

Gemeenteraad

**Ons kenmerk** LE2021UIT/0136  
**Uw kenmerk**  
**BSN nummer**  
**Behandeld door** N. Slothouwer

**Telefoonnummer** (0475) 85 90 00  
**Fax** (0475) 85 99 22  
**E-mail** info@leudal.nl  
**Internet** www.leudal.nl

**Datum** 12 februari 2021  
**Verzenddatum** 17 februari 2021

**Onderwerp** Notitie inbesteden welzijnsactiviteiten en  
schuldhulpverlening

Geachte leden van de gemeenteraad,

Door leden van de gemeenteraad is n.a.v. de evaluatie van Synthese en het jaarplan PLANgroep, gevraagd om een notitie voor te leggen inzake voor- en nadelen van inbesteden van welzijnsactiviteiten en schuldhulpverlening. Dit afgezet tegen de huidige financieringsvormen subsidiering (welzijnswerk) en aanbesteding (schuldhulpverlening). Door middel van deze notitie wordt aan deze vragen voldaan. Tevens informeert het college u over het principe- (voorgenomen)besluit, het uitbesteden van welzijnstaken en schuldhulpverlening, te continueren bij Synthese en PLANgroep, middels de huidige financieringsvormen, op basis van de afwegingen in deze raadsinformatiebrief.

#### *Vooraf*

Voor de totstandkoming van deze notitie is informatie ingewonnen binnen de gemeente zelf, bij omliggende gemeenten en werd gekeken naar adviezen vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Movisie (landelijk kennisinstituut voor een samenhangende aanpak van sociale vraagstukken) en Sociaal Werk Nederland (brancheorganisatie voor het sociaal werk). Beide laatste organisaties zijn belangrijke adviesorganen voor gemeenten en organisaties werkzaam binnen het sociale domein. Tevens is rekening gehouden met de aanbevelingen van het plan van aanpak "Duurzaam Financieel Evenwicht".

Het expertisecentrum PIANOO omschrijft inbesteden als volgt: **"Wanneer een gemeente besluit zelf de zorgtaken in het sociaal domein uit te (laten) voeren, in plaats van daarvoor een derde in te schakelen, is er sprake van inbesteden. In zo'n geval sluit u geen overeenkomst voor de uitvoering van die taken met een derde."**

Subsidiëren wordt door hen omschreven als: **"Subsidies zijn geschikt om de realisatie van bepaalde activiteiten binnen het sociaal domein te stimuleren, die zonder de verstrekte subsidie niet of moeilijk tot stand zouden komen. Sommige zorgvoorzieningen, zijn zonder subsidie van uw gemeente wellicht niet mogelijk of zijn niet goed betaalbaar voor de inwoners van uw gemeente."**

En aanbesteden is volgens PIANOO: **"Aanbesteden is een afgewogen wijze om te komen tot contractering van een geschikte contractpartner met het meest geschikte product (dienst/werk) tegen de meest gunstige prijs, waarbij de prijs/kwaliteit verhouding een belangrijke factor is."**

#### *Landelijke trends*

Gemeenten kunnen diverse afwegingen maken voor de uitvoering van welzijnsactiviteiten of schuldhelpverlening. Deze afweging geldt overigens niet alleen voor de taken zoals hierboven benoemd (denk bijvoorbeeld ook aan schoonmaak, catering en taken op het gebied van afval en groenonderhoud), maar kan een fundamentele keuze zijn gebaseerd op de visie van de gemeente. Ziet de gemeente zichzelf als werkgever, regisseur, opdrachtgever of wil zij acteren op basis van partnership? Binnen het sociaal domein is de beweging om diensten te beleggen bij externe organisaties de afgelopen 10 jaar een landelijke trend geweest. Dit o.a. op basis van adviezen vanuit de VNG en Movisie.

Kijken we naar omliggende gemeenten dan zien we dat met name de iets grotere gemeenten (bijv. gemeente Roermond) er soms voor kiezen om taken (gedeeltelijk) terug te halen naar de gemeente. Binnen het sociaal domein wordt er dan vaak voor gekozen om decentraal netwerken op te zetten, sociale wijkteams, inlooppunten of loketten te organiseren binnen één of meerdere kernen. Er zijn gemeenten die deze netwerkorganisatie uitbesteden met een vastomlijnde opdracht en in sommige gevallen van een eigen budget voorzien (gemeente Eindhoven). Maar verreweg de meeste gemeenten besteden taken op het gebied van welzijn en schuldhelpverlening en vroegsignalering uit. Zo werkt PLANgroep landelijk voor meer dan 60 gemeenten<sup>1</sup>. Synthese is een regionale welzijnsorganisatie werkzaam voor 8 gemeenten (in Noord- en Midden-Limburg)<sup>2</sup>.

