

Zaaknummer	38427-2024
Portefeuillehouder	Mevr. G.H. (Gerria) Toeter
Afstemming	Anne Denissen (inkoop), Chris ten Have (financiën), Remco van Riezen (bestuurs- en directieadvies).
Voor informatie	Jochem Westert

Inleiding

Gemeente Raalte heeft de wettelijke taak om schuldhulpverlening te bieden aan inwoners met problematische schulden (Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening, Wgs). Voor de uitvoering hiervan hebben we al geruime tijd een dienstverleningsovereenkomst met de Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijke Kredietbank (GR GKB). De huidige dienstverleningsovereenkomst loopt op 31 december 2024 af en de verwachting is dat deze niet wordt verlengd door de GR GKB.

Reden is het (voorgenomen) besluit van het Dagelijks Bestuur (DB) de GR GKB te ontbinden, te verzelfstandigen en de organisatie onder te brengen in een nieuw op te richten stichting met de mogelijkheid voor gemeenten met een dienstverleningsovereenkomst om deel te nemen in de stichting (zie bijlage). Aan dit (voorgenomen) besluit liggen twee redenen ten grondslag:

- Een juridische onrechtmatigheid in het huidige construct waarbij de GR GKB een dienstverleningsovereenkomst afsluit met meerdere gemeenten die geen lid zijn van de GR (waaronder Raalte).
- Terugkerende financiële tekorten binnen de GR GBK.

In de periode voorafgaand aan de (voorgenomen) besluitvorming was het onzeker of de GKB haar diensten zou blijven aanbieden. Om vanaf 1 januari 2025 schuldhulpverlening te kunnen blijven bieden aan onze inwoners hebben we daarom verschillende opties op hoofdlijnen verkend. Doel van deze notitie is dat het college een voorkeur aangeeft ten aanzien van verder uit te werken optie om schuldhulpverlening vanaf 2025 vorm te geven.

De verschillende opties hebben we beoordeeld in het licht van de uitgangspunten in het door de raad vastgestelde beleidsplan 'rondkomen met je inkomen'. In dit plan staat dat de huidige vormgeving van schuldhulpverlening, waarbij we vroegsignalering en de intake- en stabilisatiefase in eigen beheer uitvoeren, goed aansluit bij onze uitgangspunten van het vroegtijdig signalen en beheersbaar maken van schulden. Uit het beleidsplan volgt verder dat we ons allereerst richten op de financiële situatie, maar daarbij ook de link leggen met andere levensterreinen (integraliteit).

Hieronder volgt een omschrijving van de verschillende opties op hoofdlijnen, inclusief een beschrijving van de gevolgen voor achtereenvolgens de inwoners, bestuur en organisatie, financiën en risico's. Schuldhulpverlening behoort tot de sociale en andere specifieke diensten ('SAS-diensten'), waarvoor een Europese drempelwaarde geldt van € 750.000,- (excl. BTW). Aan te nemen valt dat de schulddienstverlening in Raalte de Europese drempelwaarde overschrijdt. Hiervoor geldt in principe een aanbestedingsplicht via een verlicht regime. Op basis van de Aanbestedingswet is het niet mogelijk om aan slechts één aanbieder te vragen een offerte in te dienen (enkelvoudig onderhands aanbesteden), en om die reden is deze optie niet meegenomen in deze notitie. Wel hebben we verkend in hoeverre uitzonderingen op de aanbestedingsplicht mogelijk zijn.

De opties zijn het zelf uitvoeren van (de technische fase van) schuldhulpverlening, het uitbesteden aan de markt (via



aanbesteding), quasi-inbesteden aan de nieuw op te richten stichting GKB of uitvoering via andere gemeenten.

Gevolgen

1. Zelf uitvoeren van schuldhulpverlening

De Wgs regelt dat mensen met problematische schulden bij gemeenten terecht kunnen voor onder meer advies, schuldbemiddeling of saneringskrediet. Een deel van de gemeenten geeft zelf hulp, andere gemeenten schakelen professionele organisaties in die zich richten op het bieden van schuldhulpverlening (art. 3a Wgs). Daarnaast zien we dat een deel van de gemeenten (waaronder Raalte) de intake- en stabilisatiefase zelf uitvoert, maar de technische fase van schuldhulpverlening overlaat aan een professionele organisatie. Als we schuldhulpverlening zelf uitvoeren is de Aanbestedingswet 2012 (Aw) niet van toepassing.

