

Onderwerp: Overbetuwe SAMEN: draagvlak samenwerkingsverband

Ons kenmerk: 19RV000043

Nummer:

Elst, 14 mei 2019

AAN DE RAAD

Advies

1. Instemmen met het voornemen om per 1 januari 2020 te gaan werken met één samenwerkingsverband (de beoogde coöperatie) van aanbieders dat verantwoordelijk is voor de integrale uitvoering van hulp, welzijn en ondersteuning, en de partijen verzoeken zich daartoe te verenigen.

Inleiding

De raad heeft op 26 februari jl. de 'Visie op de organisatie van het Sociaal Domein' vastgesteld. Conform planning leggen we u nu het eindresultaat voor van een onderzoek (fase 1) naar draagvlak voor en juridische haalbaarheid van de overgang naar een andere financieringsvorm voor hulp, welzijn en ondersteuning binnen onze gemeente. Een traject waarbij zowel interne- als externe stakeholders intensief zijn betrokken.

In dat kader is de gemeente voornemens om:

1. De aanbieders van hulp, welzijn en ondersteuning te vragen een samenwerkingsverband in de vorm van een coöperatie op te richten,
2. aan deze beoogde coöperatie (hierna: "de coöperatie", of "Overbetuwe SAMEN") een subsidie te verlenen,
3. en de volgende onderdelen in het sociaal domein te laten uitvoeren:
 - De toegang tot hulp en ondersteuning (Wmo- en jeugdconsulenten).
 - Algemene en vrij toegankelijke voorzieningen: informele netwerken, algemeen maatschappelijke werk, opbouw- en jongerenwerk, jeugd- en publieke gezondheidszorg (onder verantwoordelijkheid van de GGD) en de huidige kernteams.
 - Maatwerk ondersteuning: hulp zoals beschreven in de Wmo 2015 en de Jeugdwet, overeenkomsten landelijke voorzieningen, beschermd wonen, arbeidsmatige dagbesteding (budget is ondergebracht bij het werkbedrijf), zorgvervoer (budget blijft bij de Gemeente), en het Persoonsgebonden Budget (PGB) en alle daaruit voortvloeiende werkzaamheden.
 - Het bijbehorende administratieve proces. Hierbij geldt echter dat de gemeente de administratie voert voor het samenwerkingsverband op basis van een dienstverleningsovereenkomst (de gemeente wordt wat betreft de administratie een externe dienstverlener van Overbetuwe SAMEN).

Dit voornemen is door de gemeente op twee manieren getoetst:

1. Draagvlak bij de aanbieders van hulp, welzijn en ondersteuning.
2. Juridische haalbaarheid bij Nysingh, de huisadvocaat.

Overbetuwe SAMEN: wat houdt het ook al weer in?

We schetsen nog even kort wat Overbetuwe Samen gaat betekenen voor de verschillende betrokkenen: inwoners, de aanbieders en de gemeente.

Inwoners van Overbetuwe: het gewone leven als basis.

Inwoners die hulp of ondersteuning nodig hebben, kunnen met al hun vragen terecht bij één loket: Overbetuwe SAMEN. Laagdrempelig en nabij: op meerdere fysieke plekken verspreid over de gemeente, maar ook telefonisch of per mail. Samen met een professional van Overbetuwe SAMEN wordt de vraag in beeld gebracht, wordt gekeken naar mogelijkheden die de inwoner zelf heeft, dan wel binnen zijn of haar netwerk. Als meer nodig is, wordt een ondersteuningsplan opgesteld. Hierbij staan de eigen mogelijkheden van de inwoner centraal, eventueel met hulp van voorliggende voorzieningen. Als meer nodig is, wordt specialistische ondersteuning ingeschakeld; de ondersteuning wordt geboden binnen Overbetuwe SAMEN.

Het samenwerkingsverband Overbetuwe SAMEN is een netwerkorganisatie.

