot formatieberekening hoofdstuk 4 en visitatiecommissie VNG) is er nog geen systematische actie ingezet om structurele verbeteringen door te voeren. Op dit moment wordt aangegeven dat onderhavige evaluatie de start moet zijn van het oppakken van de noodzakelijke verbeteringen.
- In de praktijk bestaat een verscheidenheid aan opvattingen over 'de bedoeling' van het Sociaal Team: wat is de opgave waarvoor het sociaal team het antwoord vormt? En daarmee: welke middelen zijn dus gepast? In de samenwerking spelen daardoor individuele opvattingen en overtuigingen hierover een belangrijke rol in de invulling van de rollen rondom de stichting.
- Uit de interviews komt een algemeen beeld naar voren van een moeizame samenwerking, met relatief veel spelers die opereren vanuit een niet eenduidig beeld over opdrachtgeverschap, opdrachtnemerschap en de governancestructuur, zowel bij de stichting als opdrachtgever en opdrachtnemer als bij de gemeente als opdrachtgever en opdrachtnemer.
- We constateren dat over een aantal fundamentele governance- en sturingsvraagstukken (construct en rollen) een verschil van opvatting bestaat binnen de gemeente met betrekking tot:
  - de juiste organisatievorm voor de stichting (zie ook Rijnconsult/Berenschot);
  - de interpretatie en invulling van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap;
  - eigenaarschap van de stichting binnen de gemeente.
- De Adviesraad heeft aangegeven aanzienlijke verbeteringen te zien in de wijze waarop cliënten worden geholpen door het Sociaal Team sinds het een stichting is. Daarbij zien zij dat de stichting als team door de nieuwe organisatievorm beter kan functioneren.
- Opvallend was dat niet alle functionarissen die een rol spelen in de sturing op en samenwerking met de stichting, de RBL en de (PIJOFACH-taken van de) gemeente op de hoogte waren van relevante documenten. Daarbij spreken we bijvoorbeeld over de opdrachtoomschrijving van de stichting, de opdrachtoomschrijving van de PIJOFACH-taken, het formatieonderzoek van Berenschot en het eindrapport van de visitatiecommissie VNG.

## 2. Bevindingen

### 3.2 Organisatievorm stichting

Tijdens de interviews is stilgestaan bij de wijze waarop organisatievorm en formele governance op basis van adviezen van Rijnconsult en Berenschot zijn ingevuld. Gekozen is voor de vorm van een stichting met een directeur/bestuurder en een Raad van Toezicht, waarbij twee RvT-leden tevens lid van het college van B&W van de gemeente zijn. Dit is een mengvorm van de meer gebruikelijke vormen waarbij een RvT door of vanuit het college wordt benoemd.

In het bedrijfsplan van de stichting worden twee redenen genoemd waarom hiervoor is gekozen:

1. met deze vorm wordt recht gedaan aan de wens om het arm's length-principe toe te passen (op afstand en toch nabij);
2. met deze vorm wordt voorkomen dat de taken die samenhangen met de toegang tot het sociaal domein dienen te worden aanbesteed (door het toezicht op de stichting in te richten 'als ware het een gemeentelijke dienst').

#### Arm's length

Het arm's length-principe werd gekozen als 'gulden middenweg'. In de praktijk wordt dit tweeledig ervaren, te weinig afstand ofwel te weinig nabijheid. Met name in de top van de organisaties bestaat verschil van opvatting over de afstand (meer nabij of meer op afstand) die tot de stichting zou moeten bestaan. De tweeledigheid zorgt er op dit moment voor dat de stichting onvoldoende daad- en slagkracht en mandaat lijkt te hebben. Dit wordt versterkt door de mate waarin een bestemmingsreserve opgebouwd mag worden.

het college de inhoudelijke portefeuillehouder zitting te laten nemen in de RvT. Door deze keuze is de portefeuillehouder op vier manieren inhoudelijk betrokken bij de stichting:

- beleid (door gemeente);
- uitvoering (door stichting);
- verantwoording (door stichting);
- financieel.