Inwoners

1. Terwijl de lokale inbedding van schuldhulpverlening ondersteuning op meerdere levensgebieden (integraliteit) kan bevorderen, betwijfelen we of onze gemeente op verantwoorde wijze schuldhulpverlening kan bieden. Dit heeft te maken met de kleine schaal van onze gemeente. Schuldhulpverlening is specialistisch werk, waarbij verschillende instrumenten met specifieke expertises worden ingezet.¹ Grotere organisaties genieten efficiencyvoordelen, die onze gemeente niet heeft.
2. Het ontbreken van periodieke aanbestedingsinspanningen zorgt voor meer continuïteit van dienstverlening voor inwoners die in een schuldhulpverleningstraject zitten. Desondanks kan de overgang naar de nieuwe situatie zorgen voor stress en onzekerheid bij inwoners.

Bestuur en organisatie

1. De gemeente is aan zet, de markt heeft geen rol;
2. Er is veel grip en sturing mogelijk. Immers, de gemeente hoeft het bestuur niet te delen met andere gemeenten. Tegelijk schuilt in de kleine schaal van onze gemeente ook een sturingsrisico.
3. Er geldt een brede politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. Immers, we zijn verantwoordelijk voor de volledige organisatie van schuldhulpverlening.
4. Er zijn geen periodieke aanbestedingsinspanningen noodzakelijk;
5. Er is een risico dat bestaande kennis en kunde vanuit de GKB verloren gaat;
6. Het opstarten en de implementatie van schuldhulpverlening is complex en tijdrovend.

Financiën

- Alhoewel geen kosten hoeven te worden gemaakt voor aanbesteding en contractmanagement, maakt het gebrek aan schaalvoordelen het in eigen beheer uitvoeren van schuldhulpverlening waarschijnlijk tot een duurdere oplossing.

Risico's

- De schaalgrootte van onze gemeente is waarschijnlijk te beperkt om een efficiënte organisatie te kunnen runnen.
- Het is onwaarschijnlijk dat onze gemeente in staat is (tijdig) schuldhulpverlening in eigen beheer te organiseren (waaronder het werven van personeel en het implementeren van ICT-applicaties);

¹ Denk aan het treffen van minnelijke (buitengerechtelijke) schuldregelingen, een verzoek tot dwangakkoord (een verzoek aan de rechter de schuldeisers te dwingen tot een minnelijke regeling), verzoek toelating Wettelijke schuldsanering, saneringskrediet, schuldhulpverlening aan ondernemers, budgetbeheer (ongeveer 90 dossiers) en de toeleiding naar beschermingsbewind.



- Doordat onze gemeente geen lid is van de NVVK is het minder gemakkelijk schulden snel beheersbaar te maken. Dit heeft ermee te maken dat de NVVK namens haar leden collectieve afspraken gemaakt met verschillende schuldeisers over het efficiënt treffen van een schuldregeling, zodat mensen zo snel mogelijk vrij zijn van schulden.

2. Uitbesteden aan de markt (via aanbesteding)

We kunnen ervoor kiezen schuldhulpverlening uit te besteden aan de markt. Het opdragen van de dienstverlening aan de markt heet een overheidsopdracht voor diensten (art. 1.1 'Aw').

Inwoners

1. Een aanbesteding bevordert concurrentie en zorgt voor een selectie van goede aanbieders. Dat kan bijdragen aan kwalitatief goede schuldhulpverlening aan de inwoner. Doordat inwoners meer afstand ervaren tot een professionele marktpartij, kan ondersteuning op verschillende levensgebieden minder van de grond komen. Deze risico's kunnen worden beperkt door in de eisen op te nemen dat de schuldhulpverleningsorganisatie op locatie beschikbaar moet zijn.
2. Er is minder continuïteit voor inwoners die in een schuldhulpverleningstraject zitten. Periodieke aanbestedingen en daarmee gepaard gaande wisselingen van organisatie kunnen zorgen voor stress en onzekerheid bij inwoners. In de praktijk zien we dat gemeenten schuldhulpverlening bij dezelfde partij afnemen voor een periode van 4-6 jaar.² Het is op voorhand niet duidelijk wie de schuldhulpverlening gaat uitvoeren en het kost tijd om te investeren in een vertrouwensband.

