

Onderwerp Professionalisering Noord Midden Drentse samenwerking**Informatie**

Datum	15 september 2021	Overleg gepleegd met:
Behandelaar	Hans Ritsema	☐ Financieel adviseur:
Zaaknummer	2339073	☐ Personeelsconsulent:
Portefeuillehouder	Wethouder Bouwman	☒ Medewerker bestuur en juridische zaken: Jelle de Muinck
Besluitvormend orgaan	Gemeenteraad	☐ Communicatieadviseur:
		☐ Inkoopadviseur:
		☐ Team:
		☒ Naam medewerker: Mieke Heeringa
		☐ Inspraak/adviesorgaan:

Aanleiding/voorgeschiedenis

U wordt als gemeenteraad gevraagd toestemming te geven voor het aangaan van de regeling zonder meer Noordmidden-Drentse Samenwerking (zie bijlagen 1 en 2). Om een gedragen besluit te kunnen nemen, nemen we u eerst mee in de context van de samenwerking en de professionaliseringslag die nodig is.

Alle vijf colleges zijn ervan overtuigd dat we met vijf gemeenten willen blijven samenwerken om de meest passende maatwerkondersteuning voor inwoners in te kopen voor Wmo en Jeugd. We werken samen, omdat we elkaar nodig hebben om een serieuzere gesprekspartner voor aanbieders te zijn, om meer slagkracht te hebben en daarmee efficiënter te werken en meer kennis in huis te hebben. Tijdens het bestuurlijk overleg Noordmidden Drenthe gaven alle bestuurders aan zich te herkennen in de professionaliseringsopgave waar we voor staan.

De ambitie werd steeds groter

Al sinds 2014 werken we in Noordmidden Drenthe samen om de contractering van maatwerkvoorzieningen Jeugd en Wmo en alles wat daarbij komt kijken goed te regelen. In die achter ons liggende periode hebben we drie contracteringsrondes gehad die zich kenmerkten door een oplopende inhoudelijke ambitie.

De eerste inkoopstrategie in 2014 was nog relatief bescheiden door hoofdzakelijk contracten af te sluiten die gebaseerd waren op het PxQ-principe. In de tweede ronde (2017) legden we de lat een beetje hoger. We kozen voor resultaatgericht inkopen. De ondersteuningsbehoefte van de inwoner stelden we meer centraal en de zorgaanbieders leverden output en geen throughput. Dat vroeg over de hele linie een andere manier van (samen)werken. De inwoner werd gevraagd na te denken over te bereiken resultaten. De zorgaanbieder werd uitgedaagd zelf na te denken hoe de inwoner het beste ondersteund kon worden. De gemeente kreeg een sterkere rol in het regisseren van de geboden ondersteuning aan de inwoners, het managen van de contracten en het sturen op de kwaliteit ervan. In de derde ronde die we in 2020 hebben afgesloten kozen we voor strategisch inkopen. In de inkoopstrategie hebben we vastgesteld dat elke inhoudelijke opgave een strategie op maat heeft.



Voor de inwoners levert het continue een passend zorgaanbod op dat mee kan bewegen met hun ondersteuningsbehoeften. De zorgaanbieders krijgen per aanbesteding een ontwikkelrichting mee. Voor gemeenten betekent dit dat voortdurende monitoring noodzakelijk is om te kunnen sturen. De toenemende inhoudelijke ambitie schetsen we als voorbeeld aan de hand van de inkoop van dagbesteding per aanbestedingsronde:

1e aanbesteding volgens PxQ in 2014:

Dagbesteding werd als product ingekocht. Afhankelijk van de mate van zelfredzaamheid van de inwoner waren de producten D1 (1-5 dagdelen per week) en D2 (6-10 dagdelen per week) beschikbaar.

2e aanbesteding resultaatgericht in 2017:

Dagbesteding werd bijvoorbeeld opgesplitst in 3 hoofdresultaten: Educatieve dagbesteding, Arbeidsmatige dagbesteding en Dagbesteding. Elk hoofdresultaat kent daarbij zijn eigen subresultaten. Bij Educatieve Dagbesteding kenden we bijvoorbeeld het subresultaat 'inwoner kan zelfstandig een opleiding volgen of vrijwilligerswerk verrichten'. Aanbieders worden daarmee gevraagd om de meest passende vorm van dagbesteding te bieden om de ondersteuningsvraag van inwoners te beantwoorden.