Alle aanbieders die zorg en ondersteuning bieden aan inwoners van Overbetuwe SAMEN, zijn onderdeel van het samenwerkingsverband. De medewerkers van de deelnemende aanbieders zijn fysiek aanwezig in de leefomgeving van de inwoner. Zowel de toegang als de ondersteuning binnen de Wmo en de Jeugdwet wordt geboden binnen Overbetuwe SAMEN. Deze professionals voeren de keukentafelgesprekken, maken samen met inwoners de ondersteuningsplannen, en voeren de ondersteuning uit. De deelnemende partners maken zelf afspraken over hoe zij de ondersteuning en samenwerking organiseren conform de beschikking en in nauw overleg met de gemeente.

De gemeente heeft meerdere rollen:

1. Regisseur. De gemeente heeft een lange termijn visie over de ondersteuning van haar inwoners en stuurt hier op. De gemeente gaat over de doelstellingen (de WAT-vraag) en maakt hier afspraken over met betrokkenen.
2. Opdrachtgever. De gemeente verstrekt één subsidiebedrag voor de ondersteuning binnen de Wmo en de Jeugdwet aan één samenwerkingsverband. Met Overbetuwe SAMEN worden afspraken gemaakt over te behalen resultaten (KPI's). De gemeente ziet toe op de kwaliteit en het nakomen van afspraken.
3. Uitvoering. De gemeente levert Wmo- en jeugdconsulenten aan Overbetuwe SAMEN op uitleenbasis. Daarnaast verzorgt de gemeente onder de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband de administratie.

Doel en beoogd effect

We hebben draagvlak voor Overbetuwe SAMEN op twee manieren getoetst: inhoudelijk bij onze samenwerkingspartners en juridisch bij onze huisadvocaat.

Argumenten

1.1 Wij verwachten met Overbetuwe SAMEN een omslag te realiseren van een volume gestuurd stelsel naar een stelsel waarin de mogelijkheden en de resultaten voor de inwoner centraal staan.

Na de transitie willen we nu daadwerkelijk transformeren, het echt anders gaan doen. Dit doen we niet zonder reden. Momenteel worden veel belemmeringen ervaren in de uitvoering bij zowel inwoners, onze partners en de gemeente zelf¹. Daarnaast zijn onze uitgaven op het gebied van zorg en ondersteuning flink gestegen. Met deze omslag denken wij beter in staat te zijn om:

- samenwerkingsafspraken te maken met de partners, de relatie te onderhouden en de voortgang te bewaken;
- middelen flexibeler in te zetten, zodat ondersteuning daar ingezet kan worden waar dat het meest tot zijn recht komt;
- de administratieve last te verminderen;

¹ Overigens heeft het kabinet begin mei jl. laten weten voornemens te zijn extra middelen beschikbaar te stellen voor jeugdzorg. De noodzaak tot doorontwikkelen is echter breder dan financieel.

- te besparen op de bedrijfsvoering; deze besparing komt ten goede van de hulp en ondersteuning aan inwoners;
- een integraal aanbod van hulp en ondersteuning aan onze inwoners te bieden.

Het resultaat is een betere én betaalbare ondersteuning van onze inwoners. Zodat zij die ondersteuning nodig hebben, dit ook in de toekomst kunnen blijven ontvangen.

1.2 Er is draagvlak bij onze belangrijkste partners om de coöperatie als juridische vorm voor de beoogde samenwerking verder uit te werken.

We hebben de voorgestelde aanpak samen met de belangrijkste partners doorontwikkeld en op draagvlak getoetst. Hiermee willen we vast kunnen stellen of de voor de inwoners relevante organisaties voor hulp, welzijn en ondersteuning zich kunnen en willen committeren aan de beoogde doorontwikkeling en model van organisatie en bekostiging. Hiertoe zijn verschillende werkgroepen met aanbieders ingericht. In de bijlage wordt de stand van zaken van de werkgroepen toegelicht, evenals de belangrijkste opbrengsten rond de vraag naar draagvlak.