#### *Inbesteden*

Er zijn gemeenten die de afgelopen jaren uitbestede taken teruggehaald hebben naar de gemeente; inbesteden (bijv. dorpsondersteuners in gemeente Gemert-Bakel, die om een onafhankelijke positie te behouden door de gemeente van de LEVgroep naar stichting van de gemeente geplaatst zijn). Belangrijkste redenen zijn bezuinigingen, 1 loket-gedachte vormgeven binnen de gemeente, kortere lijnen en directe aansturing en controle van deze taken binnen en door de gemeente. Onderstaand artikel recent verschenen in binnenlands bestuur belicht voor- en nadelen van inbesteden in gemeenten in Nederland:

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/inbesteden-jongerenwerk-door-gemeenten.14513012.lynkx>

Tabel 1: overzicht voor- en nadelen inbesteden

| <b>Voordelen inbesteden</b>                     | <b>Nadelen inbesteden</b>                                                                                                               |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lijnen worden korter                            | Span of control (afdeling Samenleving wordt groter)                                                                                     |
| Efficiencyvoordeel m.b.t. overleg en afstemming | Verwachte kostenstijging t.o.v. huidige kosten (kwetsbaarheid, aansturing, facilitering, deskundigheidsbevordering)                     |
| Directe aansturing binnen de gemeente           | Goed opdrachtgeverschap kost tijd en afstemming. Tevens kan inbesteden leiden tot conflicterende rollen vanuit de gemeente              |
| Meer expertise binnen de gemeente               | Er dient meer personele inzet te zijn om het volgen van landelijke trends en specialisatie op een bepaald domein mogelijk te maken      |
| Vormgeven 1 loket gedachte                      | Bij uitbreiding van het bestaande team zal ook aandacht nodig zijn voor onderlinge afstemming, mogelijke toename van interne overleggen |
|                                                 | Landelijk onderzoek wijst uit dat de gemeente niet gezien wordt als laagdrempelig toegankelijk voor inwoners                            |

<sup>1</sup> Van de in totaal 352 gemeenten in Nederland (1-1-2021). Redelijkerwijs mag gesteld worden dat 'kleinere' (tot 50.000 inwoners) de schuldhelpverlening uitbesteden en dat de 88 gemeenten in Nederland die groter zijn dan 50.000 inwoners de schuldhelpverlening voor een gedeelte zelf uitvoeren.

<sup>2</sup> Noord- en Midden-Limburg bestaat in totaal uit 14 gemeenten.

| <b>Voordelen inbesteden</b> | <b>Nadelen inbesteden</b>                                                                                                                                 |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             | Taken die binnen de gemeente georganiseerd zijn vallen vaak onder open einde regelingen binnen het sociaal domein, waardoor grip op kosten lastiger wordt |

#### *Uitbesteden*

Welzijnsactiviteiten zijn zoals vermeld door veel gemeenten extern georganiseerd. Sociaal Werk Nederland pleit hier ook voor gezien het belang van laagdrempelige toegang en het afschalen van dure zorg naar voorzieningen in het voorliggend veld. Weten wat er in een kern leeft, lokaal ondersteunen en onderhouden van netwerken, is van oudsher een expertise van opbouwwerkers en welzijnswerkers. Uitbesteden past tevens in de visie van de transformatie waarbij de gemeente een 'terugtrekkende' beweging maakt en een regisseursrol (regiegemeente) heeft, maar eigen kracht lokaal geborgd en georganiseerd wordt, eventueel met hulp van maatschappelijke organisaties.