Een in dienst van de gemeente zijnde accounthouder dient de spil te vormen in de samenwerking tussen met name gemeente en Stichting. We hebben geconstateerd dat er verschillende opvattingen zijn over hoe deze rol moet worden ingevuld en wat het mandaat moet zijn. Dit varieert van het aantal uren dat aan deze rol moet worden besteed tot de positionering ten opzichte van de Stichting.

Unaniem wordt ervaren dat arm's length op deze wijze niet de juiste manier is. Het principe draagt daarmee niet bij aan ofwel meer grip voor de gemeente ofwel echte zelfstandigheid voor de stichting.

#### Raad van Toezicht

Vrijwel unaniem wordt in de interviews aangegeven dat de keuze voor collegeleden in de RvT verklaarbaar is met bovenstaande redenen als uitleg. In de praktijk zorgt deze organisatiewijze voor veel onduidelijkheid.

- Het blijkt in de praktijk ingewikkeld om de rollen van enerzijds wethouder en anderzijds lid van de RvT van de stichting te moeten scheiden.



## 2. Bevindingen

- Het 'pettenprobleem' van de RvT-leden, tevens wethouder, heeft geleid tot escalatie rond de begroting van en subsidieaanvraag door de stichting voor 2020.
- Vrijwel alle geïnterviewden zijn van mening dat deze constructie moet worden aangepast.

Over de wijze waarop een aanpassing moet worden gedaan in dit model lopen de meningen uiteen. Wel/geen collegelid in RvT? Wel/geen verbinding met de portefeuille? Wel/ geen stichting?

Wijzigen van de huidige mengvorm van het RvT-model kan betekenen dat de huidige vorm van opdrachtverstrekking, quasi-inbesteden, niet kan worden gehandhaafd. In dat geval moet worden gezocht naar een werkbaar construct waarbij opnieuw moet worden afgewogen of de opdrachtverstrekking via quasi-inbesteden kan verlopen, dan wel moet worden aanbesteed (zie bijlage 1). Het merendeel van de geïnterviewden is geen voorstander van (openbaar) aanbesteden.

Vrijwel alle geïnterviewden zijn van mening dat omzetten van de stichting naar een onderdeel van de ambtelijke organisatie van Houten geen optie is; unaniem is men van mening dat de stichting moet worden doorontwikkeld.

### 3.3 Financiële sturing

De stichting wordt gefinancierd door middel van een incidentele subsidie. Dit is een eenmalig financieringsmiddel waarbij in de gesprekken naar voren komt dat deze financieringsvorm eigenlijk niet past bij het opbouwen van een zelfstandige stichting en de

inhoudelijke opgaven en niet past bij een zuivere opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie.

Zowel vanuit de gemeente als vanuit de stichting wordt aangegeven dat de sturing op de P&C-cyclus beter moet worden ingeregeld. Er is nu ruimte voor grote financiële verrassingen zoals bleek tijdens het subsidieproces afgelopen najaar 2019.

Wat verder opvalt is dat in eerste instantie de financials niet aanwezig zijn bij de besprekingen maar in tweede instantie in beeld komen. Beleidsmedewerkers zijn in de lead, ook op randvoorwaardelijke thema's.

Naar aanleiding van het proces rondom de subsidie 2020 heeft een evaluatie plaatsgevonden en zijn reeds verbeteringen ingezet. Zo wordt op dit moment eerder bij elkaar gezeten om het daaropvolgende jaar voor te bereiden. Deze verbeteringen worden nog niet als afdoende ervaren.

## 2. Bevindingen

Zoals eerder is opgemerkt heeft de stichting niet de bevoegdheid om substantiële bestemmingsreserves op te bouwen. Dit heeft doorgaans geen positieve invloed op de daad- en slagkracht van een organisatie. De stichting kan niet snel en adequaat inspelen op veranderende omstandigheden en moet voortdurend in overleg met de gemeente. De keerzijde is dat de mogelijkheid om bestemmingsreserves op te bouwen vraagt dat tijdig en adequaat verantwoording wordt afgelegd bij de aanwending van de reserves. Dat maakt een heldere en tijdige P&C-cyclus extra van belang.