Samengevat geven de partners het volgende mee:

- De beoogde samenwerking heeft naar de overtuiging van de betrokken partijen meerwaarde. Vanuit de vraag welk organisatiemodel het best passend is, is het coöperatiemodel als het meest wenselijke model naar voren gekomen.
- Partners ervaren momenteel veel belemmeringen in de uitvoering, zoals de administratieve regeldruk; ze zien binnen de nieuwe samenwerkingsvorm mogelijkheden om deze te verminderen.
- De partners zien de ruimte om de gewenste transformatie te realiseren binnen het samenwerkingsverband Overbetuwe SAMEN.
- De partners juichen het toe dat de administratieve druk vermindert, er meer samenhang ontstaat, er meer ruimte komt voor de beroepskracht en minder schotten.
- Wel zijn de partners kritisch: Overbetuwe SAMEN moet daadwerkelijk iets van partners en gemeente *samen* worden. Dit vraagt om de juiste procestappen en de coöperatie als volwaardig gesprekspartner voor de gemeente.

Er vindt een verschuiving van verantwoordelijkheden en mandaat naar de coöperatie plaats waardoor de beroepskracht flexibeler kan op- en afschalen. Dit maakt het beter mogelijk om de middelen binnen hulp, welzijn en ondersteuning daar in te zetten waar dat nodig is, preventie en innovatie aan te moedigen en te sturen op resultaten. Voor de doorontwikkeling van het sociaal domein is dit een doorbraak voor meer ruimte voor maatwerk. Dit komt de inwoners van Overbetuwe ten goede en zal de administratieve regeldruk van organisaties van hulp, welzijn en ondersteuning terugdringen.

1.3 De door de gemeente voorgestelde opzet van de herschikking van het sociaal domein met de introductie van Coöperatie Overbetuwe Samen U.A. is juridisch werkbaar en aanvaardbaar, zonder zodanige risico's dat deze opzet vanuit juridische optiek ontraden moet worden.

Dit is de conclusie van Nysingh, onze huisadvocaat, waarbij er nog wel aan een aantal randvoorwaarden moet worden voldaan².

De juridische constructie

Rekening houdend met de door de gemeente en samenwerkingspartners beoogde transformatiebeweging en de daarbij te hanteren werkwijze – is een coöperatie een passende vorm. Een coöperatie is een samenwerkingsvorm die het ondernemers eenvoudig maakt tot dit samenwerkingsverband toe te treden of uit te stappen. Het is een overzichtelijke rechtsvorm die de gemeente op haar beurt de mogelijkheid geeft om met één partij een juridische relatie (in de vorm van lumpsum subsidie) aan te gaan.

² Wet- en regelgeving op het gebied van Samenwerking/Governance, Bestuursrecht, Aanbestedingsrecht en Staatssteun, mededingingsrecht en Wet M&O.

a) Sturing en afdwingbaarheid van de prestatie bij een subsidie

Omdat wij hechten aan het belang van stabiliteit en continuïteit van de ondersteuning aan onze inwoners gecombineerd met de transformatiegedachte menen wij dat een subsidieconstruct het meest passend is om deze doelen te bereiken. Een zuivere subsidie mag geen afdwingbare prestatie bevatten, omdat dan sprake is van een overeenkomst van opdracht en er dus een aanbestedingsplicht geldt. Dat lijkt te veronderstellen dat er minder sturing en afdwingbaarheid van de prestatie is dan bij een overeenkomst van opdracht. Echter, de beoogde resultaten in het sociaal domein lenen zich over het algemeen minder voor afrekening omdat het lastig is om objectieve toetsbare en afdwingbare kwaliteitsnormen te formuleren voor ondersteuning van inwoners. Dit staat los van de keuze voor inkoop of subsidie, bij beiden wordt voor de afrekening naar een afgeleide prestatie gezocht. In de praktijk is het onderscheid tussen inkoop en subsidies dan ook minder duidelijk en kan met beide vormen vaak hetzelfde bereikt worden.