Tabel 2: overzicht voor- en nadelen uitbesteden

| <b>Voordelen uitbesteden</b>                                                                                                       | <b>Nadelen uitbesteden</b>                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Onafhankelijke en laagdrempelige toegang voor inwoners                                                                             | Eén loket gedachte binnen de gemeente dient indien gewenst ingeregeld te worden met een externe partij |
| Resultaatsturing                                                                                                                   | Goede opdracht en resultaatafspraken aan de voorkant zijn leidend en kosten tijd                       |
| Kosten kunnen gereguleerd worden o.b.v. aanbesteding of subsidie                                                                   | Externe organisatie is mogelijk minder wendbaar of flexibel door strakke financiële kaders             |
| Specialisatie op terrein, door schaalgrootte, werken in diverse gemeenten en deelname aan landelijke ontwikkelingen en opleidingen | Deskundigheid bevindt zich niet in de eigen organisatie zelf                                           |
| Overhead en bedrijfsvoering geregeld in de externe organisatie en kosten vaak gedeeld door meerdere opdrachtgevers                 |                                                                                                        |
| Vervang personeel (bij uitval etc.) is geborgd en risico van de externe organisatie                                                |                                                                                                        |

#### *Aanbesteden*

Gemeenten zijn sinds de jaren '90 massaal gestart met het uitbesteden van diensten door aanbesteding. Met name voor welzijnsorganisaties werd door veel gemeenten overgegaan tot aanbesteding. Het voordeel van aanbesteding werd gezien in de mogelijkheid aan de voorkant strak te sturen op kosten, resultaat, marktwerking en kwaliteit. In de praktijk zijn specifiek voor activiteiten vallend onder het sociaal domein landelijk meer nadelen dan voordelen gebleken. Wisselende hulpverleners, sturing op kwaliteit komt moeizaam van de grond en de hoge kosten gemoeid met de expertise op het gebied van aanbesteding zowel voor gemeenten als voor organisaties. Bijgaand artikel illustreert deze nadelen elders in het land:

<https://www.groene.nl/artikel/goeie-straathoekwerkers-weg-ermee>

Deze ervaringen leiden ertoe dat de VNG adviseert dat subsidiering van welzijnsactiviteiten de voorkeur heeft.

#### *Subsidiëren*

Zowel de VNG als Sociaal Werk Nederland pleiten specifiek voor subsidiëring van welzijnsactiviteiten. Dit zien we ook terug bij omliggende gemeenten, zoals Weert, Nederweert en Maasgouw. Dit vanwege continuïteit van dienstverlening, waardoor welzijnsorganisaties in staat zijn diep te wortelen in lokale netwerken, een bekend en laagdrempelig toegankelijk gezicht worden in de kern en de welzijnsorganisatie een goed en aantrekkelijk werkgever kan zijn voor medewerkers.

PUNTwelzijn gaf tijdens haar presentatie in de commissie Sociaal aan dat vertrouwen de basis is voor een goed partnership en zij als organisatie geen behoefte hebben het welzijnswerk voor meer gemeenten uit te gaan voeren, waaronder Leudal.

In de regio zien we juist de beweging ontstaan dat welzijnsorganisaties samenwerken en kennis delen en de mogelijkheden onderzoeken op het vlak van bestuur en bedrijfsvoering krachten te bundelen.

Wel dient er geïnvesteerd te worden in het vertalen van beleidsdoelstellingen naar welzijnsactiviteiten, om te komen goed partnership en inzicht in het maatschappelijk rendement.

Dit wordt geïllustreerd in een recent verschenen artikel van Movisie:

[https://www.movisie.nl/artikel/snijden-investeren-sociale-basis-hoeft-geen-dilemma-te-zijn?utm\\_campaign=MovisieMail&utm\\_content=191120&utm\\_source=Nieuwsbrief&utm\\_medium=email](https://www.movisie.nl/artikel/snijden-investeren-sociale-basis-hoeft-geen-dilemma-te-zijn?utm_campaign=MovisieMail&utm_content=191120&utm_source=Nieuwsbrief&utm_medium=email)

De VNG geeft in haar advies tevens aan dat de voordelen van een aanbesteding (transparantie, kostenbewustzijn en prikkel tot doelmatigheid) aldus de VNG ook te realiseren zijn binnen een subsidie-relatie.

#### *Afwegingen voor gemeente Leudal*

Voor de welzijnsactiviteiten maakt gemeente Leudal meer dan 5 jaar gebruik van Synthese eerst via aanbesteding en later via meerjarige subsidiëring. In 2018 heeft de gemeenteraad het principebesluit genomen Synthese langdurig te subsidiëren tot en met 2022. Om voorgenoemde redenen zal in maart het college gevraagd worden een besluit te nemen voor de verlenging van de subsidiëring t/m 2024. Dit collegevoorstel wordt samen met het jaarplan 2020 geagendeerd.

