Gemeente Raalte

Collegevoorstel

Onderwerp	Ontwerpbesluit tot deelname in de Stichting de GKB
Zaaknummer	54824-2024
B&W vergadering	17 september 2024
Integrale advisering	Chris ten Have, Eline Paalman - Stegeman
Portefeuillehouder	Mevr. G.H. (Gerria) Toeter
Voor informatie	Jochem Westert

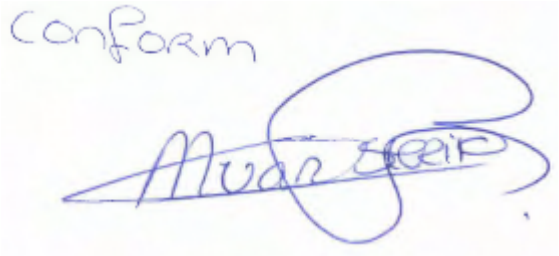
Bestuurssamenvatting

In dit collegevoorstel wordt het college voorgesteld een ontwerpbesluit te nemen om deel te nemen in de Stichting de GKB. Bij de afweging om deel te nemen in een nieuwe verbonden partij maken we gebruik van het Stappenplan om te komen tot een nieuwe verbonden partij. Het besluit tot deelneming in de Stichting de GKB is noodzakelijk om schuldhulpverlening in de toekomst door dezelfde organisatie rechtmatig te laten uitvoeren. Het ontwerpbesluit stelt de raad in de gelegenheid eventuele wensen en bedenkingen met het college te kunnen delen.

Beslispunten

1. Het ontwerpbesluit te nemen tot deelname in de Stichting de GKB als bedoeld in artikel 160 lid 2 Gemeentewet.
2. Het ontwerpbesluit tot deelname toezenden aan de raad om de raad in de gelegenheid te stellen wensen en bedenkingen te uiten.

Besluit



Inleiding

Aanleiding

Als gemeente hebben we de wettelijke taak om schuldhulpverlening te bieden aan inwoners met problematische schulden (Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening, Wgs). Voor de uitvoering van deze taak hebben we al geruime tijd een dienstverleningsovereenkomst met de Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijke Kredietbank (GR GKB).

De dienstverleningsovereenkomst met de GR GKB loopt op 31 december 2024 af en deze wordt niet verlengd. De reden hiervan is het voorgenomen besluit van 4 juli jl. van het Dagelijks Bestuur (DB) van de GR GKB om de GR te ontbinden en de organisatie voort te zetten in de nieuw op te richten Stichting de GKB. Dit met de mogelijkheid voor gemeenten met een dienstverleningsovereenkomst om in de stichting deel te nemen (deze situatie heet quasi-inbesteden).

Aan het (voorgenomen) besluit liggen twee redenen ten grondslag:

- Een juridische onrechtmatigheid in het huidige construct waarbij de GR GKB één op één een dienstverleningsovereenkomst afsluit met gemeenten die geen lid zijn van de GR (waaronder Raalte).
- Financiële tekorten binnen de GR GBK. De volledige financiële verantwoordelijkheid van het in stand houden van de organisatie van de GKB rust op de drie gemeenten die deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling (Assen, Hoogeveen en Meppel).

Aan het (voorgenomen) besluit gingen enkele jaren van onzekerheid vooraf. Deze jaren gebruikte de GR GBK om verschillende scenario's te onderzoeken, waarbij de onrechtmatigheid kon worden opgeheven en de financiële risico's beperkt.

Lokale verkenning
Vanwege de onzekerheid hebben we verschillende opties op hoofdlijnen verkend om vanaf 1 januari 2025 schuldhulpverlening aan onze inwoners te kunnen bieden. De opties zijn het zelf uitvoeren van schuldhulpverlening, het uitbesteden aan de markt (via aanbesteding), quasi-inbesteden in de nieuw op te richten stichting de GKB en uitvoering door andere (regio)gemeenten.

De verschillende opties hebben we beoordeeld in het licht de uitgangspunten van het beleidsplan 'rondkomen met je inkomen'. In dit plan staat dat de huidige uitvoering van schuldhulpverlening, waarbij we behalve de vroegsignalering, de intake- en stabilisatie (verder: fase A) in de eigen organisatie uitvoeren, goed aansluit bij onze uitgangspunten: het vroegtijdig signaleren en beheersbaar maken van schulden en het integraal ondersteunen van inwoners vanuit verschillende leefgebieden.