3e aanbesteding strategische, resultaatgerichte aanbesteding in 2020:

Dagbesteding kent 3 varianten: Dagbesteding uitstroom (on)betaald werk, Dagbesteding naar onderwijs en Dagbesteding zinvolle daginvulling. In het aanbestedingsdocument Dagbesteding wordt de ontwikkelrichting aangegeven die van de aanbieders verwacht wordt. Zo verwachten we bijvoorbeeld dat de aanbieders bij Dagbesteding naar onderwijs niet alleen richting geven aan het ontwikkelpotentieel van de inwoner om terug te keren naar school, maar dat aanbieders daarbij ook in samenwerking met de inwoner en in afstemming met het onderwijs inhoudelijke afspraken maken om terugkeer naar onderwijs te realiseren.

Het samenwerkingsverband professionaliseerde niet mee

Er is gekozen voor een steeds hoogwaardiger vorm van contracteren, maar we zijn in de samenwerking onvoldoende 'meegeprofessionaliseerd'. Daar waren en zijn ambtelijk zorgen over. Hoe houdbaar is de huidige wijze van samenwerken tegen het licht van deze inkoopstrategie? De inhoud van het adviesrapport 'Professionaliseren in samenwerken' bevestigde wat ambtelijk al werd vermoed: de huidige wijze van samenwerken is niet houdbaar en toe aan een herziening. Dat is verstandig om meerdere redenen:

De tekorten in de zorg zijn aanhoudend. Alle gemeenten in deze samenwerking kampen in meer of mindere mate met financiële tekorten. De budgetten vanuit het rijk houden geen gelijke tred met het aantal mensen dat aangewezen is op ondersteuning, de verzwaring van de ondersteuningsbehoefte, de stijgende kosten van de ondersteuning en het dalen van de eigen bijdragen. Om grip te krijgen op de financiën is meer inzicht nodig. Door de samenwerking compacter en professioneler te organiseren, winnen we aan slagvaardigheid en slagkracht.

Zorgaanbieders organiseren zich steeds meer en laten vaker juridisch van zich horen. De afgelopen contracteringsronde hebben we te maken gehad met diverse juridische procedures. Wat wij in toenemende mate zien is dat het niet lukt om voldoende menskracht te organiseren die van voldoende kwaliteit is. Nergens ontstaat diepte en scherpte in dat wat ons te doen staat. En dat hebben we wel nodig willen we maximaal (financieel) kunnen (bij)sturen.

Doordat we het zo versnipperd hebben georganiseerd en veel mensen er een beetje van zijn, zien wij in de praktijk dat we sinds het begin van de samenwerking op cruciale functies dure externe kennis inhuren. We hebben de tijd niet, de middelen niet en de kennis niet om te doen wat deze samenwerking nodig heeft: professioneel tegenspel bieden in het steeds complexere zorglandschap. Dit alles in de wetenschap dat we slechts in geringe mate op financiële steun uit Den Haag hoeven te rekenen. We zullen het samen, op eigen kracht, moeten doen.

Juridisch gezien is onze samenwerking aan herziening toe. Bovendien lopen we op dit moment (fiscale) risico's. Een ieder is er van overtuigd dat de netwerksamenwerking behouden moet worden. De netwerksamenwerking moet echter wel voorzien worden van een sterke en stabiele juridische basis.

Verschillende rollen van het samenwerkingsverband en gemeenten

In een professionele samenwerking waarin gelijkwaardigheid en vertrouwen de basis vormen is het samenspel tussen alle partijen van belang. Dat kan alleen als het samenwerkingsverband ván de samenwerkende gemeenten is. Ieder behoudt zijn eigen rol.

Gemeenten blijven net zoals nu individueel verantwoordelijk voor dossiers zoals algemeen jeugd- en preventief jeugdbeleid, algemeen Wmo-beleid, sport, gezondheidsbeleid, welzijnswerk, lokaal onderwijsbeleid en de wijze waarop de Toegang is georganiseerd.

De rol van het samenwerkingsverband is om namens de vijf gemeenten zorg te dragen voor kwalitatieve hoogwaardige inkoop van maatwerkvoorzieningen Jeugd en Wmo die op een efficiënte wijze plaatsvindt. We blijven binnen de samenwerking qua inhoud in essentie hetzelfde samen doen.

Voorstel

Toelichting voorstel

Met in het achterhoofd de hoge inhoudelijke ambitie, de professionaliseringsslag die noodzakelijk is en de verschillende rollen die er zijn, is onderzocht welke juridische vorm daar het best passend bij is. De behoefte bestaat om als gelijke partners samen te blijven werken. Tegelijkertijd is er behoefte aan meer zakelijke afspraken ten behoeve van een vlotte besluitvorming en het voorkomen van fiscale risico's.

