

Raadsnota

Raadsvergadering de dato 30 september 2019

Onderwerp: Regionale samenwerking verwerving Wmo-hulp

Aan de gemeenteraad,

1. Doel, Samenvatting en Advies van het raadsvoorstel

Het college van burgemeester en wethouders heeft besloten de raad om toestemming te vragen om een samenwerking met de gemeente Maastricht en de vier overige Heuvellandgemeenten aan te mogen gaan. Het doel van deze samenwerking is om gezamenlijk te voorzien in professionele hulp in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning aan onze inwoners die dit nodig hebben. Hiervoor wordt een centrumregeling tussen de zes Maastricht-Heuvellandgemeenten aangegaan, waarbij de gemeente Maastricht als centrumgemeente wordt aangewezen. De centrumgemeente zorgt ervoor, dat er voldoende Wmo-aanbieders worden gecontracteerd of worden gesubsidieerd, om daarmee in de behoefte aan professionele hulp in de regio te kunnen voorzien. Daarmee kunnen de gemeenten in de regio invulling geven aan de zorgplicht die zij op grond van de Wmo tegenover hun inwoners hebben.

2. Situatie / Aanleiding / Probleem

Sinds 2014 werken de Maastricht-Heuvelland gemeenten samen bij de inkoop van de taken die uit de Jeugdwet en de Wmo 2015 voortvloeien. Voor de samenwerking rond de inkoop Jeugdwet is al eerder een centrumregeling op de schaal van geheel Zuid Limburg aangegaan, die de juridische grondslag voor de inkooptaken van de centrumgemeente Maastricht voor Zuid Limburg biedt. Die centrumregeling is op grond van de evaluatie van de inkoop samenwerking in 2018 geactualiseerd en heeft een looptijd van onbepaalde duur.

Voor de inkoop Wmo2015 is een dergelijke juridische basis nog niet geregeld. Jaarlijks bereidt de gemeente Maastricht de inkoop Wmo voor het komende kalenderjaar op de schaal van Maastricht-Heuvelland voor. Dit gebeurt via de methode van Bestuurlijk Aanbesteden (of tegenwoordig: Open house) en ontwikkeltafels samen met zorgaanbieders. Daarbij worden de Heuvellandgemeenten betrokken via de input van hun beleidsmedewerkers en de directiegroep MH. De afzonderlijke colleges stellen de aldus tot stand gekomen contractstukken en de overige kaders voor de inkoop jaarlijks opnieuw vast en verlenen telkens afzonderlijk mandaat aan de gemeente Maastricht om deze afspraken met zorgaanbieders verder uit te voeren. Deze vorm van bestuurlijke samenwerking is administratief omslachtig en biedt de gemeente Maastricht geen garantie voor continuïteit bij de instandhouding van het team Inkoop. Dit heeft de afgelopen jaren tot een hoog verloop onder de medewerkers van team Inkoop geleid, omdat hen niet allemaal een perspectief op een vast dienstverband kon worden geboden. Daar heeft de verdere ontwikkeling en professionalisering van en kennisborging binnen het team onder geleden. Dit vormt een risico voor de kwaliteit van de dienstverlening door team inkoop.

Bij de evaluatie van de inkoop en de bestuurlijke samenwerking daarbij is door bureau F-Fort dan ook geadviseerd voor de inkoop Wmo een vergelijkbare centrumregeling als bij jeugd aan te gaan op de schaal van Maastricht-Heuvelland. Tevens is aanbevolen, de samenwerking op een meer zakelijker basis vorm te geven, onder andere door naast de centrumregeling ook te gaan werken met een service level agreement (SLA), waarin de inhoud en de kwaliteit van de dienstverlening tussen de centrumgemeente Maastricht en de Heuvellandgemeenten op een zakelijke wijze over en weer worden vastgelegd. Tevens wordt de onderlinge afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen centrumgemeente en overige deelnemers in het SLA vastgelegd. In het SLA is een kostenverdeelsleutel opgenomen, met behulp waarvan de kosten die de centrumgemeente moet maken voor de uitvoering van de afgesproken taken naar de deelnemers worden doorbelast. Het gaat hier alleen om de kosten van het in stand houden van de inkooporganisatie voor de regio, en niet over de kosten van de inzet van de zorg. Over de inzet van

zorg beslissen de toegangen van de deelnemende gemeenten zelf. De centrumgemeente zorgt er voor, dat er op de schaal van Maastricht-Heuvelland voldoende professionele hulp wordt ingekocht of gesubsidieerd waarmee de afzonderlijke gemeenten zorgcontinuïteit aan hun burgers kunnen bieden.