In de vergadering van 18 juni 2024 heeft het college zich over de verschillende opties gebogen en de voorkeur uitgesproken deel te nemen in de Stichting de GKB (quasi-inbesteden), zodat kan worden doorgegaan met de organisatie waar het college vertrouwen in heeft. Bij deze afweging speelt ook mee dat de GKB ervaring heeft met en optreedt als 'verlengstuk van de gemeente'. Het college heeft aangegeven dat de mogelijkheid om uit te treden als de situatie daar om vraagt realistisch moet zijn.

Via de raadsinformatienotitie van 25 juni 2024 heeft het college de raad over het proces en de visie van het college geïnformeerd (raadsinformatiebrief visie college uitvoering schuldhulpverlening 2025 e.v., 43212 – 2024). In de zomerperiode zijn we in gesprek geweest met de GKB over de (concept)akte tot oprichting van de stichting, de (concept) deelnemingsovereenkomst en het businessplan (zie bijlagen). Hierna volgt een beknopte samenvatting van deze stukken.

Concept(akte) tot oprichting
In de concept(akte) tot oprichting is geregeld dat gemeenten zitting nemen in de Raad voor Publiek Belang (artikel 17). Naast de Raad voor Publiek Belang kent de stichting een Raad van Toezicht van beperkte omvang (drie tot vijf leden) en een directeur/bestuurder. De verantwoordelijkheidsverdeling is als volgt geregeld. De directeur/bestuurder is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de stichting en het tijdig voorzien van relevante informatie aan de Raad van Publiek Belang, alsook het goedkeuring te vragen voor in de oprichtingsakte/statuten opgenomen handelingen. De Raad van Toezicht heeft als voornaamste taak het toezicht houden op de bestaanszekerheid van de stichting. Gemeenten kunnen via de Raad voor Publiek Belang invloed uitoefenen op voor hen belangrijke zaken. Zo komt aan de Raad voor Publiek Belang onder meer het recht toe om (artikel 17.6):

- De profielschets voor de directeur/bestuurder vast te stellen;
- Jaarlijks te spreken met de directeur/bestuurder over het beheersen van de risico's verbonden aan de activiteiten van de stichting en voor de financiering van de stichting;
- Voorafgaande goedkeuring te verlenen voor de besluiten van de directeur/bestuurder over de strategie van de stichting en het beoordelen van het jaarplan (met begroting en werkprogramma);
- De profielschets voor (leden van) de Raad van Toezicht vast te stellen;

- Een lid van de Raad van Toezicht te schorsen of te ontslaan.

Deelnemingsovereenkomst
De feitelijke deelname aan de Stichting de GKB wordt geregeld middels een deelnemingsovereenkomst. In deze overeenkomst zijn de rechten en de plichten tussen de gemeente en Stichting de GKB geregeld. Bij het aangaan van de deelnemingsovereenkomst verplicht de gemeente zich om de diensten, vastgelegd in een jaarlijks af te sluiten uitvoeringsovereenkomst, ook daadwerkelijk af te nemen.

In de deelnemingsovereenkomst is onder andere vastgelegd dat een gemeente niet van het ene op het andere jaar de omvang van de dienstverlening aanzienlijk (met meer dan 10%) kan verminderen. Dat vormt een te groot risico voor de continuïteit van de dienstverlening. In de deelnemingsovereenkomst is ook duidelijk gemaakt hoe de relatie met de Stichting de GKB beëindigd kan worden en wat de consequenties zijn. De overeenkomst wordt aangegaan voor een periode van drie jaar. Dat is inclusief een eventuele opzegtermijn van 12 maanden. Na het moment van opzegging loopt de overeenkomst altijd nog twee jaar door of moet deze twee jaar worden afgekocht, aldus artikel 9 lid 3 van de deelnemingsovereenkomst. Als dus niet in het eerste jaar, maar in het tweede of derde jaar wordt opgezegd, loopt de overeenkomst 3+1 of 3+2 jaar door (zie artikel 9 lid 3 van de concept deelnemingsovereenkomst).

Uitvoeringsovereenkomst
In de uitvoeringsovereenkomst worden de precieze taken beschreven die de Stichting de GKB voor ons zal uitvoeren. In de gesprekken met de GKB is toegezegd dat ruimte blijft voor lokaal maatwerk, zoals het zelf aanbieden van de intake- en stabilisatiefase. De uitvoeringsovereenkomst zal in de praktijk dan ook aansluiten op wat de GR GKB nu voor ons doet. De uitvoeringsovereenkomst wordt opgesteld nadat het besluit is genomen om deelnemer te worden van de Stichting de GKB.

