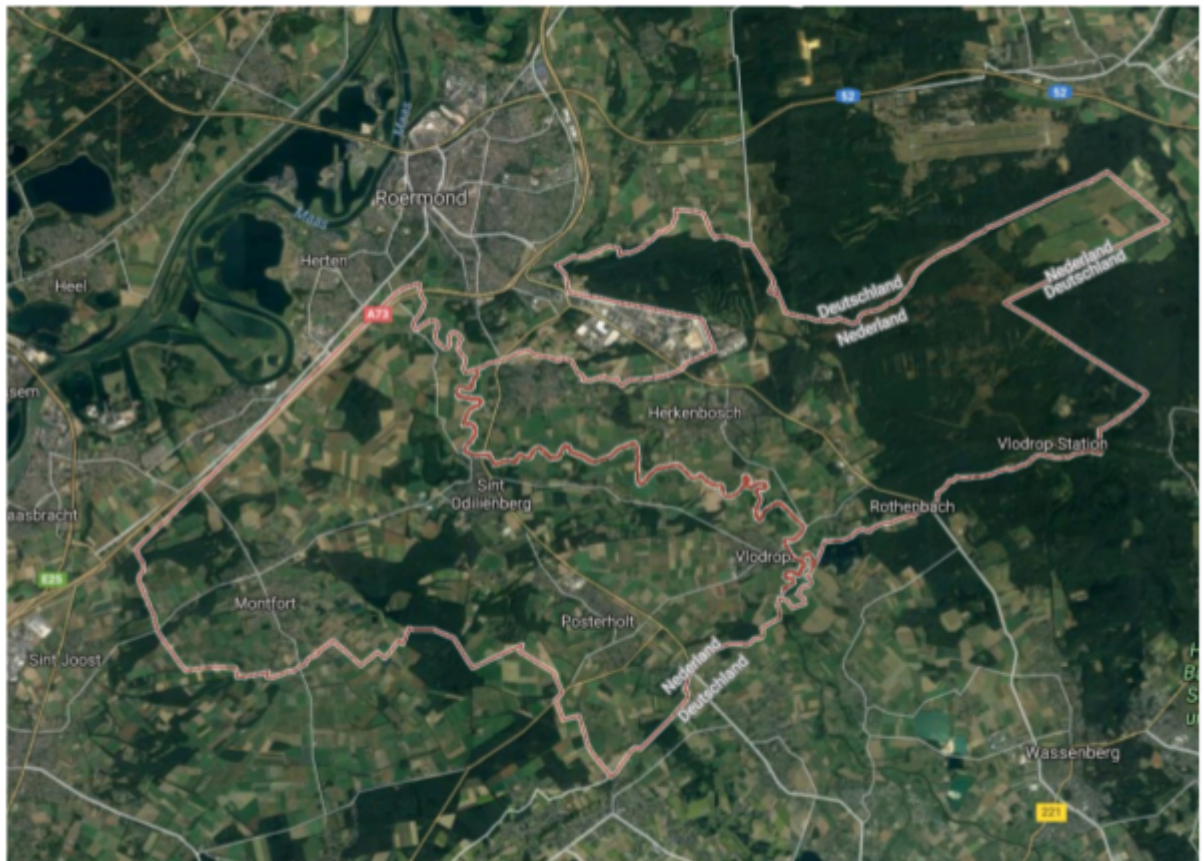


Rapport

Mogelijkheden financiering lichte ambulante jeugdzorg & begeleiding Wmo **Gemeente Roerdalen**



gemeente roerdalen



Inhoud

Samenvatting.....	3
Inleiding Roerdalen	5
Leeswijzer	5
1. Schets huidige situatie	6
1.1 Wmo	6
1.2 Jeugdhulp.....	6
1.3 Servicecentrum MER	6
1.4 CJG-ML.....	7
1.5 Sociaal Team Roerdalen	7
1.6 Resumerend huidige situatie	8
2. Beschrijving scenario's.....	9
2.1 Quasi-inbesteden zonder partners in een overheidsbedrijf (geïstitutionaliseerd samenwerken)	11
2.2 Voorkeursscenario 1 Coöperatie (vorm van quasi-inbesteden nader toegelicht samen met zorgpartijen)	12
2.3 Voorkeursscenario 2 regionaal basisondersteuning inkopen met MER	14
2.4 Regionale inkoop MER	15
2.5 Scenario 3 lokale inkoop van basisondersteuning gemeente Roerdalen	17
2.6 Alternatief Scenario zuiver inbesteden	20
2.7 Conclusie scenario's	21
3. Advies optimalisering bestaande situatie.....	22
3.1 Kansen voor verbeteringen	22
3.2 Subsidie Sociaal Team.....	26

Samenvatting

Voor de gemeente Roerdalen heeft Haute Equipe een verkenning uitgevoerd naar de scenario's voor veelvoorkomende en lichte vormen van ambulante jeugdhulp en begeleiding in de Wmo. Het gaat hierbij om scenario's waarin wordt gekeken naar de verwerving of inkopen van deze taken door de gemeente zelf. Hierbij is als uitgangspunt genomen dat de zwaardere en specialistischere vormen van ondersteuning regionaal worden ingekocht zoals nu het geval is.