Bestuur en organisatie

1. De markt is aan zet, de gemeente heeft een beperkte rol.
2. Er is (zij het beperkt) grip en sturing mogelijk. Grip en sturing is met name mogelijk via het programma van eisen en het contractmanagement. De gemeente heeft geen invloed op het bestuur van de organisatie.
3. Er geldt beperkte bestuurlijke verantwoordelijkheid. Zo is de gemeente niet verantwoordelijk voor het bestuur van de schuldhulpverleningsorganisatie. De gemeente blijft wel verantwoordelijk als er onverhoopt iets misgaat.
4. Er gelden aanzienlijke aanbestedingsinspanningen: contracten moeten periodiek opnieuw worden aanbesteed.
5. Risico is dat bestaande kennis en kunde vanuit de GKB verloren gaat.
6. De continuïteit van dienstverlening is minder goed te borgen. We moeten periodiek een nieuwe samenwerkingspraktijk opbouwen. Het is op voorhand niet duidelijk wie de opdrachtnemer wordt.

Financiën

- Aanbesteding bevordert het inkopen van een goede kwaliteit tegen een marktconforme prijs. Aan de voorkant worden afspraken gemaakt over de af te nemen producten en prijzen. Dat bevordert de voorspelbaarheid van de te maken kosten en het voorkomt verrassingen achteraf. Daar staat tegenover dat extra kosten gepaard gaan met periodieke aanbestedingsprocedures en contractmanagement.

Risico's

² In principe is het mogelijk een raamovereenkomst af te sluiten voor een periode van vier jaar. Wanneer de inkopende partij een raamovereenkomst afsluit voor 4 jaar mag de nadere overeenkomst onder de raamovereenkomst langer duren (bijv. tot het traject is afgerond). Dit zolang de nadere overeenkomst voor afloop van de raamovereenkomst is overeengekomen én in de raamovereenkomst is opgenomen dat een nadere overeenkomst eindigt op het moment dat het (individuele) traject is afgelopen (en niet op het moment dat de raamovereenkomst eindigt).



- Hoewel er weldegelijk goede aanbieders zijn die zich inschrijven voor dit soort opdrachten, is het aantal aanbieders beperkt. Via het programma van eisen kunnen we bevorderen dat schuldhulpverlening goed aansluit op de situatie in Raalte (lokaal maatwerk). Daarentegen kunnen specifieke voorwaarden potentiële aanbieders er ook van weerhouden zich in te schrijven voor de opdracht.
- De opdrachtnemer kan zich hoofdzakelijk laten leiden door commerciële overwegingen en daarmee sociaal-maatschappelijke doelstellingen uit het oog verliezen.

3. Quasi-inbesteden aan de nieuw op te richten stichting GKB

Quasi-inhouse inbesteden is de situatie waarbij we een opdracht wordt verleend aan een (sterk gelieerde) van de aanbestedende dienst te onderscheiden rechtspersoon. Volgens de Aanbestedingswet is de aanbestedingsplicht in principe niet van toepassing in een situatie van quasi-inhouse inbesteden (art. 24a en/of 2.24b Aanbestedingswet).

Zoals genoemd is de GR GBK voornemens de GR GKB ontbinden en te zelfstandigen met als doel de organisatie onder te brengen in een nieuwe rechtspersoon. Daarbij wenst de GR GBK een financieel stabiele organisatie te realiseren en de huidige dienstverlening voort te zetten, inclusief de mogelijkheid van DVO-gemeenten (waaronder Raalte) om deel te nemen.

Advocatenkantoor Pels Rijcken heeft onderzocht welke eisen moeten worden nageleefd om de activiteiten van de GR GBK, na verzelfstandiging op een rechtmatige manier voort te zetten via een nieuw op te richten privaatrechtelijke rechtspersoon (quasi-inhouse inbesteding). Uit dit onderzoek valt af te leiden dat het onderbrengen van de werkzaamheden in zowel een besloten vennootschap als een stichting mogelijk is, waarbij een stichting (vanwege haar sociaal-maatschappelijke doelstelling) volgens Pels Rijcken de meest passende optie is. Vanuit het perspectief van rechtmatigheid is het noodzakelijk dat de deelnemende gemeenten invloed hebben op de stichting door middel van deelname in het bestuur of de Raad van Toezicht (RvT).

Inwoners

1. De GKB heeft laten zien kwalitatief hoogwaardige schuldhulpverlening aan inwoners te bieden.³ Alhoewel de organisatie niet in de directe omgeving is gevestigd, positioneert de GKB zich als verlengstuk van de gemeente. Dit betekent ook dat zij desgewenst op locatie in Raalte beschikbaar kan zijn. Er bestaan korte lijnen met de consulenten schuldhulpverlening, wat integraal werken vergemakkelijkt.
2. Van alle opties biedt deze optie de meeste continuïteit voor inwoners die in een schuldhulpverleningstraject zitten. Immers, er is geen overgang nodig naar een andere organisatie.