### 3.4 Operationele sturing

In hoofdstuk 3.2 zijn we ingegaan op de formele (statische) structuur van de governance en organisatievorm. Onder de noemer operationele sturing hebben we de feitelijke (dynamische) werking van het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, de (be)sturingsstructuur en de overlegstructuur, of het ontbreken daarvan, onderzocht. Daaruit komen de volgende bevindingen naar voren:

- de gemeente kent vele eigenaren van de stichting;
- die zich in meer of minder mate opwerpen als opdrachtgever;
- waardoor een diversiteit bestaat aan besturingsinitiatieven richting de Stichting;
- de stichting beweegt in haar rol als opdrachtnemer teveel mee met teveel opdrachtgevers;
- de stichting hanteert in haar rol als opdrachtgever op de PIJOFACH-taken geen zuivere sturingslijn, maar gaat op basis van behoefte in gesprek met verschillende functionarissen.

Tijdens de interviews hebben we aan alle geïnterviewden de vraag gesteld wie binnen de gemeente eigenaar van de stichting is en aan wie de stichting rapporteert. De geïnterviewden wisten het antwoord op de vraag doorgaans niet, wel kwam een grote diversiteit aan beelden naar voren over wie de eigenaar zou moeten zijn.

Daarnaast kwam uit de interviews naar voren dat niet iedereen op hoogte is van de opdracht en uitvoeringsovereenkomst van de stichting. Zo bleken de opdracht en omvang van de PIJOFACH-taken onduidelijk. Aan de PIJOFACH-taken zijn met reden (onder andere fiscaal) geen dienstverleningsovereenkomsten gekoppeld. Gevolg hiervan is dat niet duidelijk is welke dienstverlening op welk moment mag worden verwacht/geleverd.

Uit de interviews komt verder naar voren dat de rol van accounthouder tot nu toe niet tot wasdom is gekomen en daarmee een belangrijke factor is in de huidige werking van de governance op de stichting. Verschillende aspecten spelen hierin mee:

- de context waarbinnen de functie moet worden ingevuld (zie voorgaande);
- het ontbreken van mandaat;
- de wijze waarop de functie tot nu toe is ingevuld.

In de uitvoeringsovereenkomst 2020 wordt al ingezet op een verstevigde positionering van de accounthouder in de samenwerking tussen gemeente en stichting.

In de uitvoering vormt de stichting een driehoek met de gemeente en RBL. Samenwerking in deze driehoek is nog niet tot wasdom gekomen. Tussen stichting en RBL bestaat op dit moment geen overlegstructuur waarbij ze af kunnen stemmen over de samenwerking. Dit wordt als gebrek ervaren. Daarbij is er een verschil van opvatting over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de RBL: wat kan de stichting van RBL verwachten en andersom. In deze samenwerking wordt ervaren dat het gezamenlijk te bereiken doel onduidelijk is.

Het geheel aan bevindingen leidt tot de figuur te vinden in bijlage3 .

# 3. Conclusies

---

Een gedegen voortraject in aanloop naar het verzelfstandigen van het Sociaal Team heeft geleid tot het oprichten van een stichting in 2018. Aan de basis van deze stichting ligt een formeel goed ingerichte governancestructuur met duidelijke uitgangspunten en afspraken gebaseerd op het gedegen en volledige rapport van Berenschot. Een inrichting die strekt van vorm en governance naar uitvoering en randvoorwaarden. In de werking en uitvoering van het plan in de praktijk blijken veel onduidelijkheden te bestaan in de invulling en interpretatie van de rollen.

Het is verheugend te kunnen constateren dat door de Adviesraad de afgelopen jaren aanmerkelijke verbeteringen zijn geconstateerd in de dienstverlening door de stichting aan burgers. De adviesraad krijgt weinig negatieve signalen over het functioneren van de stichting.