Het financieel tekort op de Wmo en de Jeugdhulp neemt flink toe in de gemeente Roerdalen. Inmiddels is dit opgelopen tot meer dan anderhalf miljoen euro structureel. Dit is voor de gemeente Roerdalen geen houdbare en duurzame situatie. Om de kosten van ondersteuning te verminderen waarbij inwoners de hulp krijgen die nodig is, wordt gekeken naar meer inzet van preventieve en beschikbare passende hulp in lokale samenhang. Dit moet leiden tot minder indicaties en laagdrempeligere en minder specialistische ondersteuning.

In deze verkenning zijn een aantal scenario's nader beschreven. Het gaat hierbij om het oprichten van een coöperatie, het blijven c.q. uitbreiden van inkopen van lichte ondersteuning en hulpverlening bij MER, lokale inkoop en zuiver inbesteden.

Uit gesprekken en onderzoek is gebleken dat de volgende uitgangspunten voor de gemeente Roerdalen belangrijk zijn:

- Gemeente Roerdalen wil meer grip op de regionale kosten; door hulp dichterbij de burger in het lokale team te organiseren, hopen ze duurdere en zwaardere zorg te voorkomen;
- Gemeente Roerdalen wil snel een verbetering, de kosten blijven oplopen;
- Gemeente Roerdalen wil de regionale samenwerking voortzetten met de samenwerkende gemeenten;
- Gemeente Roerdalen wil blijven meedoen met de regionale inkoop van Wmo en Jeugdhulp, ze wil slechts een kleiner deel van de basishulp (lichtere hulpverlening) lokaal versterken in het sociaal team;
- Gemeente Roerdalen wil bij voorkeur niet zelf gaan inkopen, de coöperatie wordt gezien als een mogelijke andere manier van verstrekking;
- Gemeente Roerdalen wil dat de medewerkers van de verschillende samenwerkende partijen binnen het sociaal team zich flexibel inzetten en goed samenwerken;
- Gemeente Roerdalen wil dat cliënten geen grote nadelige gevolgen ervaren van de nieuwe manier van verwerving.

Na uitwerking van de mogelijke scenario's blijkt dat geen van de onderzochte scenario's geheel past binnen de uitgangspunten en wensen van de gemeente Roerdalen. Conclusie van de verkenning van scenario's is dat de huidige situatie ruimte biedt voor optimalisatie.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente Roerdalen tot voor kort beperkt inzicht had in wat er gebeurt lokaal en in het specialistische veld; er is minder focus op het regionale stuk en er wordt lokaal beperkte slagkracht ervaren. Dat maakt dat er beperkt grip was op de dienstverlening en de kosten. Ook zijn er veel hoge indicaties en een heel lage verzilvering. Dat wil zeggen dat de aanbieders meer uren mogen declareren dan ze nu doen. De inschatting van de indicaties voor het benodigde aantal behandeluren wordt structureel hoger ingeschat dan daadwerkelijk nodig voor de cliënten. Niet alle grote aanbieders hebben zich ingeschreven en zijn gecontracteerd voor alle producten; ze hebben een beperkt productaanbod. Dat maakt op- en afschaling binnen sommige organisaties lastiger. Het CJG verzorgt in de huidige situatie al lichte begeleiding. Deze vorm van basishulp is dus reeds ook lokaal belegd. Er wordt aangegeven dat het CJG/ Sociaal Team te weinig tijd

heeft om deze vorm van hulp te bieden, maar ook de casusregie goed in te vullen voor alle cliënten. Het is belangrijk om voldoende capaciteit te organiseren voor integrale hulp, zodat een initieel lichtere hulpvraag niet onnodig of te lang wordt opgeschaald¹.