Ontwerpbesluit tot deelname in de Stichting GKB
Volgens (artikel 160 lid 2 van) de Gemeentewet is het college primair bevoegd te besluiten tot deelname aan een stichting. Het college besluit alleen tot deelneming in een stichting als dat noodzakelijk is voor de behartiging van een openbaar belang. Het college besluit niet eerder dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te stellen.

Dit voorstel heeft als doel het college een ontwerpbesluit te laten nemen om deel te nemen in de Stichting de GBK. Bij de afweging om deel te nemen in een nieuwe verbonden partij maken we gebruik van het 'Stappenplan om te komen tot een nieuwe verbonden partij' (verder: stappenplan verbonden partij), dat onderdeel is van de door de raad vastgestelde Beleidsnota verbonden partijen 2016.

Beoogd effect
Deelname aan de Stichting de GKB zodat GKB (effectieve) schuldhulpverlening voor de gemeente Raalte kan blijven uitvoeren waardoor volwaarde participatie van inwoners met problematische schulden in de samenleving bevorderd wordt.

Argumenten
1.1. Deelname in de stichting GKB dient een publiek belang, levert meerwaarde op en volledige gemeentelijke betrokkenheid is niet noodzakelijk (stappen 1 en 2 van het stappenplan verbonden partij).
Als gemeente vinden we het zowel vanuit sociaal als economisch oogpunt niet verantwoord wanneer mensen buiten de samenleving staan. Een problematische schuld belemmert (volwaardige) deelname in de samenleving. Problematische schulden moeten zoveel mogelijk voorkomen dan wel opgelost worden (Coalitieakkoord 2022-2026; Beleidsplan rondkomen met je inkomen). Ook vanuit wettelijk oogpunt is het college verantwoordelijk voor schuldhulpverlening aan inwoners (Wgs). De wettelijke regierol van het college gaat niet zover dat het college schuldhulpverlening (volledig) in eigen beheer moet uitvoeren, het college kan de uitvoering door derden laten verrichten.

Bij de afweging om schuldhulpverlening al dan niet (volledig) in eigen beheer af te spelen gelden de volgende overwegingen. Door de vroegsignalering, de intake- en stabilisatiefase van schulden als gemeente zelf uit te voeren kunnen we inwoners met schulden in een zo vroeg mogelijk stadium ondersteunen en daarbij verbinding leggen met andere vormen van ondersteuning (Beleidsplan rondkomen met je inkomen).
Het technische deel van het schuldentraject kent een grote verscheidenheid aan instrumenten, waarvan de inzet om gespecialiseerde kennis vraagt.[1] Vanwege de kleine schaal van onze gemeente betwijfelen we of onze gemeente dit deel van de schuldhulpverlening op verantwoorde wijze kan bieden. Dit, tezamen met de schaalvoordelen en het bestaan van een hierop toegeruste professionele organisatie, maakt dat samenwerking meerwaarde heeft. Zowel vanuit het perspectief van de inwoner als vanuit het perspectief van de gemeentelijke uitvoering.

1.2 Het is onwenselijk om als opdrachtgever op te treden om het publiek belang voldoende te behartigen (stap 3 van het stappenplan verbonden partij).
Pas als de gemeente niet als opdrachtgever kan optreden om het publiek belang voldoende te behartigen, dan zal de optie voor deelname in een verbonden partij bekeken moeten worden. Vooropgesteld: het opdragen van schulddienstverlening door onze gemeente tegen een vergoeding is te kwalificeren als een overheidsopdracht voor diensten (art. 1.1 Aanbestedingswet 2012, 'Aw'). Hiervoor geldt een aanbestedingsplicht. Op basis van de Aanbestedingswet is het niet rechtmatig om aan slechts één aanbieder te vragen een offerte in te dienen (enkelvoudig onderhands aanbesteden), maar dient een openbare aanbestedingsprocedure (in concurrentie) te worden doorlopen. Aanbestedingen zijn gericht op goede kwaliteit tegen een zo gunstig mogelijke prijs. Periodieke aanbestedingen en daarmee gepaard gaande (periodieke) wisselingen van organisatie kunnen daarentegen ook zorgen voor onzekerheid bij inwoners. Het is op voorhand niet duidelijk wie de schuldhulpverlening gaat uitvoeren en het kost tijd om te investeren in een vertrouwensband. Hoewel er aanbieders zijn die zich inschrijven voor dit soort opdrachten, is het aantal aanbieders beperkt. Daarom wordt het in dit geval niet wenselijk geacht om als opdrachtgever op te treden en schulddienstverlening via een openbare aanbestedingsprocedure aan een externe partij te gunnen.