Voor schuldhelpverlening maakt de gemeente sinds 2015 gebruik van PLANgroep op basis van gezamenlijke aanbesteding met de gemeenten Nederweert, Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen.

Met beide partijen zijn de ervaringen goed<sup>3</sup>. Medewerkers bewegen zich binnen de gemeente als een makkelijk bereikbare collega en in de kernen en in de netwerken als onafhankelijke professionals. Er is sprake van een proactieve houding m.b.t. specialisatie en nieuwe ontwikkelingen op beide werkvelden richting de gemeente en het management toont zich betrokken bij gemeente Leudal en kwalitatief en budgettair verantwoordelijk. Periodiek leveren beide organisaties verantwoordingsrapportages aan en vindt er ambtelijk en bestuurlijk afstemming plaats.

Zowel welzijnstaken als schuldhelpverlening en vroegsignalering vormen een belangrijk onderdeel van de transformatie van het sociale domein. In de uitvoeringsplannen voortvloeiend uit het regionale Beleidsplan Sociaal Domein, is er op regionaal en lokaal niveau is het preventieve karakter van beide taken een belangrijk aandachtspunt, om duurdere maatwerkvoorzieningen te voorkomen. Verwacht wordt dat ook de nieuwe aanbestedingen Wmo en Jeugd verder vorm geven aan deze transformatie naar voorliggende voorzieningen en preventie.

#### Kostenefficiency:

- Synthese in 2021 op basis van het werkplan 2021, subsidiëring € 382.000,00 waarvan de personele inzet € 371.000 op jaarbasis bedraagt.

Het werkplan 2021 laat zien dat Synthese voor de kosten personele inzet ad. € 371.000,00, 5.000 directe uren levert, t.b.v. de uitvoering van welzijnsactiviteiten op jaarbasis in de gemeente Leudal. Dit zijn uren exclusief overhead (o.a. aansturing, ondersteuning, communicatie en bedrijfsvoering).

- Met PLANgroep is een vast tarief per ingezet instrument afgesproken, waarbij maandelijks wordt gefactureerd, afhankelijk van de complexiteit van dienstverlening en schulden. In 2019 heeft plangroep 173 nieuwe aanmeldingen en 274 trajecten in totaal behandeld.

---

<sup>3</sup> De klanttevredenheidsrapportages van beiden organisaties zijn positief. Ook organisaties waarmee samengewerkt wordt o.a. Algemeen Maatschappelijk Werk, zorgaanbieders en CJG zijn tevreden over de samenwerking met PLANgroep en Synthese. Eenzelfde advies/standpunt heeft ook de Adviesraad Sociaal Domein.

Momenteel worden er gemiddeld 800 uur op jaarbasis ingezet in de uitvoering voor Leudal. In 2020 bedroegen de uitvoeringskosten € 49.631,27. Door met meerdere gemeenten samen aan te besteden kan er tegen een lager tarief ingekocht worden en een groter volume worden ingekocht. Uit een dergelijk samenwerkingsverband en gezamenlijke inkoop stappen zal naar verwachting leiden tot hogere kosten.

- Voor zowel een medewerker schuldhulpverlening als medewerker welzijn geldt dat deze op een gelijkwaardig opleidingsniveau, de gemeente naar reële schatting € 70.000,00 op jaarbasis aan werkgeverslasten kost. Niet meegerekend zijn dan kosten voor facilitering (o.a. huisvesting, computer, reiskosten) en het risico voor vervang bij ziekte dat ten laste van de gemeente komt.

Tevens is in dit bedrag geen rekening gehouden met de opleiding en training om het huidige niveau van specialisatie en deskundigheid op het gebied van welzijn en schuldhulpverlening en vroegsignalering te evenaren. Kennisdeling voortkomend uit landelijke en regionale netwerken, zouden voor de gemeente extra inzet van uren betekenen bij het inbesteden van deze diensten.

#### *Samenvatting*

Concluderend kan gesteld worden dat er van kostenbesparing naar verwachting geen sprake is bij inbesteden van welzijnstaken en/of taken op het gebied van schuldhulpverlening en vroegsignalering. Dit vanwege werving, inwerken en risicospreiding zeker in het 1<sup>e</sup> jaar, maar waarschijnlijk meerjarig, en zal leiden tot hogere kosten voor de gemeente.