Er zijn regionaal veel verschillende aanbieders en veel verschillende producten, ook de lokale partijen hebben ieder een eigen focus en manier van werken. Er is behoefte aan een betere en integrale samenwerking binnen het Sociaal Team, zodat de klantvraag centraal komt te staan. Ook wordt een betere samenwerking, op- en afschaling tussen de regionale zorgaanbieders en het Sociaal Team gewenst.

Buiten het oprichten van een coöperatie zijn er mogelijkheden om de huidige situatie te verbeteren. Kansen om de huidige werkwijze te verbeteren zijn:

- Afschalen en opschalen inzichtelijk maken ten behoeve van de lokale verwijzers;
- Meer bekendheid met voorliggende mogelijkheden en zorgaanbieders bij huisartsen, bijvoorbeeld door het inzetten van een praktijkondersteuner huisarts (POH); het kostenbewustzijn bij huisartsen bevorderen;
- Verschil tussen uitnutting en indicatie in de ondersteuning jeugd onderzoeken en verkleinen;
- Inzetten op minder specialistische en voorliggende vormen van zorg, zodat niet altijd de duurste vorm van zorg wordt ingezet;
- De samenwerking tussen medewerkers MER, Sociaal Team en CJG bevorderen door meer contact onderling en te zorgen dat er daadwerkelijk voldoende capaciteit beschikbaar komt om de lichte begeleiding zelf te kunnen bieden;
- Inzetten op gericht contractmanagement om kwaliteit en kosten inzichtelijk te hebben, zodat er beter kan worden gestuurd.

¹ Bevinding deelproject 1 Sociaal Team: er is in het gezin vaak sprake van volwassenproblematiek, wat vraagt om een nog meer integrale vorm van ondersteuning.

Inleiding Roerdalen

De gemeente Roerdalen heeft de wens uitgesproken om het sociaal domein te willen omvormen met als doel om meer passende hulp te kunnen bieden, om minder verkokering en een kostenbesparing te realiseren en om de sociale samenhang te behouden. Dit doel moet bereikt worden door zorg en ondersteuning, afgestemd op de behoeften van inwoners en ontwikkelingen in de dorpskernen, dichtbij en effectief te organiseren voor de inwoners van Roerdalen. Deze wens tot omvorming van het sociaal domein brengt verschillende vraagstukken met zich mee. Er zijn verschillende deelprojecten opgezet om deze vraagstukken te kunnen beantwoorden. Een van die deelprojecten richt zich op de vraag hoe lichte vormen van zorg en ondersteuning het beste lokaal geworven kunnen worden om zo onder andere dichtbij zorg en ondersteuning te kunnen bieden aan inwoners.

Om dit vraagstuk te kunnen beantwoorden, heeft Haute Equipe voor de gemeente Roerdalen een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om veel voorkomende en lichtere vormen van ambulante jeugdhulp en begeleiding Wmo zelf te verwerven of in te kopen. Alle vormen die daarbuiten vallen moeten onder de paraplu van de inkoop Midden-Limburg-Oost of een hoger schaalniveau blijven (zwaardere en specialistische hulp). In deze verkenning is ook de variant van een coöperatie Sociaal Team Roerdalen meegenomen.

Om deze verkenning te kunnen uitvoeren, zijn er verschillende stappen genomen. Zo is er een documentenanalyse gedaan, waarbij alle relevante documenten van de huidige ingekochte zorg zijn bestudeerd. Daarnaast zijn er veel gesprekken gevoerd met betrokkenen om te zoeken naar kansen om beter samen te werken en daarbij ook de praktische haalbaarheid van het coöperatie-model en de risico's op financieel en juridisch gebied in kaart te brengen. Er is onder andere gesproken met diverse betrokkenen van business control en de beleidsafdeling van de gemeente Roerdalen, het Centrum voor Jeugd en Gezin Midden-Limburg (CJG-ML), Sociaal Team Roerdalen en de projectleider Wmo regio Midden-Limburg-Oost.

Leeswijzer

Om de leesbaarheid van dit rapport te bevorderen is deze leeswijzer toegevoegd. Op pagina's 5 t/m 8 wordt de huidige complexe situatie beschreven. De wensen en verwachtingen, ook wel de vraag achter de vraag, wordt op pagina 9 beschreven. Op pagina's 10 t/m 21 staan de scenario's die onderdeel uitmaken van deze oriëntatie beschreven. Op pagina's 22 t/m 26 wordt het advies gegeven.