Bij de bespreking van de evaluatie van F-Fort eind 2017/begin 2018 zijn bij het thema centrumregeling Wmo ook alternatieve samenwerkingsvormen onderzocht. Bij een vergelijking van de voor- en nadelen van de verschillende vormen op basis van een aantal vooraf door het PHO MH benoemde beoordelingscriteria kwam de centrumregeling als meest passende/wenselijke variant uit de bus. De centrumregeling is de lichtste variant van een gemeenschappelijke regeling. In vergelijking met een zware vorm als een Gemeenschappelijke Regeling op basis van een openbaar lichaam geldt dat bij een centrumregeling de deelnemende gemeenten een veel sterkere invloed op de daadwerkelijke uitoefening van de werkzaamheden van de centrumgemeente heeft. Dit houdt verband met het feit dat in een centrumregeling de samenwerking is gebaseerd op mandaat, waarbij de deelnemende gemeente zelf verantwoordelijk blijft voor de uitvoering en ook altijd in geval van bestuurlijk gevoelige aangelegenheden zelf besluit. De centrumgemeente mag in een dergelijke situatie geen gebruik maken van het verleende mandaat. Het PHO MH vervult daarbij de rol van dagelijks bestuur van de inkoopsamenwerking en stuurt aldus de centrumgemeente via korte lijnen aan. Via het periodiek te actualiseren SLA bepalen de deelnemende colleges de kwaliteit en omvang van de dienstverlening door de centrumgemeente. En jaarlijks stellen de colleges via het Uitvoeringsplan de exacte opdracht aan team inkoop voor het komende kalenderjaar vast. Daarmee worden ook de uitvoeringskosten bepaald en via de verdeelsleutel uit het SLA in een financiële jaarbijdrage per gemeente vertaald. Er wordt geen afzonderlijke rechtspersoon met een eigen organisatie, huisvesting en begrotingscyclus opgericht. Daarmee worden de overhead beperkt, evenals de 'bestuurlijke drukte' rondom zo'n afzonderlijke organisatie en de aansturing daarvan. De invloed van de deelnemende gemeenten op de centrumgemeente is hiermee dan ook veel groter dan bij een volwaardige GR op basis van een openbaar lichaam.

De mandaatconstructie in deze centrumregeling zorgt er dus voor dat de centrumgemeente niet teveel afstand van de deelnemende gemeenten kan innemen. Deze afstand is een veelvuldig gehoord bezwaar van gemeentebesturen en vooral raden die een grote afstand en daarmee gebrek aan sturingsmogelijkheden en invloed ervaren tot de gemeenschappelijke regelingen in de vorm van een openbaar lichaam. Dat is met deze centrumgemeente constructie duidelijk anders. De verhouding opdrachtgever - opdrachtnemer is wederkerig en gelijkwaardig, er is geen sprake van ondergeschiktheid van de opdrachtnemer ten opzichte van de opdrachtgever vice versa.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het bij deze samenwerking gaat om de gezamenlijke uitvoering van een operationele bedrijfsvoeringstaak, de inkoop en/of de subsidiering van Wmo ondersteuning door de centrumgemeente voor de overige deelnemers. De beleidskaders waarbinnen dit gebeurt worden door de gemeenten zoveel mogelijk gezamenlijk voorbereid en vastgesteld, via het regionale beleidsoverleg Wmo en de werkgroep Beschermd Thuis. Dat is geen verantwoordelijkheid van de centrumgemeente, al zal deze hiervoor vanuit beleid natuurlijk wel input leveren.

Een lichtere vorm voor de inkoopsamenwerking die ook nog is beoordeeld is de afzonderlijke DVO die gemeenten met de gemeente Maastricht kunnen aangaan. Deze voldoet niet aan de bestuurlijke wens om solidariteit, met name bij de uitvoering van Beschermd Wonen vorm te geven, en is ook niet de uitdrukking van de gezamenlijke wens van de MH-gemeenten om een structurele, hechte en duurzame samenwerking op regionale schaal aan te gaan. Zo ontbreekt in deze vorm het gezamenlijk opdrachtgeverschap naar de opdrachtnemer zoals dat in een centrumregeling via het PHO MH plaatsvindt. Het biedt wel maximale ruimte voor individueel maatwerk, maar is daardoor voor de gemeente Maastricht bewerklijker en daardoor per saldo (waarschijnlijk) kostenverhogend.