Er is heel afgewogen gekozen voor een organisatie op arm's length, dit werkt in de praktijk uit als 'hinken op twee gedachten', waarbij juist teveel afstand of teveel nabijheid wordt ervaren. De rol van collegeleden als leden van de Raad van Toezicht wordt ervaren als een te grote mate van vervlechting en is voor de functionarissen niet of nauwelijks zuiver in te vullen.

In de praktijk komt de uitwerking van het governancemodel niet overeen met wat werd beoogd. Daarbij is in essentie vooral verbetering nodig in het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap van zowel gemeente als stichting. Daarbinnen is er (te) veel ruimte voor eigen interpretatie van de rollen (wie is waarvan) en de invulling van de rollen (wanneer

kan/mag ik wat doen). Het betreft rollen en de invulling als:

- de gemeente als opdrachtgever en opdrachtnemer;
- de stichting als opdrachtgever en opdrachtnemer;
- eigenaarschap binnen de gemeente;
- PIJOFACH;
- accounthouder.

In de praktijk ontbreekt een gedeelde visie over 'de bedoeling' van het Sociaal Team waardoor de rollen op basis van individuele opvattingen en overtuigingen worden ingevuld. Als uitvloeisel hiervan is er binnen de gehele samenwerking onduidelijkheid over de (be)sturingsstructuur en de overleg- en afstemmingsstructuur.

De inrichting van en de sturing op de P&C-cyclus laat ruimte voor verrassingen op financieel vlak waardoor ook hier onduidelijkheid en ruis tussen gemeente en stichting ontstaan.

Wij concluderen tot slot daarnaast dat de samenwerking tussen gemeente, stichting en RBL sterk voor verbetering vatbaar is.

Overkoepelend concluderen we dat de door ons opgehaalde en opgedane bevindingen breed worden gedeeld. Er wordt breed ervaren dat de huidige manier van samenwerken sterk voor verbetering vatbaar is. Dit is eerder gesignaleerd in het formatierapport van Berenschot en het eindrapport van de visitatiecommissie VNG. De signalen uit deze rapporten hebben nog niet geleid tot actie om structurele veranderingen, ondanks dat daar wel behoefte aan was. Er is bewust gewacht op de uitkomst van deze evaluatie.

# 4. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk gaan we in op aanbevelingen naar aanleiding van de conclusies. We hebben de aanbevelingen onderverdeeld in:

- aanbevelingen op de organisatievorm;
- aanbevelingen op het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap;
- aanbevelingen op de besturings- en overlegstructuur;
- aanbevelingen op de financiële sturing;
- extra aanbeveling op houding en gedrag.

Randvoorwaarde voor onderstaande aanbevelingen is dat vanuit zowel gemeente als stichting gewerkt wordt aan een gedeelde visie over 'de bedoeling' van het Sociaal Team: wat is de opgave waarvoor het Sociaal Team het antwoord vormt? Belangrijk is dat daarin heldere en gedeelde organisatie- en resultaatdoelstellingen in de lead zijn, waarop de samenwerkingsstructuur wordt gebaseerd.

Overkoepelend bevelen we aan om een eigenaar van deze aanbevelingen te benoemen, die de verantwoordelijkheid heeft dat de aanbevelingen ook worden gerealiseerd.

## *Aanbevelingen op de organisatievorm*

Wij bevelen aan om de bij de start gekozen mengvorm met 'vanuit' het college benoemde leden in de RvT los te laten en over te gaan naar een model van 'door' het college benoemde leden. De statuten van de stichting en het directiestatuut zijn zodanig ruim geformuleerd dat deze op dit punt geen aanpassing behoeven. Bij de aanbevelingen op de governancestructuur is het van belang te beseffen dat bij een eventuele wijziging hiervan, naast de thema's afstand en nabijheid, ook de wijze van opdracht verstrekken en financieren kan worden beïnvloed. Verandering van de governance-structuur kan effect hebben op de mate van eigenaarschap en

daarmee op de vraag of de opdracht via quasi-inbesteden kan worden verstrekt of dat sprake is van openbaar aanbesteden. Daarmee dient de afweging te worden gemaakt of wordt vastgehouden aan het regime van quasi-inbesteden. Zo ja, dan dienen binnen de statuten bepalingen te worden opgenomen waaruit blijkt dat de stichting functioneert 'als ware het een gemeentelijke dienst'. Alternatief is dat voor een andere rechtsvorm wordt gekozen, namelijk een BV waarbij de gemeente de enige eigenaar is. Het is echter de RvT die op basis van de statuten besluit tot wijziging van diezelfde statuten. Om de afweging voor deze aanbeveling in een oogopslag helder te maken, hebben we op pagina 16 een afwegingskader hiervoor opgesteld.