Bestuur en organisatie

1. De gemeenten zijn aan zet, de rol van de markt is beperkt;
2. Er is grip en sturing mogelijk via het bestuur of de RvT (zij het gedeeld met andere deelnemende gemeenten);
3. Er geldt een brede politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid (we zijn, samen met andere gemeenten, verantwoordelijk voor de organisatie);
4. Er zijn geen periodieke aanbestedingsinspanningen nodig;
5. Er is langdurige zekerheid over wie opdrachtnemer zal zijn; kennis en kunde vanuit de GKB blijven behouden;
6. De continuïteit van dienstverlening is geborgd.

Financiën

³ Ter illustratie: in bijna driekwart van de gevallen (73%) slaagt de GKB erin schulden op te lossen zonder tussenkomst van de rechter, veelal met gebruikmaking van saneringskrediet (via voorfinanciering zorgt de GKB ervoor dat alle schulden ineens worden afgelost, wat zorgt voor rust en overzicht bij de inwoner).



- De GR GKB heeft onderzoek verricht naar de financiële toekomstbestendigheid van de GKB. Uit dit onderzoek volgt dat er voldoende financieel perspectief is, wanneer minimaal 50% van de huidige DVO-gemeenten zullen deelnemen in een nieuw op te richten stichting (inmiddels heeft het merendeel van de DVO-gemeenten formeel of informeel de intentie uitgesproken te willen deelnemen). Met ingang van dit jaar heeft de GKB haar tarieven verhoogd, waardoor de activiteiten kostendekkend kunnen worden uitgevoerd. Naar onze inschatting zijn de tarieven van de GKB marktconform. De verwachting is dat nieuwe prijsstijgingen (los van autonome ontwikkelingen) op korte termijn niet nodig zijn.
- De huidige GR-gemeenten dragen bij de start van de stichting zorg de kosten van de transitie en een weerstandsvermogen. Er hoeven geen dus kosten te worden gemaakt voor het opstarten van een nieuwe samenwerking. Een eventueel negatief exploitatiesaldo komt ten laste van de deelnemende gemeenten. Er lijkt sprake van een brede risicospreiding en voldoende financieel perspectief naar de toekomst toe.

Risico's

- Er is sprake van de behartiging van een publiek belang via de privaatrechtelijke weg. Om een goede afweging te kunnen maken wanneer we tot samenwerking over willen gaan en welke vorm daar het beste bij past, is in Raalte een stappenplan ontwikkeld (zie bijlage). Dit stappenplan dient als leidraad te worden gehanteerd, voordat definitief tot samenwerking wordt overgegaan. Als blijkt dat bij een publiek belang geen volledige gemeentelijke betrokkenheid vereist is en de gemeente niet als opdrachtgever kan optreden om het publiek belang voldoende te behartigen, zal de optie voor deelname in een verbonden partij bekeken worden.

4. Uitvoering door medewerkers van andere gemeenten

We hebben verkend of we schuldhelpverlening kunnen onderbrengen bij een andere (regio)gemeente, zonder te hoeven aanbesteden. Infense Advocaten, een kantoor gespecialiseerd in aanbestedingsrecht, heeft zich gebogen over de vraag of Raalte een samenwerking met andere gemeenten kan aangaan, zonder een aanbesteding te hoeven doorlopen. De uitzonderingsgronden die hier in aanmerking komen zijn de publiek-publieke samenwerking en een uitsluitend recht (alleenrecht). Over de reikwijdte van deze uitzonderingen bestaat in de juridische wereld onzekerheid. Volgens Infense advocaten zijn er aanwijzingen dat de genoemde uitzonderingen in de situatie van Raalte niet op rechtmatige wijze kunnen worden toegepast. Het volledige advies is opgenomen in de bijlage.

Inwoners

1. Gemeenten in de regio hebben ervaring met het bieden van kwalitatief goede schuldhelpverlening aan de inwoner. De regionale inbedding van schuldhelpverlening kan mogelijk bijdragen aan ondersteuning op meerdere levensgebieden (integraliteit) ondersteunen, met name als afspraken worden gemaakt over de bereidheid op locatie te werken.
2. Continuïteit van dienstverlening voor inwoners die in een schuldhelpverleningstraject zitten. Daarentegen kan de overgang naar een nieuwe gemeente zorgen voor stress en onzekerheid.

