

Heerlen

Voorstel

gemeenteraad

Vergadering:
gemeenteraad Heerlen

Heerlen,

Vergaderdatum:

Onderwerp

Uittreding uit de Gemeenschappelijke Regeling Kredietbank Limburg (GR KBL)

Registratienummer:
BWV-22002161

Agendapunt:

Inleiding

De gemeente Heerlen is een van de zes gemeenten die vanaf het moment van oprichting heeft deelgenomen aan de Gemeenschappelijke Regeling Kredietbank Limburg (GR KBL)¹. De regeling zelf is afgelopen jaren meerdere keren gewijzigd. Dit gebeurde voor het laatst in 2015. Vanwege wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt de huidige regeling opnieuw gewijzigd. Deze wijzigingen hebben betrekking op hoe de organisatie in de toekomst wordt vormgegeven, bestuurd en gecontroleerd. Door dit wijzigingstraject zijn knelpunten blootgelegd die aanleiding gaven om de deelname van de gemeente Heerlen te heroverwegen.

Aanleiding

Een wezenlijk punt om tot een goede regeling te komen is het vastleggen waaraan het bestuur van de KBL zijn bevoegdheid ontleent. De wet kent daarbij twee smaken: mandaat of delegatie². Gemeenten worden verzocht hiertussen een keuze te maken. Deze keuze is praktisch gezien plat te slaan tot één belangrijke vraag; hoeveel invloed wil het gemeentebestuur hebben op de afhandeling in individuele gevallen? Wil de gemeente daarop kunnen sturen, dan is mandaat de aangewezen vorm van bevoegdheidstoekenning omdat de mandataris zelf bevoegd blijft naast de gemandateerde. Wil de gemeente de afhandeling van individuele gevallen en de verantwoordelijkheid juist bij de KBL laten, dan ligt delegatie meer voor de hand. De delegans raakt zijn bevoegdheid namelijk kwijt door delegatie aan de gedelegeerde. Vijf gemeenten hebben (voorlopig) aangegeven te kiezen voor delegeren. Heerlen kiest voor het mandaat.

Twee zò verschillende manieren van bevoegdheidstoekenning zijn niet alleen moeilijk te regelen in de GR, maar voor de organisatie van de KBL praktisch ook niet uitvoerbaar. Heerlen moet dus kiezen tussen doorgaan met iets wat wij beslist niet willen, of het zelf doen. Dat laatste kent weinig bezwaren, omdat Heerlen in tegenstelling tot de andere deelnemers de capaciteit en de kennis daarvoor heeft en in het verleden ook naast de KBL zelfstandig casussen heeft afgehandeld.

¹ De Gemeenschappelijke regeling Kredietbank Limburg is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Sittard-Geleen, Maastricht, Kerkrade, Brunssum, Landgraaf en Heerlen. De regeling streeft naar een integratie van de schuldhulpverlening en een doelmatige samenwerking bij het uitvoeren van de bevoegdheden op grond van artikel 7 van de Wet op het consumentenkrediet.

² Delegatie is het overdragen van een bevoegdheid door het ene orgaan aan het andere, waarbij ook de verantwoordelijkheid wordt gedelegeerd. In het geval van mandaat wordt er geen bevoegdheid overgedragen. Mandaat betreft de bevoegdheid om in naam van een ander te handelen, waarbij de bevoegdheid in handen blijft van de mandaatgever.

De Heerlense koers

De gemeente Heerlen beschikt over een eigen Team Schuldhulpverlening (Team SHV). De legitimatie voor de oprichting van dit team is terug te vinden in de Kadernota Schuldhulpverlening 2007. Hierin staat dat op dat moment onvoldoende regie bij de gemeente is wanneer het hulp aan de doelgroep schuldenaren betreft. De nota beschrijft een *"nieuwe visie waarin de regie op zowel klant- als instantieniveau opgepakt gaat worden door de gemeente."* *"Daarnaast moet het uitgangspunt van de hulpverlening 'de klant' zijn."* *"De klant is de maat der dingen."* Om dit te bereiken worden casemanagement en het Centraal Loket Schuldhulpverlening Heerlen (CLSH)³ ondergebracht bij de gemeente.