## *Aanbevelingen op het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap*

We bevelen aan om met betrekking tot opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap te zorgen voor een goede verbinding en balans tussen **weten** (structuur/spelregels), **kunnen** (competenties/skills) en **willen** (houding en gedrag). Daarbij is helderheid over eigenaarschap, beslissingsbevoegdheid en mandaat nodig. Om dat te bereiken is een antwoord nodig op de volgende vragen:

- Wie is binnen de gemeente eindverantwoordelijk voor de stichting en daarmee formeel aanspreekpunt voor de Stichting?
- Waarom en waartoe wordt samengewerkt (de bedoeling)?
- Wat is de (gedeelde) visie van gemeente en stichting op opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap?
- Hoe wordt de visie vertaald naar contractafspraken?
- Hoe wordt de visie vertaald naar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden?
- Hoe dienen de partijen zich daarbinnen te gedragen en tot elkaar te verhouden (cultuur en soft skills)?

# 4. Aanbevelingen

Om met betrekking tot deze vragen een duurzame verandering teweeg te brengen bevelen wij aan naast structuur- en procesinterventies te investeren in een programma voor competentie-ontwikkeling om mensen te ondersteunen bij de rolinvulling.

## *Aanbevelingen op de (be)sturings- en overlegstructuur*

Basis voor de (be)sturingsstructuur is de overkoepelende aanbeveling over het eigenaarschap, namelijk bepalen wie eigenaar van het dossier is binnen de gemeente. Vanuit dat uitgangspunt dienen (be)sturingslijnen en rollen te worden ingevuld.

Met betrekking tot de (be)sturingsstructuur bevelen we aan om:

- verantwoordelijkheden en bevoegdheden te ontvlechten om helder te maken wie wanneer betrokken is en zou moeten zijn bij de stichting en daarin overlap tussen functies te voorkomen;
- gelijktijdig met ontvlechten te bepalen welke gremia op welke momenten in de samenwerking worden ingezet, met als basis de belangrijke vraag: hoe ziet de escalatieladder eruit?

De overlegstructuur is daarbij dienend aan de (be)sturingsstructuur en de doelstelling achter de samenwerking.

## *Aanbevelingen op de financiële sturing*

- Vanwege het eindigen van de eenmalige subsidie aan de stichting (en de aanbeveling om de samenstelling van de RvT te wijzigen), dient de wijze van financieren van de opdracht aan de stichting te

worden herzien. Aangezien de governancestructuur bepalend is voor de vraag of wel of niet moet worden aanbesteed kan de wijze van financiering definitief worden bepaald nadat duidelijk is hoe de definitieve governancestructuur eruit gaat zien. Hier zit een duidelijke volgtijdelijkheid in.

- Het is binnen de geldende P&C-cyclus belangrijk dat financials en beleidsvoorbereiders/-bepalers vroegtijdig (doorgaans in het voorjaar voor het jaar T+1) met elkaar vaststellen wat de toekomstige doelstellingen en resultaatafspraken zijn en tijdig aanpassingsvoorstellen op de middelen indienen.
- Het is van belang met elkaar vast te stellen wie in dit proces van samenbrengen van inhoud en middelen de trekker is; wij bevelen aan dit bij de manager neer te leggen die verantwoordelijk is voor het beleidsproces (programmamanager sociaal domein).