Bestuur en organisatie

1. De gemeente is aan zet, er is een beperkte rol van de markt.
2. Er is beperkte grip en sturing mogelijk. De gemeente heeft geen invloed op de organisatie.
3. Er geldt beperkte politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. Mocht er onverhoopt iets misgaan, dan is de gemeente wel verantwoordelijk.
4. Er is in principe geen periodieke aanbestedingsprocedure nodig.
5. Vanwege het ontbreken van periodieke aanbestedingsinspanningen is langdurige zekerheid over wie opdrachtnemer zal zijn; tegelijk is er risico dat kennis en kunde vanuit de GKB verloren gaat.
6. Een nieuwe samenwerking opbouwen kost tijd.



Financiën

- Het ontbreken van concurrentie maken de uitvoeren van schuldhulpverlening mogelijk tot een duurdere oplossing. Daarentegen lijken gemeenten in onze regio uit te gaan van marktconforme tarieven.

Risico's

- Het onderbrengen van schuldhulpverlening bij andere gemeente zonder aanbestedingsprocedure te doorlopen is juridisch onzeker en gecompliceerd;
- Er is een risico dat vernietiging van de overeenkomst wordt ingeroepen om reden van een onrechtmatige gunning in aanbestedingsrechtelijke zin. De mogelijkheid van precedentwerking (andere gemeenten gaan zich ook beroepen op uitzonderingen op de aanbestedingsplicht) vergroot de kans dat belanghebbende partijen om strategische redenen gaan procederen;
- Er is mogelijk aansprakelijkheid of schadeplicht tegenover een derden wegens onrechtmatige gunning.

Advies

De beschreven opties en de beschreven gevolgen in ogenschouw nemend, adviseren we optie 3 van deelname (via-quasi inbesteden) in de nieuw op te richten stichting GKB nader te onderzoeken en uit te werken. Argumenten hiervoor zijn de tevredenheid over de geboden dienstverlening en de duurzame samenwerkingspraktijk waarbij de GBK optreedt als 'verlengstuk van de gemeente', continuïteit voor zowel inwoners als organisatie, voldoende financieel perspectief bij deelname minimaal 50% van huidige BVO gemeenten, het voorkomen van periodieke aanbestedingsinspanningen die het opbouwen van een duurzame samenwerkingsrelatie bemoeilijken en daarmee gepaard gaande onzekerheid die aanbestedingen meebrengen ten aanzien van wie de opdrachtnemer wordt.

Vervolg

Bij een voorgenomen deelname aan een verbonden partij is het noodzakelijke het stappenplan verbonden partijen te doorlopen (Beleidsnota verbonden partijen, gemeente Raalte). In het geval van een voornemen tot deelname aan een verbonden partij legt het college een ontwerpbesluit voor aan de raad, zodat de raad kan zijn wensen en bedenkingen kenbaar kan maken (art. 160 Gemeentewet). De raad bepaalt in de aanloopfase bij deelname aan een verbonden partij of de taken die de partij voor de gemeente moet gaan uitvoeren tot het publieke belang behoren. Daarnaast kan de raad kaders stellen, zijn informatiebehoefte formuleren en andere afspraken maken.

Bij de afweging om al dan niet deel te nemen aan de stichting zal ook de inhoud van de statuten van de stichting i.o. zwaarwegend zijn. In de statuten staan onder meer bepalingen opgenomen over de mogelijkheid tot in- en uittreden bij de stichting opgenomen. Op dit moment werkt een notaris aan concept-statuten. Wij verwachten in juli 2024 met de GKB in gesprek te kunnen gaan over de concept-statuten. Afhankelijk van de uitkomsten van dit gesprek, verwachten wij in het najaar van 2024 besluitvorming te kunnen voorbereiden voor het college en de raad in de gelegenheid te stellen zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Bijlagen

1. Brief continuering werkzaamheden van de GKB, d.d. 6 februari 2024;
2. Pels Rijcken Advocaten, Advies verzelfstandiging Gemeentelijke Kredietbank Drenthe, 8 december 2023;
3. Gemeente Raalte, beleidsnota verbonden partijen;
4. Gemeente Raalte, stappenplan verbonden partijen.
5. Infense Advocaten, Memo inzake schuldhulpverlening Raalte, 18 maart 2024;