In het Meerjarig bestuurlijk Programma 2011-2014 staat de ambitie om schuldhulpverlening effectiever en toegankelijker te maken. Dit krijgt in het beleidsplan 2012-2016 vorm door:

- Het beschikbaar stellen van een laagdrempelig loket schuldhulpverlening;
- Regievoering op schuldhulpverlening;
- Intensievere samenwerking met ketenpartners;
- Samenwerking met de Kredietbank Limburg.

In datzelfde beleidsplan wordt de regiefunctie nogmaals aangehaald omdat dit wordt beschouwd als dé manier om met relevante maatschappelijke partijen samenhangend beleid tot stand te brengen. *"Regisseren in plaats van delegeren, samenwerken in plaats van voorschrijven."*

Het voorgaande biedt inzicht in onze prioriteiten wanneer het gaat om het inrichten van effectieve schuldhulpverlening. Regie en samenwerking! Het huidige beleidsplan Armoede en Schulden 2022-2025 (vastgesteld december 2021) be- en onderschrijft nadrukkelijk de gedachte van het blijven investeren in armoedebestrijding. Dit gebeurt door in te zetten op vroegsignalering en preventie, het versterken van redzaamheid, het bieden van inkomensondersteuning en inzetten op toegankelijke, duurzame en kwalitatieve goede schuldhulpverlening. De regie, coördinatie, gedeeltelijke uitvoering en verantwoordelijkheid van het overgrote deel van deze opgaven ligt bij het Team SHV. Iedere Heerlense inwoner in een problematische en niet-problematische schuld situatie kan voor hulp en ondersteuning hier terecht. Dat is het gevolg van de koers die in 2007 is ingezet.

Wet gemeenschappelijke regelingen

Uit voorgaande blijkt hoezeer Heerlen een voorkeur heeft voor mandaat. De laatste zinsnede uit het beleidsplan 2011 -2014 *"Regisseren in plaats van delegeren..., bevestigt de ingezette koers en heeft nog altijd onze voorkeur. Wij regisseren en werken samen. Wij dragen verantwoordelijkheid, voeren beleid en geven sturing op individueel niveau. De overige vijf gemeenten hebben hun schuldhulpverlening ieder op eigen wijze anders dan Heerlen vormgegeven. Hierbij past een andere bevoegdheidstoekenning. Een gedelegeerde bevoegdheid die de KBL in staat stelt om namens die gemeenten besluiten te nemen en handelingen te verrichten. De situatie dat bevoegdheden op verschillende wijze worden overgedragen maakt dat er sprake zal zijn van een hybride bestuursorgaan. De gevolgen van een hybride bevoegdheidstoekenning zijn groot en niet wenselijk. Het heeft effect op stemverhouding binnen het bestuur, de uitvoering en bedrijfsvoering en het leidt tot een prijsopdrijvende financiering.*

³ Het centraal Loket schuldhulpverlening Heerlen (CLSH) werd in 2007 opgericht en is de voorloper van het huidige Team Schuldhulpverlening.

Een terugblik

Door de komst van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in 2012 wordt steeds meer van gemeenten verwacht. Zo zijn vroegsignalering, het bieden van nazorg en schuldhulpverlening aan ondernemers taken die voortkomen uit de Wgs. Vanuit onze visie heeft Team SHV hier invulling aan gegeven door ze zelf uit te voeren. Deze ontwikkeling heeft niet parallel gelopen met de ontwikkelingen binnen de GR. De andere gemeenten hebben deze taken wel belegd binnen de GR met als gevolg dat er scheefgroei in de afname van producten is ontstaan. Door de inzet van eigen diensten en producten worden in verhouding tot de overige gemeenten steeds minder KBL-diensten afgenomen. Dit betekent een scheefgroei in de financiële bijdrage van gemeenten.