## 4. Extra aanbeveling

---

### *Aanbevelingen op houding en gedrag*

Tijdens het onderzoek zijn we signalen tegengekomen die vooral ingingen op de wijze van samenwerking en de manier waarop mensen daarin met elkaar omgaan. Dit was aanleiding om een extra aanbeveling op te nemen die niet volledig in lijn is met de eerder beschreven bevindingen. Volgens de onderzoekers is de aanpak van houding en gedrag essentieel is om de governance en sturing op een goede wijze in de praktijk uit te kunnen voeren.

Mensen maken het verschil. Bij samenwerking gaat het vooral over gedrag; procedures en afspraken zijn een basis. De uitwerking daarvan wordt grotendeels bepaald door de wijze waarop personen invulling geven aan deze procedures en afspraken (rolinvulling) en wordt sterk beïnvloed door houding en gedrag.

De aanbeveling is om een gericht traject in te zetten op houding en gedrag. Bij houding en gedrag draait het daarmee om zelfreflectie en reflectie op de dynamiek in de samenwerking.

Voorgaande aanbevelingen leiden alleen tot de gewenste verbetering en versterking als ook aan de houding en het gedrag wordt gewerkt en mensen intrinsiek gemotiveerd zijn. Hiervoor dienen randvoorwaarden en uitgangspunten van belang voor de samenwerking te worden bepaald. Daarbij kan gedacht worden aan:

- Hoe gaan we om met elkaar aanspreken?
- Wat is de vraag achter de vraag?

- Hoe hebben we begrip voor elkaars verschillende uitgangspunten en overtuigingen?
- Hoe gaan we om met verantwoording geven en nemen?

# 5. Afwegingskader

In lijn met de conclusies en aanbevelingen presenteren we hieronder een afwegingskader voor de governance-structuur en de wijze van opdrachtverstrekking/financiering van de stichting:

Governance-structuur	Criterium Afstand	Criterium Nabijheid	Criterium (quasi) Inbesteden	Criterium Aanbesteden
<b>Stichting met RvT benoemd vanuit college (huidige situatie)</b>	Afstand is gering Invloed gemeente maximaal Pettenprobleem maximaal	Nabijheid maximaal Invloed gemeente maximaal Pettenprobleem maximaal	Kan	Hoeft niet
<b>Stichting met RvT benoemd door college</b>	Mate van afstand van en invloed door gemeente wordt bepaald door statuten	Mate van nabijheid van en invloed door gemeente wordt bepaald door statuten	Afhankelijk van statuten	Afhankelijk van statuten
<b>Stichting met RvT benoemd door stichting</b>	Afstand relatief groot Gemeente heeft invloed door opdrachtgeverschap Kan worden beïnvloed door statuten	Nabijheid relatief gering Gemeente heeft invloed door opdrachtgeverschap Kan worden beïnvloed door statuten	Risicovol	Waarschijnlijk
<b>Andere rechtsvorm (BV)</b>	Afstand afhankelijk van aandelenverhouding en inrichting bestuur en toezicht	Nabijheid afhankelijk van aandelenverhouding en inrichting bestuur en toezicht	Kan	Hoeft niet
<b>Ambtelijke dienst</b>	Afstand gering Invloed maximaal	Nabijheid maximaal Invloed gemeente maximaal	N.v.t.	N.v.t.

# 5. Afwegingskader

---

## Afsluitende opmerkingen bij afwegingskader

### Juridische gevolgen

Met uitzondering van continueren van de huidige situatie, dient bij toepassing van de andere opties te worden gerealiseerd dat minimaal de statuten dienen te worden aangepast en dat maximaal de stichting dient te worden geliquideerd en een nieuwe rechtsvorm dient te worden vormgegeven, dan wel de opdracht dient te worden inbesteed en de uitvoering onderdeel wordt van de ambtelijke organisatie van Houten.

### Fiscale gevolgen

VPB: naar alle waarschijnlijkheid betekent een aanpassing niet dat er verandering ontstaat in het fiscale regime van de vennootschapsbelasting.

BTW: naar alle waarschijnlijkheid betekent een aanpassing niet dat er verandering ontstaat in het fiscale regime van de BTW.