1.3 Een publiek-private samenwerking is niet mogelijk c.q. opportuun (stap 4 van het stappenplan verbonden partij).
Als sprake is van de mogelijkheid van een samenwerkingsverband tussen de gemeente en het bedrijfsleven heeft een publiek-private samenwerking (PPS) de voorkeur. Voor zover we kunnen nagaan zijn er geen mogelijkheden van samenwerkingsverbanden tussen de gemeente en het bedrijfsleven op het gebied van schuldhulpverlening. Zoals hiervoor beschreven geldt bovendien dat het opdragen van schuldhulpverlening aan een private entiteit tegen een vergoeding een overheidsopdracht is en geen 'echte' samenwerking. Voor dergelijke opdrachten geldt een aanbestedingsplicht.

1.4 Een publiekrechtelijke deelname op basis van Wet gemeenschappelijke regeling is niet mogelijk (stap 5 van het stappenplan verbonden partij)
Uitgangspunt is dat de gemeente, in de hoedanigheid van publiekrechtelijk rechtspersoon, bij voorkeur zelf het publiek belang moet behartigen. In 2023 en 2024 heeft het bestuur van de GR GKB onderzocht of er onder gemeenten met een dienstverleningsovereenkomst draagvlak was voor deelname aan de GR. Het bestuur kwam tot de conclusie dat dit draagvlak onvoldoende aanwezig was en uitbreiding van de GR daarmee een te smalle basis oplevert voor de organisatie om haar diensten te blijven aanbieden. Wij kennen geen mogelijkheden om aan te sluiten bij een andere GR op het gebied van schulddienstverlening.

1.5 Een privaatrechtelijke deelname aan de Stichting de GKB is mogelijk en opportuun (stap 6 van het stappenplan verbonden partij)

Gewichtige redenen

[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.

In principe wordt niet deelgenomen in privaatrechtelijke partijen, tenzij hier zwaarwegende redenen voor zijn. Als zwaarwegende reden noemt het stappenplan verbonden partij de wens om een specifieke partij te betrekken. Het college vindt het belangrijk dat de organisatie van de GKB heeft laten zien kwalitatief hoogwaardige schuldhulpverlening aan onze inwoners te bieden. Daarbij positioneert de GKB zich als verlengstuk van de gemeente. Er zijn korte lijnen met de consulenten schuldhulpverlening van de gemeente, wat het zo spoedig mogelijk oplossen van schulden en integraal werken vergemakkelijkt. Daarnaast geeft voorzetting van de dienstverlening door de GKB aan inwoners helderheid en rust.

Wens tot quasi-inbesteding: rechtmatigheid deelname Stichting de GKB
Zoals beschreven vormt de inkoop van schuldhulpverlening een opdracht die onder de aanbestedingsplicht valt. Vaste lijn in de rechtspraak is dat quasi-inbesteden, zoals hier het geval, een uitzondering vormt op de aanbestedingsplicht. Van quasi-inbesteden is sprake als de werkzaamheden van de opdrachtnemende entiteit (lees: Stichting de GKB) hoofdzakelijk (meer dan 80% van de activiteiten) worden verricht voor overheidsorganisaties die toezicht op haar uitoefenen (zie ook Advies inzake merendeelcriterium bij verzelfstandiging, Pels Rijcken 16 juli 2024). De bevoegdheidsverdeling tussen de directeur/ bestuurder, de Raad van Toezicht en de Raad voor Publiek Belang is zodanig ingericht dat wordt voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de rechtspraak. Hierdoor kan Stichting de GKB rechtmatig schulddienstverlening uitvoeren voor de gemeente Raalte.

1.6 De mogelijkheid om uit te treden als de situatie daarom vraagt is realistisch
Het college heeft aangegeven het belangrijk te vinden dat de mogelijkheid om uit te treden realistisch moet zijn. De mogelijkheid om uit te treden uit de Stichting de GKB staat ook benoemd als aandachtspunt in de nota verbonden partijen. Volgens de deelnemingsovereenkomst kan de gemeente de deelnemingsovereenkomst beëindigen. Na het moment van opzegging loopt de overeenkomst altijd nog twee jaar door of moet deze twee jaar worden afgekocht, aldus artikel 9 lid 3 van de deelnemingsovereenkomst.[2] De meeste gemeenschappelijke regelingen kennen een langere periode. Als de gemeente beslist de genoemde periode uit te dienen, zijn aan uittreding geen kosten verbonden. Hiermee wordt een realistische mogelijkheid geboden om uit te treden en wordt tegelijk de Stichting de GKB de mogelijkheid geboden de bedrijfsvoering aan te passen aan de nieuwe situatie.