Als gemeente voeren we regie over onze eigen dossiers. We geven beschikkingen af en maken plannen van aanpak op. Wij zijn dossier inhoudelijk betrokken. Dit betekent meer overdrachtsmomenten waarop wij gegevens delen. Deze werkwijze leidt tot een intensivering van processen en dus tot een verhoging van de kostprijs. Het is dan ook voorstelbaar dat deze uitzonderlijke behandeling de laatste jaren heeft geleid tot een moeizame samenwerking. Het heeft het uitgangspunt van de Gemeenschappelijke Regeling, de solidariteitsgedachte, onder druk gezet.

Vooruitkijken

Naast de ontwikkeling van een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling loopt er ook een onderzoek naar een efficiënte bedrijfsvoering en een gezonde financieringsstructuur. De behoefte voor een ander financieringsstructuur groeit, temeer sinds een aantal jaren sprake is van financiële tekorten. Beide onderzoeken staan onder invloed van de mate waarin de gemeenten de gemeenschappelijkheid binnen de GR zoeken. Het is bepalend voor de opbouw van kosten binnen het dienstverleningsmodel van de KBL. Als de KBL in staat wordt gesteld om haar dienstverlening uniform vorm te geven biedt dit winst.

De kredietbank is dus op zoek naar uniformiteit. Dit streven wil men behalen door in de toekomst een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen die door alle leden gedragen wordt. Deze visie moet de mate van verscheidenheid aan dienstverlening beperken zodat bedrijfsvoering een meer positieve invloed heeft op de alsmaar stijgende kosten.

Heerlen kan de visie ondersteunen maar niet hieraan bijdragen. De verscheidenheid in en de afname van diensten en producten (koers) én de mate waarin we controle en regie willen hebben (mandaat) wijken beiden te zeer af om uniformiteit te bereiken.

Conclusie

Het bovenstaand in oenschouw nemend is uittreden uit de GR KBL een logische conclusie. Het ontbreken van uniformiteit doet onrecht aan de uitvoering van onze wettelijke taak, het aanbieden van schuldhulpverlening. Daarnaast biedt uittreding mogelijkheden om onze dienstverlening verder te ontwikkelen. Een dienstverlening die aansluit op hulpvragen binnen onze gemeente en gebruik maakt van bestaande processen. Daarnaast is gerechtvaardigd om te veronderstellen dat door uittreding onze uitgaven ten behoeve van Team SHV in verhouding tot onze huidige bijdrage aan de GR niet zal toenemen.

Uittreden uit de GR KBL

Het besluit om uit deze GR te stappen vindt plaats op grond van artikel 35 van de huidige GR KBL. Dit artikel zegt over uittreding het volgende.

- 1. Een college van burgemeester en wethouders kan, na verkregen toestemming van de gemeenteraad, uittreden door toezending aan het algemeen bestuur van het strekkende besluit.*
- 2. Het algemeen bestuur regelt, na overleg met het betrokken college, de financiële en andere gevolgen van de uittreding.*
- 3. De uittreding kan, behoudens door het algemeen bestuur toegestane afwijking, niet eerder plaatsvinden dan op 1 januari van het tweede jaar volgend op dat, waarin het in lid 1 bedoelde besluit, is bekendgemaakt.*

Feit is dat het artikel veel ruimte overlaat en weinig aanknopingspunten biedt. Het gebrek aan een passende regeling zou er normaliter toe kunnen leiden dat leden zich gegijzeld voelen wanneer men overweegt om uit te treden. Het algemeen bestuur stelt namelijk de regels vast omtrent de verplichtingen van de uittredende gemeente.

Het voorgaande heeft de wetgever doen besluiten om de uittredingsregels aan te scherpen. Toegevoegd aan de nieuwe regeling wordt dat in elk geval afspraken moeten worden gemaakt over de gevolgen voor het vermogen van de uittredende deelnemer, waarbij moet worden gedacht aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen. Dit maakt dat in de nieuwe GR KBL regels zullen worden opgesteld onder welke condities uittreding zal plaatsvinden.