Daarnaast zien wij de volgende mogelijkheden om de sturing te versterken:

- In de subsidiebeschikking worden de te realiseren doelen en verplichtingen vastgelegd. Namelijk dat Overbetuwe SAMEN enkel door de gemeente goedgekeurde documenten mag hanteren, zoals statuten, huishoudelijk reglement, leveranciers-overeenkomst en een escalatieregeling als zich een conflict voordoet tussen Overbetuwe SAMEN en een gecontracteerde aanbieder. .
- Gemeente en Overbetuwe SAMEN stellen gezamenlijk een plan van aanpak en indicatoren (KPI's) op; de subsidiebeschikking refereert hieraan.
- Als de afgesproken doelstellingen niet/onvoldoende worden gerealiseerd, dan kan de Gemeente de subsidie lager vaststellen of terugvorderen. Daarnaast kan altijd besloten worden de subsidie het volgende jaar niet te verlengen.

We richten intensieve relatiegesprekken in waar we de voortgang volgen en we Overbetuwe SAMEN aanspreken op naleving van het plan van aanpak en de statuten van Overbetuwe SAMEN. Bovendien zullen in de praktijk de daadwerkelijke sturingsmogelijkheden bij een contractuele relatie niet heel anders zijn.

b) Afwenden van de aanbestedingsplicht gemeente

Wanneer de subsidiebeschikking als niet afdwingbare prestatie vormgegeven wordt en er géén aparte uitvoeringsovereenkomst gesloten wordt tussen de gemeente en Overbetuwe SAMEN, is de kans dat sprake is van een aanbestedingsplichtige opdracht niet groot. De mogelijkheid dat een marktpartij met succes bij een rechter stelt dat de opdracht aanbesteed had moeten worden, kan verder worden verkleind door te voldoen aan de randvoorwaarden zoals genoemd in het advies van Nysingh. In dat kader is de gemeente voornemens de procedure van 'vrijwillige transparantie vooraf' overeenkomstig de Aanbestedingswet toe te passen. Daarmee geeft de gemeente op Tenderned aan voornemens te zijn subsidie te verstrekken aan een samenwerkingsverband. Partijen die hiertegen op willen komen dienen zich dan binnen een bepaalde termijn te melden bij de gemeente of de rechter. De kans dat een andere marktpartij dan de coöperatie zich meldt voor deze subsidie wordt niet groot geacht.

c) Subsidie schaars recht

Nysingh wijst in haar advies erop dat de subsidieverlening kan worden aangemerkt als een schaars recht als de subsidie uitsluitend aan een samenwerkingsverband wordt verstrekt en er geen mededinging van andere partijen naar deze subsidie mogelijk is. Geadviseerd wordt:

1. de subsidieregeling zodanig te formuleren dat de eis wordt opgenomen dat samenwerkingsverbanden die voorzien in 80% van de gemeentelijke zorgvraag voor subsidiering in aanmerking komen, en
2. de subsidie te tenderen. Dat wil zeggen dat op Tenderned wordt aangekondigd dat de gemeente een subsidie wil verlenen op basis van genoemde subsidieregeling (inclusief

voorwaarden en conceptbeschikking) en dat geïnteresseerde partijen, die voldoen aan de gestelde criteria, zich kunnen melden.

De kans, dat een zelfstandige, andere marktpartij dan Overbetuwe SAMEN 1) aan dergelijke criteria voldoet en 2) zich meldt voor deze subsidie, wordt niet groot geacht. Daarnaast is de gemeente voornemens om, zoals vermeld onder b) de procedure van 'vrijwillige transparantie vooraf' toe te passen, waardoor de markt al bekend is met dit voornemen en zich kan melden indien zij het daar niet mee eens is. Het risico dat een marktpartij met succes zal en kan betogen dat hij ook aanspraak moet kunnen maken op de subsidie wordt naar onze mening daarmee al in voldoende mate beperkt. Het advies op dit tweede punt wordt daarom niet opgevolgd.

d) Aanbestedingsplicht Overbetuwe SAMEN

Wanneer Overbetuwe SAMEN de relatie met de aanbieders vorm geeft op basis van een open house model, uiteraard met de nodige uitsluitingsgronden en (kwaliteits- en geschiktheids-)eisen, heeft Overbetuwe SAMEN geen aanbestedingsplicht voor het contracteren van die hulp, welzijn en ondersteuning.

e) Beschikkingen / indicatiestelling

Voor het rechtsgeldig kunnen verlenen van een mandaat aan functionarissen van Overbetuwe SAMEN is het van belang dat de functionaris die optreedt als indicatiesteller dan wel beschikkingen verleent niet tevens de functie van zorgverlener heeft. Ter voorkoming hiervan stellen wij de voorwaarde dat Overbetuwe SAMEN het proces zodanig organiseert dat de betreffende functies onafhankelijk zijn en er geen belangenverstrengeling optreedt bij de besluiten die zij nemen middels een duidelijk vastgesteld werkproces.