Alles overziende ziet ons college de centrumregeling als enige reële optie om de inkoopsamenwerking Wmo met Maastricht en de overige Heuvellandgemeenten vanaf 2020 op een verantwoorde wijze te continueren en daarbij recht te doen aan de regionale samenwerkingsgedachte en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een kwalitatief goede uitvoering van de Wmo.

Bij de eerdere besprekingen in de directiegroep en het PHO MH zijn ook de contouren voor een mogelijke centrumregeling besproken. Daarbij is de wens uitgesproken om naast de gezamenlijke inkoop samenwerking gericht op de Wmo2015 ook de ruimte te creëren om binnen diezelfde centrumregeling de mogelijkheid te hebben om de volgende vormen gezamenlijk in te kopen:

1. De 'oude' WMO-voorzieningen (met name de hulpmiddelen, woningaanpassingen en hulp bij de huishouding);
2. Beschermd wonen en maatschappelijke opvang, waarvan de taken vanaf 2021 weer naar de afzonderlijke gemeenten terugkomen;
3. Eventueel toepassing subsidiëring naast inkoop bij het bieden van de professionele Wmo dienstverlening.

De voorliggende centrumregeling biedt deze keuzemogelijkheden. De besluitvorming over het eventuele gebruik van deze 'opties' hoeft niet meteen bij inwerkingtreding van de centrumregeling maar kan ook later plaatsvinden. De keuzes hierbij worden gemaakt in het SLA en worden verwerkt in het uitvoeringsplan voor het komende kalenderjaar, en zullen gelet op de impact ervan veelal een meerjarig karakter hebben.

De zes betrokken MH-gemeenteraden dienen op basis van artikel 1, tweede lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) aan hun colleges toestemming te verlenen voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. Dat geldt ook voor deze centrumregeling. Daarvoor is dit raadsvoorstel bedoeld. De gevraagde toestemming kan alleen worden geweigerd wegens strijd met het recht en/of het algemeen belang. Na de verleende toestemming dienen alle zes colleges nog expliciet te besluiten de regeling vast te stellen en aan te gaan, waarna deze in de Staatscourant kan worden gepubliceerd en in werking kan treden. Dit dient uiterlijk in het najaar 2019 plaats te vinden om daarmee de centrumgemeente op tijd in staat te stellen contractuele afspraken met Wmo-aanbieders voor de gehele regio Maastricht-Heuvelland voor 2020 te maken.

3. Relatie met bestaand beleid

1. Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 1, lid 2.
2. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015;
3. Toekomstagenda Sociaal Domein, Maastricht - Heuvelland.

4. Gewenst beleid en mogelijke opties

Met de vaststelling en inwerkingtreding van de Centrumregeling Verwerving WMO-ondersteuning en Beschermd Wonen Maastricht-Heuvelland 2019 kan de centrumgemeente Maastricht mede namens de Heuvellandgemeenten de verwerving van voldoende Wmo-ondersteuning verzorgen. Alle zes gemeenten zijn dan in staat invulling te geven aan de zorgplicht die zij krachtens de Wmo jegens hun inwoners hebben.

Argumenten

Voor:

1. Het inkopen of subsidiëren van Wmo hulp op de schaal van Maastricht-Heuvelland is efficiënter dan wanneer alle gemeenten dit zelf invullen (6 afzonderlijke processen);
2. Draagt bij aan administratieve lastenvermindering bij gemeenten en zorgaanbieders;
3. Biedt gemeenten gezamenlijk een steviger positie op de markt voor de Wmo-hulp en kan tot inkoopvoordelen leiden.

Tegen:

1. Meer regionale afstemming, zowel bestuurlijk als ambtelijk;
2. Minder maatwerk mogelijk.

Vervolg

Nadat de raad de gevraagde toestemming heeft verleend dient het college de regeling vast te stellen. Deze procedure dient in alle zes Maastricht-Heuvellandgemeenten te worden doorlopen. Nadat dit is gebeurd wordt de regeling in de Staatscourant gepubliceerd en treedt deze de dag erop in werking.