Uittreding op grond van de huidige regeling betekent dat niet duidelijk is met welke verplichtingen dit gepaard zal gaan. (Art.35 lid 2 GR KBL) Deze verplichtingen zijn inzet van onderhandelingen en worden nader door het bestuur vastgesteld. Wel kan met zekerheid de maximale uittredingstermijn worden bepaald. Afhankelijk van het moment van aanzegging zijn de volgende termijnen van toepassing:

	Bekendmaking uittreding	Uittreding	Regeling GR KBL
1.	Vóór 1 januari 2023	Per 1 januari 2024	Onder huidige regeling
2.	Vóór 1 januari 2024	Per 1 januari 2024	Onder huidige regeling, met toegestane afwijking (art.35 lid3)
3.	Vóór 1 juli 2024	Per 1 januari 2025	Onder huidige regeling, met toegestane afwijking (art.35 lid3)

(Art.35 lid 3 GR KBL)

- Uittreding onder de huidige regeling is enkel mogelijk wanneer het besluit kenbaar is gemaakt vóórdat de nieuwe regeling van kracht is.
- In geval van optie 2 en 3 is verkorting van de uittredingstermijn slechts mogelijk met medewerking van het bestuur.

Op grond van bovenstaande wordt voorgesteld het strekkende besluit vóór 1 januari 2023 toe te zenden aan het Algemeen bestuur van de GR KBL. Gelijktijdig blijven wij in nauw overleg om de benodigde stappen te zetten en ons op een goede manier voor te bereiden en te implementeren. We markeren onze juridische positie, maar blijven samenwerken met de Kredietbank. Dit is belangrijk óók voor onze dienstverlening in toekomst.

De opties op welke wijze wij invulling aan schuldhulpverlening zullen geven zijn divers en in onderzoek. Dit kan op grond van een dienstverleningsovereenkomst met de KBL of een andere partij. Tevens is er de optie om de uitvoering van het schuldregelen zelf te organiseren binnen het Team SHV.

Bewindvoering daarentegen komt bij uittreding ook niet onder druk te staan. Bewindvoering valt immers als dienst niet onder de GR regeling. Een onderbewindstelling wordt uitgesproken door de kantonrechter. Deze benoemt de bewindvoerder. Deze bewindvoerder kan werken voor de kredietbank of voor één van de overige 124 bekende marktpartijen. Zo zijn voorbeelden bekend van onderbewindstellingen die door het GR lid niet bij de KBL onder worden gebracht. De bewindvoerder wordt betaald via de bijzondere bijstand en niet via de bijdrage in de exploitatie.

Kader

Programma sociale infrastructuur

Kernthema:

Volwassenen maatwerkvoorzieningen

Bevoegdheid

1. Het college is bevoegd om te besluiten tot uittreden: op grond van artikel 1 lid 4 en 5 Wet GR in samenhang met artikel 35 Regeling KBL.
2. De gemeenteraad dient daarvoor toestemming te verlenen op grond van artikel 1 lid 4 en 5 Wet GR. De toestemming kan alleen worden onthouden bij strijd met het recht of het algemeen belang.

Voorstel

1. Het college toestemming te verlenen uit de Gemeenschappelijke Regeling Kredietbank Limburg (KBL) te treden.

Argumenten

- 1.1. *Uittreden voorkomt dat Heerlen deelneemt aan een Gemeenschappelijke Regeling met een hybride bevoegdheidstoekenning.*
Een hybride bevoegdheidstoekenning heeft voor Heerlen een ongunstig effect op de stemverhouding binnen het bestuur, op de uitvoering en bedrijfsvoering, en op de financieringsstructuur.
- 1.2. *Uittreden uit de GR KBL biedt mogelijkheden om aan de hand van onze visie de reeds ingezette koers voort te zetten.*
De gemeente Heerlen heeft ervoor gekozen dossierinhoudelijk regie te houden. Dit komt onder meer tot uitdrukking door het afgeven van beschikkingen en het maken van plannen van aanpak. Binnen de samenwerking met GR betekent dit vaak concessies doen. Concessies heeft gevolgen voor de kwaliteit, het frustreert een efficiënte samenwerking en het stagneert de ontwikkeling.
- 1.3. *Door uit te treden is Heerlen geen risicodragers meer.*
Door de inzet van eigen diensten en producten worden in verhouding tot de overige gemeenten steeds minder KBL-diensten afgenomen. Dit betekent een scheefgroei in de financiële bijdrage van gemeenten. Als mede-eigenaar delen we mee in de risico's bij exploitatietekorten. Tekorten zijn afgelopen jaren het gevolg geweest van verlieslatende producten, niet uniforme dienstverleningen

en onderbesteding. Door uittreding verdwijnt de tendens van een kleiner wordend aandeel en een groeiend financieel risico.