Kanttekeningen en risico's

1.1. Een aantal aspecten vraagt nader aandacht om eventueel zich voordoende juridische risico's tot een minimum te beperken. In het bijzonder betreft dit de adequate sturing en grip op de uitvoering van de taken.

Hierboven is aangegeven hoe we denken deze risico's te kunnen managen.

Financiën

Het financieel kader voor de subsidiebeschikking voor de coöperatie i.o. wordt gevormd door de optelsom van de Rijksbudgetten voor hulp, welzijn en ondersteuning, aangevuld met autonome middelen. Daarbij geldt als randvoorwaarde dat de gemeente jaarlijks het definitieve budget als plafondprijs vaststelt op basis van de door het Rijk en de raad beschikbaar gestelde bedragen. Dit budget wordt bij de begroting van 2020 voor het eerst voorgelegd aan de raad. De aansturing en verantwoording van het budget wordt naar het samenwerkingsverband verlegd. Overschotten kunnen, op basis van een innovatieplan, door het samenwerkingsverband opnieuw worden ingezet binnen welzijn en zorg.

Vervolg

Indien u met het besluit instemt, werken we samen met de partners aan een praktische vertaling op het gebied van bedrijfsvoering (o.a. huisvesting, ICT, en personeelsconsequenties).

Een gemeentelijke stuurgroep (onder leiding van de verantwoordelijk wethouder) bewaakt het verdere proces van inrichten. De voortgang daarvan wordt periodiek met de Participatieraad, organisaties van hulp, welzijn en ondersteuning en de raad afgestemd.

- In juni 2019 bespreken we met de raad de kritische prestatie-indicatoren (KPI's) waarmee de raad de uitvoering van het sociaal domein kan monitoren.
- In het derde kwartaal 2019 neemt de raad een besluit over de financieringsvorm en de aan het samenwerkingsverband gevraagde prestaties en KPI's.
- In het laatste kwartaal van 2019 bij de programmabegroting 2020 is het aan de raad om de middelen betreffende de uitvoering sociaal domein definitief te bestemmen.

Aanvullend blijft de verantwoordelijke wethouder via een zes-wekelijks voortgangsoverleg de fracties informeren over de stand van zaken.

Communicatie

In het plan van aanpak 'Samen Overbetuwe. Voor nieuwe dingen ruimte maken' (18bij09495) is een uitgebreide communicatieparagraaf opgenomen. Deze zullen we nader concretiseren en uitwerken.

Participatie

Deze doorontwikkeling doen wij in co-creatie met onze partners en de participatieraad. Dit doet recht aan de veranderende verhoudingen in rollen, posities, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en condities die de doorontwikkeling van het sociaal domein zowel voor de gemeente als onze partners tot gevolg heeft.

Evaluatie

Evaluatie van het samenwerkingsverband Overbetuwe Samen wordt een continu proces. De doelen en uitvoeringsprestaties worden gemonitord en periodiek gerapporteerd aan ambtelijke organisatie, bestuur en raad. De wijze van monitoring wordt nader uitgewerkt, onder andere in de werkgroep informatiehuishouding en monitor.

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

mr. M.F.H. Knaapen

R.P. Hoytink-Roubos

1. Relevante stukken

1. Juridisch advies Nysingh (Corsa 19bij05898)
2. Bijlage werkgroepen Overbetuwe SAMEN (Corsa 19int02184)

Portefeuillehouder: R.W.M. Engels

Behandelend ambtenaar voor technische vragen: E. Haanraads, tel.: 14 0481, email: info@overbetuwe.nl.