2.1 De Gemeentewet schrijft voor dat een besluit tot deelname in een stichting niet wordt genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld om zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
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.
Het is de taak van het college om zicht te houden op de taakuitvoering door de verbonden partij en zo nodig bij te sturen. De gemeenteraad houdt zich in deze gevallen bezig met het controleren van het college bij de taak. Ter ondersteuning van de informatieplicht van het college levert de Stichting de GKB een begroting en meerjarenplan en jaarrekening aan gelijktijdig met de cyclus voor gemeenschappelijke regelingen. In de begroting en jaarrekening wordt een hoofdstuk gewijd aan de risico's en weerstandscapaciteit.

Kanttekeningen
- In 2024 hebben de meeste gemeenten de intentie uit gesproken vanaf 1 januari 2025 schulddienstverlening af te blijven nemen van Stichting de GKB. Het risico bestaat dat in het vervolgtraject alsnog gemeenten afhaken en er uiteindelijk te weinig volume is voor een robuuste en financieel gezonde stichting.

[2] Als dus niet in het eerste jaar, maar in het tweede of derde jaar wordt opgezegd, loopt de overeenkomst 3+1 of 3+2 jaar door.

- De businessplannen van de GKB laten zien dat er sprake is van een brede risicospreiding en voldoende financieel perspectief naar de toekomst toe. Niettemin is er een risico dat een eventueel negatief exploitatiesaldo ten laste komt van de risicoreserve dan wel voor rekening van de deelnemende gemeenten.

Financiën en Fiscale aspecten

De GKB heeft businessplannen opgesteld die uitgaan van 100% omzet zekerheid (deelname van alle huidige 14 gemeenten) of 75% omzet zekerheid. Op dit moment is het nog niet zeker of alle gemeenten deelnemen. Beide businessplannen laten zwarte cijfers zien. Hierbij is rekening gehouden met het meer marktconform maken van de tarieven in 2024, het vervallen van een korting van 10% voor de GR-gemeenten en het drastisch terugdringen van de kosten van flexibel personeel voor vast personeel. Tevens is ervan uitgegaan dat de volumes van de 14 gemeenten grotendeels hetzelfde blijven als in 2024. Bij de start van de stichting geven de huidige GR-gemeenten een risicoreserve mee van € 766.800. Dit om een buffer te hebben voor (financiële) risico's zoals als het terugdringen van inhuur en mogelijke veranderende afname van volumes. Daarnaast is een garantie gegeven dat eventuele boventalligheid die ontstaat door de verzelfstandiging per 1 januari 2025 voor rekening komt van de GR-gemeenten. Na 1 januari 2025 is het de verantwoordelijkheid van de Stichting de GKB om een adequate bedrijfsvoering te voeren. Een eventueel negatief exploitatiesaldo ten laste komt van de risicoreserve dan wel voor rekening van de deelnemende gemeenten. Er is sprake van een brede risicospreiding en voldoende financieel perspectief naar de toekomst toe. De businessplannen 100% en 75% zijn bijgevoegd.

Vervolg

Na behandeling in de raad volgt een definitief besluit van het college. De feitelijke deelname aan de Stichting de GKB wordt geregeld door middel van het sluiten van een deelnemingsovereenkomst. Vervolgens zal ook een uitvoeringsovereenkomst worden afgesloten.
Bij een besluit niet deel te nemen aan de Stichting de GKB of in een situatie waarbij deelname aan de GKB niet mogelijk blijkt, zullen we via een aanbestedingstraject een nieuwe aanbieder proberen te vinden.

Communicatie

Gelijktijdig met het besluit tot definitieve deelname zal ook een persbericht worden uitgezonden.

Bijlagen

1. Ontwerp collegebesluit Stichting de GKB;
2. Raadsvoorstel Deelname in de Stichting de GKB;
3. Stappenplan om te komen tot een nieuwe verbonden partij;
4. Advies verzelfstandiging GKBD, Pels Rijcken Advocaten, Den Haag 13 oktober 2023;
5. Advies inzake merendeelcriterium bij verzelfstandiging, Pels Rijcken Advocaten, Den Haag 16 juli 2024;
6. Financiële Analyse 2024-2027, Gemeentelijke Kredietbank Assen;
7. Conceptakte van oprichting Stichting De GKB, Van Buttingha Wichers Notarissen, Den Haag 13 juni 2024;
8. Conceptdeelnemingsovereenkomst Integrale Schuldhulpverlening Stichting de GKB en de Gemeente XXXXX 2025 t/m 2027, 17 juni 2024;
9. GKB Businessplanplan 2025 (75%);
10. Informatienotitie raad uitvoering schuldhulpverlening 2025 e.v.