- 1.4 *Een besluit tot uittreding betekent uittreden onder de huidige regeling.*
Uittreding onder de huidige regeling betekent dat per 1 januari 2024 Heerlen geen lid meer is van de GR. Dit betekent ook dat wij geen lid zullen zijn onder de nieuwe regeling. De verwachting is dat de nieuwe regeling per 1 januari 2024 kracht is.
- 1.5 *Een besluit tot uittreding betekent niet uittreden onder de nog vast te stellen regeling.*
In de nieuwe regeling worden regels met betrekking tot de uittredingstermijn en de frictie- en desintegratiekosten opgenomen. Uittreding onder de huidige regeling betekent dat de uittredingskosten onbepaald zijn en onderdeel worden van de onderhandelingen.
- 1.6 *Uittreding vindt plaats op een cruciaal moment.*
De belangen tussen gemeenten zijn verdeeld wanneer het de ontwikkeling van een nieuwe GR, kostendekkende tarieven en efficiënte bedrijfsvoering betreft. De wens om uniformiteit is groot. Dit kan de onderhandeling over de mate van uittreding positief beïnvloeden.
- 1.7 *Een besluit tot uittreding biedt voldoende ruimte om onze dienstverlening in te richten.*
De gegeven periode van één jaar biedt ons voldoende gelegenheid om onze dienstverlening in te richten. Deze tijdspanne moet voldoende zijn om bestaande en nieuwe SHV-klanten ook na 1 januari 2024 van dienst te zijn.
- 1.8 *Een besluit tot uittreding is niet in strijd met recht of algemeen belang.* Het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling KBL is niet in strijd met een rechtsregel. Het algemeen belang van de gemeente Heerlen wordt niet geschaad door uit te treden.

Tegenargumenten en risico's

- 1.1. *De uittredingskosten zijn onbepaald.*
Artikel 35 van de GR KBL laat veel ruimte over en biedt weinig aanknopingspunten. De kosten van uittreding zijn daarom op voorhand niet vast te stellen.
- 1.2 *De kans op toenemende kosten voor schuldhelpverlening neemt niet af.*
Het bieden van schuldhelpverlening is een wettelijke taak en kent een open einde financiering. Een sterke toename van het aantal hulpvragen zal terug te zien zijn in het stijgend aandeel SHV binnen de gemeentelijke begroting.
- 1.3 *Krapte op de arbeidsmarkt zou mogelijk de directe inzet van nieuw en geschikte medewerkers kunnen vertragen.*
Ondanks de ruime voorbereidingsperiode is het zoeken naar geschikte medewerkers op dit moment een opgave.

Kosten en dekking

De GR bijdrage in de exploitatie over 2021 welke verband hield met enkel de uitvoering van schuldhelpverlening bedroeg € 876.000. Deze besparing dient ingezet te worden ten behoeve van de uitvoering van schuldhelpverlening. Een verzoek om budget en formatie zal t.z.t. volgen. De besparing vs. kosten worden thans budgettair neutraal ingeschat.

Communicatie

- Toesturen besluit tot uittreding aan het Algemeen bestuur van de GR KBL.

Evaluatie

-

Planning, procedure en uitvoering

- Besluit tot opzegging sturen aan Algemeen Bestuur KBL vóór 31 december 2022

Bijlagen

-

Burgemeester en wethouders van Heerlen,

de secretaris a.i.,
L. Schouterden

De burgemeester,
drs. R. Wever

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. registratienummer;

gezien het advies van de raadscommissie ;

besluit:

1. Het college toestemming te verlenen uit de Gemeenschappelijke Regeling Kredietbank Limburg (KBL) te treden.

Aldus besloten tijdens de vergadering van de raad van de gemeente Heerlen van

de griffier,

de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer

drs. R. Wever