Voordelen die overblijven zijn efficiencywinst vanwege minder overleg en afstemming, op den duur meer deskundigheid in eigen huis en mogelijkheid tot strakkere aansturing.

Nadelen waar gemeente Leudal (naast het kostenverhogend effect) rekening mee dient te houden bij het afstappen van de huidige werk- en financieringswijze voor schuldhulpverlening en welzijnswerk, zijn het mogelijke effect van het verdwijnen van de laagdrempelige toegang en de onafhankelijke positie van de welzijnsmedewerker en schuldhulpverlener, de grotere span of control binnen de afdeling Samenleving door forse uitbreiding en aanvullende kosten die dat met zich mee kan brengen.

#### *Juridische afweging*

De juridische afdeling heeft ingestemd met de subsidiëring van welzijnsactiviteiten door Synthese voor het jaar 2021 en geeft aan dat het college bevoegd is te besluiten over een eventuele meerjarige verlenging van de subsidie na 2022. Momenteel is een nieuw beleid m.b.t. subsidiëring in voorbereiding.

PLANgroep is sinds 2015, door middel van een gezamenlijke aanbesteding met 4 andere gemeenten de vaste uitvoeringsorganisatie van schuldhulpverlening. Belangrijk blijft de resultaten van de aanbesteding en programma van eisen te monitoren. De uitkomsten van deze periodieke evaluaties vormen de basis voor de voortzetting van de dienstverlening. Het contract is jaarlijks opzegbaar, waarbij opgemerkt dient te worden dat een aanbestedingstraject gemiddeld 9 maanden tot 1 jaar in beslag neemt, vraagt voor benodigde expertise en kostentechnisch tot een prijsstijging kan leiden bij het afnemen van minder diensten of trajecten.

#### *Ambtelijk advies*

Wanneer we kijken naar de grootte van de gemeente, beleidsdoelstellingen, regionale samenwerkingsverbanden, uit te voeren activiteiten en kosten, ontwikkelingen en ervaringen tot nu toe luidt het ambtelijk advies zowel welzijnstaken als schuldhulpverlening uit te besteden en gezien de bezuinigingsdoelstelling van de gemeente Leudal voort te zetten in de huidige vorm van partnership en financieringsvorm.

Belangrijkste redenen zijn de bezuinigingsdoelstelling, waarbij er voor beide soorten activiteiten goed inzicht is in de prijs/kwaliteitverhouding. Daarnaast de nieuwe aanbestedingen op het gebied van Wmo en Jeugdzorg en mogelijke effecten voor het voorliggend veld, waaronder welzijnsactiviteiten en schuldhulpverlening en vroegsignalering.

Ten slotte, de nieuwe wet Schuldhulpverlening gemeenten en vroegsignalering, die nieuwe taken voor de gemeente met zich mee brengt. Ook moeten gemeenten rekening houden met een verwachte toename van inwoners met schulden n.a.v. Corona. Met deskundige partners die laagdrempelig toegankelijk zijn kan deze ontwikkeling het hoofd worden geboden en kunnen er voor de langere termijn de juiste keuzes worden gemaakt wanneer effecten duidelijk zijn.

Ontwikkelingskansen en efficiencywinst worden gezien in het duidelijker vormgeven van partnerschap en daadkrachtig en zakelijker opdrachtgeverschap in lijn met de aanbevelingen vanuit het plan van aanpak "Duurzaam Financieel Evenwicht".

Daarnaast zullen de nulmetingen uit dit plan van aanpak op termijn input bieden voor het versterken van het voorliggend veld en afschalen van duurdere maatwerkvoorzieningen en direct van invloed zijn op de organisatie van welzijnsactiviteiten en preventie in de vorm van vroegsignalering. Het is raadzaam deze bevindingen af te wachten.

We verzoeken u vriendelijk, een reactie per fractie, uiterlijk 31 maart 2021 via de Raadsgriffie door te geven, waarna het college een definitief besluit zal nemen.

Hoogachtend,  
BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN LEUDAL  
De secretaris, *Loce*

De burgemeester,

  
mr. drs. J.J.Th.L. Geraedts

  
D.H. Schmalschläger