Het is raadzaam om, indien wijzigingen aan de orde zijn, in overleg te treden met de Belastingdienst. Alleen dan kan zekerheid worden verkregen over de fiscale aspecten rond de stichting.



# Bijlage 1: Toelichting quasi-inbesteden

---

Als er wordt gekozen voor quasi-inbesteden ter voorkoming van de aanbestedingsplicht moet de rechtsvorm worden beschouwd als ware het een gemeentelijke dienst. De rechtsvorm is geen gemeentelijke dienst, maar de gemeente moet toezicht kunnen uitoefenen op een manier die vergelijkbaar is met hoe ze op een gemeentelijke dienst of afdeling toezicht uitoefent. Zo is het vastgelegd in artikel 2.24b van de Aanbestedingswet 2012. Deze voorwaarde is er, omdat zonder zulke zeggenschap sprake zou zijn van een reguliere opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie tussen gemeente en uitvoerende entiteit en dat zou dan betekenen dat de diensten in kwestie moeten worden aanbesteed.

# Bijlage 2: Geïnterviewde personen

---

In het onderzoek is met zeventien personen gesproken van de stichting, RBL en de gemeente.

## **Stichting Sociaal Team Houten**

- Directeur-bestuurder
- Middenkader
- Raad van Toezicht

## **Regionale Backoffice Lekstroom**

- Manager
- Voormalig manager

## **Gemeente**

- Gemeentesecretaris
- Directeur Strategie en Ontwikkeling
- Burgemeester
- Accounthouder SSTH
- Concerncontroller
- Programmamanager Sociale Koers
- Teammanager Informatie
- Teammanager Samenleving
- Adviesraad Sociaal Domein Houten

# Bijlage 3: Literatuurlijst

- Aanvraag subsidie Sociaal Team, 2019
- Advies ASDH Sociaal Team, 23 april 2017
- Advies Impactanalyse: Regionale backoffice Lekstroom 2020
- Beschikking subsidie Stichting Sociaal Team Houten 2020, april 2020
- Beschikking subsidie Stichting Sociaal Team Houten 2019, december 2018
- Bedrijfsplan Stichting Sociaal Team Houten Berenschot, oktober 2017
- Besluiten te nemen door stichting (Excel), geen datum
- Bestuurlijke reactie aan Visitatiecommissie VNG, 2019
- Collegebesluit Verzelfstandiging Sociaal Team, 31 oktober 2017
- Collegebesluit Sturing en relatie gemeente, 25 juni 2018
- Collegebesluit Verzelfstandiging Sociaal Team, 2 januari 2018
- Collegebesluit organisatievorm Sociaal Team Houten, 6 juni 2017
- Collegebesluit Oprichting en statuten Stichting Sociaal Team Houten, 27 februari 2018
- Collegebesluit Begroting en subsidieaanvraag, 8 mei 2018
- Collegevoorstel impactanalyse, mei 2020
- Directiestatuut Sociaal Team Houten, september 2019
- Eindrapportage Visitatiecommissie VNG, 2019
- Financieel jaarverslag Stichting Sociaal Team Houten, 2018
- Formatieonderzoek Stichting Sociaal Team Houten Berenschot, oktober 2019
- Herijkte subsidieaanvraag 2020
- Jaarverslag Stichting Sociaal Team Houten, 2018
- Jaarverslag Stichting Sociaal Team Houten, 2019
- Jaarplan Stichting Sociaal Team Houten, 2020
- Mandaatregeling Stichting Sociaal Team, n.d.
- Mandaatregister Stichting Sociaal Team
- Positionering Sociaal Team Gemeente Houten Rijnconsult, mei 2017
- Raadsvoorstel financieel effect subsidie SSTH, 18 februari 2020
- Statuten Stichting Sociaal Team, 23 februari 2018
- Uitvoeringsovereenkomst 2019 Stichting Sociaal Team Houten
- Uitvoeringsovereenkomst 2020 Stichting Sociaal Team Houten
- Verslag terugkijken op subsidieproces, april 2020

# Bijlage 4: verhouding Sociaal Team en gemeente