5. Samenwerking

Samenwerking op kleinere schaal of zelf doen:

Voor de kleinere gemeenten in Maastricht-Heuvelland is zelf doen praktisch gezien geen erg realistische optie, en werkt bovendien waarschijnlijk kostenverhogend. Samenwerken op kleinere schaal, bijvoorbeeld op de schaal van de Lijn-50 gemeenten is weliswaar mogelijk, maar gaat voorbij aan de al bestaande beleidssamenwerking op het terrein van de Wmo en de noodzakelijke schaalgrootte voor het bereiken van de transformatiedoelstellingen. Zeker voor de grotere Wmo-aanbieders is de schaalgrootte van belang om een volwaardig gesprekspartner voor zorgaanbieders te kunnen zijn.

De samenwerking op de schaal van Maastricht-Heuvelland vormgeven in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst tussen de afzonderlijke Heuvellandgemeenten met Maastricht.

Deze vorm biedt weliswaar meer ruimte voor individueel maatwerk bij het vormgeven van de inkoopondersteuning, maar doet geen recht aan de regionale samenwerkingsgedachte en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de transformatiedoelstellingen. Deze vorm doet bovendien afbreuk aan de gewenste solidariteit bij de gezamenlijke inkoop van Beschermd Wonen vanaf 2021.

6. Aanbestedingen

Niet van toepassing.

7. Duurzaamheid

Met het aangaan van een centrumregeling voor onbepaalde tijd geven de deelnemende gemeenten aan dat zij een duurzame, regionale samenwerking op het terrein van de verwerving van Wmo hulp en ondersteuning wensen.

8. Financiën

Het aangaan van deze centrumregeling heeft op zichzelf geen financiële gevolgen in vergelijking met de huidige situatie. De kosten van de inzet van de Wmo-hulpverlening zelf uiteraard wel, maar dat is een beoogd gevolg van deze samenwerking. Daarvoor dragen de deelnemende gemeenten zelf de verantwoordelijkheid en de kosten, zij besluiten ook zelf via hun toegangen over de inzet van zorg. De inkoop samenwerking brengt met zich mee, dat de centrumgemeente Maastricht een inkoopteam in stand houdt, waarvan de kosten via een aparte verdeelsystematiek op basis van daadwerkelijke inzet van zorg over de deelnemende gemeenten worden verdeeld. Bij een gelijkblijvende omvang van de inkoop samenwerking zullen de kosten van instandhouding van het inkoopteam en de verdeling ervan over de deelnemers geen noemenswaardige wijzigingen met zich meebrengen behoudens de gebruikelijke aanpassingen op basis van Cao-ontwikkelingen en dergelijke. Mochten de colleges van de deelnemende gemeenten besluiten gebruik te maken van de uitbreidingsmogelijkheden die de centrumregeling biedt, dan zal dit wel tot meerkosten leiden.

9. Communicatie

Bij de totstandkoming van deze centrumregeling zijn de portefeuillehouders Wmo (via het PHO MH) betrokken geweest. Dit was ook het geval bij de voorafgaande evaluatie van de zorginkoop en de bestuurlijke samenwerking daarbij. De uitkomsten daarvan zijn in de regeling verwerkt.

10. Afwegingen en Advies

Wij adviseren u gelet op de Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 1, tweede lid het college toestemming te verlenen tot het aangaan van de Centrumregeling Verwerving Wmo-ondersteuning en Beschermd Wonen Maastricht-Heuvelland 2019.

11. Bijlagen

Bijlage 1: Centrumregeling Verwerving Wmo-ondersteuning en Beschermd Wonen Maastricht-Heuvelland 2019.

Het college van burgemeester en wethouders van Valkenburg aan de Geul,

L.T.J.M. Bongarts
algemeen directeur/gemeentesecretaris

dr. J.J. Schrijen
burgemeester



De raad van de gemeente Valkenburg aan de Geul,

Gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders de dato 20 augustus 2019,

Gehoord de raadsadviescommissie Sociaal Domein de dato 9 september 2019,

Gelet op het bepaalde in de Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 1 tweede lid.

B e s l u i t :

- Het college toestemming te verlenen tot het aangaan van de Centrumregeling Verwerving WMO-ondersteuning en Beschermd Wonen Maastricht-Heuvelland 2019

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van 30 september 2019.

De raad voornoemd,

mr. J.W.L. Pluijmen,
griffier

dr. J.J. Schrijen,
voorzitter