Uitgebreide verkenning juridische vorm heeft plaatsgevonden

Alle mogelijke varianten van de juridische vorm zijn verkend met zowel zakelijke, organisatorische als ook politieke en democratische aspecten, inclusief de voor- en nadelen. In de bijlage 3 'Verkenning juridische vorm' wordt dat overzicht gegeven.

Uit de verkenning blijkt dat de samenwerking het best via de publiekrechtelijk weg vormgegeven kan worden. De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt waarborgen als het gaat om het afleggen van verantwoording, openbaarheid en control. Daarnaast zijn er nog meer praktische en kostentechnische voordelen. In geval van publiekrechtelijke samenwerking geldt een btw-vrijstelling en is er een vrijstelling voor vennootschapsbelasting. De publiekrechtelijke samenwerking is in de wet zo vormgegeven dat deze meer zichtbaar is voor de raad en dus voor de burgers. De democratische inbedding is veel groter dan bij een privaatrechtelijke samenwerking.

De regeling zonder meer sluit het beste aan

Alles overwegende sluit de keuze voor een regeling zonder meer het beste aan bij de wensen. De regeling zonder meer is bij uitstek geschikt om de huidige samenwerking te formaliseren en de toepasselijkheid van privaatrecht met de daaraan verbonden fiscale risico's, op de samenwerking te voorkomen. De regeling zonder meer is de lichtste vorm waarmee samenwerking publiekrechtelijk geregeld kan worden.

Hiermee wordt géén hele nieuwe organisatie opgetuigd zoals bij de GGD, VRD of RUD. Het is géén aparte rechtspersoon. Er is géén aparte organisatie die gemanaged moet worden met een directeur met "marktconform salaris".

De regeling zonder meer is niet meer dan wat er op dit moment is: een set afspraken over samenwerking, maar met het verschil dat het publiekrechtelijk is en zonder de nadelen die aan de

privaatrechtelijke overeenkomst kleven. De verantwoordelijkheden van de colleges en gemeenteraden veranderen niet en de medewerkers blijven in dienst van de eigen gemeente. Conform de Wet gemeenschappelijke regelingen dient uw raad toestemming te verlenen voor het aangaan van de regeling zonder meer. In dit voorstel vragen wij u om deze toestemming. In de genoemde wet is aangegeven op welke gronden u uw toestemming kunt verlenen of weigeren. Toestemming alleen kan worden onthouden wegens strijd met het recht of met het algemeen belang (artikel 1, lid 2 tweede volzin van de Wet gemeenschappelijke regelingen).

Alternatieven

Zoals hierboven beschreven is er uitgebreid onderzoek gedaan naar het best passende juridisch construct. De raad kan ervoor kiezen om een ander juridisch construct te gaan, waarbij de andere NMD gemeenten vervolgens ook in mee moeten gaan. Een ander alternatief is om geen regeling aan te gaan waardoor de risico's en belemmeringen zoals in de aanleiding beschreven zijn, ook blijven bestaan.

Randvoorwaarden

Conform de Wet gemeenschappelijke regelingen dient uw raad toestemming te verlenen voor het aangaan van de regeling zonder meer. In dit voorstel vragen wij u om deze toestemming. In de genoemde wet is aangegeven op welke gronden u uw toestemming kunt verlenen of weigeren. Toestemming alleen kan worden onthouden wegens strijd met het recht of met het algemeen belang (artikel 1, lid 2 tweede volzin van de Wet gemeenschappelijke regelingen).

Risico's

Zie de beschreven risico's in de aanleiding.

Financiële gevolgen

Het aangaan van de regeling zonder meer brengt geen extra kosten met zich mee.

Personele gevolgen

Nvt.

Duurzaamheid

Nvt.

Publicatieniveau

Overig

Hier kun je overige informatie plaatsen die niet passend is bij bovenstaande alinea's.

Vervolgprocedure/communicatie

Het college van de gemeente Midden-Drenthe maakt vervolgens vóór 1 januari 2022 de regeling bekend door kennisgeving van de inhoud daarvan in het gemeenteblad van Midden-Drenthe.

De raad besluit:

Het college toestemming te geven tot het aangaan van de regeling zonder meer Noordmidden-Drentse Samenwerking.

Bijlagen

Bijlage 1 Regeling zonder meer Noordmidden Drentse samenwerking

Bijlage 2 Toelichting op de Regeling zonder meer Noordmidden Drentse samenwerking

Bijlage 3 Verkenning juridische vorm Noordmidden Drentse samenwerking