1. Schets huidige situatie

1.1 Wmo

De gemeenten Echt-Susteren, Maasgouw, Roerdalen en Roermond en de regio Midden-Limburg-Oost (MLO), hebben gezamenlijk producten en diensten ingekocht op het gebied van de Wmo. De procedure is gebaseerd op de inkoop van producten volgens de Inspanningsgerichte Uitvoeringsvariant van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de PxQ-methodiek. De gemeenten in Midden-Limburg-Oost hanteren definities, eenheden en tarieven voor afzonderlijke producten. Een product is een vooraf omschreven dienst die door de gemeente wordt geïndiceerd in omvang, frequentie en looptijd. Producten worden gedefinieerd naar doelgroep en/of grondslag. Het gaat om grote kosten voor de gemeente Roerdalen; er is in 2019 voor een totaal bedrag van € 2.314.467 (hulp bij het huishouden, begeleiding, dagbesteding, PGB en vervoerdiensten) aan facturen ontvangen. In het tweede halfjaar van 2019 hadden 1.570 inwoners van Roerdalen een individuele maatwerkvoorziening.

De bestaande contracten met zorgaanbieders zijn verlengd tot 2022. Vanaf 1 januari 2022 zal de gemeente Roermond zelfstandig, dus zonder de gemeente Echt-Susteren, Maasgouw en Roerdalen, de Wmo begeleiding inkopen. Weliswaar was er sprake van een gedeelde regionale visie, over de weg ernaartoe liepen de opvattingen uiteen. Deze onderlinge verschillen van inzicht stonden een regionale inkoop op Wmo in de weg. De gemeente Roermond gaat op een andere manier inkopen, waarbij het beoogd tot minder aanbieders voor een integrale dienstverlening te komen. Vooralsnog blijven de andere drie gemeenten deze dienstverlening ook in 2022 conform de huidige productstructuur wel regionaal inkopen.

1.2 Jeugdhulp

De gespecialiseerde jeugdhulp is door de gemeente Roerdalen regionaal ingekocht met de andere gemeenten uit de regio Midden-Limburg-Oost (Maasgouw, Echt-Susteren en Roermond). De ingekochte diensten vallen onder de Jeugdwet en het betreft de volgende percelen:

- ADHD
- Ambulant
- Dagbesteding
- Dyslexiezorg
- Verblijf met behandeling +
- Wonen

De bestaande contracten met zorgaanbieders zijn verlengd tot 2022². Er waren in 2019 450 cliënten die een vorm van Jeugdhulp/zorg kregen. Totale facturatie 2019 € 4.295.217 (ADHD, begeleiding, behandeling, crisis, dyslexie, JBJR, jeugdzorgplus, logeren, LTA, persoonlijke verzorging, verblijf met begeleiding, verblijf met behandeling, vervoer).

1.3 Servicecentrum MER

Het Servicecentrum MER betreft een gemeenschappelijke regeling (GR) en voert namens de gemeenten Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen taken uit op het gebied van vergunningen, toezicht, handhaving en op het gebied van participatie, zorg en ondersteuning. Daarnaast verzorgt het Servicecentrum de bedrijfsvoering voor de drie gemeenten.

² Op 10-3-2021 is aangegeven dat mogelijk de contracten nogmaals worden verlengd.

Sinds 1 januari 2016 verricht de afdeling Sociaal Domein binnen Servicecentrum MER haar werkzaamheden uit op het gebied van Participatie en Zorg en Ondersteuning. Eén van de taken van het Servicecentrum is het stellen van indicaties voor de Wmo.³

1.4 CJG-ML

Het Centrum voor Jeugd en Gezin-Midden-Limburg (CJG-ML) biedt opvoedondersteuning en vrijwillige jeugdhulp voor de gemeenten Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Roerdalen, Roermond en Weert. Het CJG-ML is er voor ouders en jeugdigen, vanaf de zwangerschap tot 18-23 jaar. Ze bieden informatie en advies, verzorgen themabijeenkomsten en workshops. Ook bieden ze persoonlijke ondersteuning bij eenvoudige opvoed- en opgroevragen, complexe opvoed- en opgroevragen, vragen die voortkomen uit een beperking of chronische ziekte en toeleiding naar gespecialiseerde hulp (zorg in natura en persoonsgebonden budget).⁴ Het CJG stelt indicaties (net als de huisarts en rechtbank) voor gespecialiseerde jeugdhulp. Ook zijn medewerkers van het CJG verbonden aan het Sociaal Team Roerdalen. Het Algemeen Maatschappelijk Werk en Centrum van Jeugd en Gezin hebben dezelfde moederorganisatie, met centraal hoofdkantoor en bestuur. CJG wordt als kernpartner gezien. De dienstverlening van het CJG in het Sociaal Team is gefinancierd via een aparte subsidie en daarmee geen onderdeel van de gezamenlijke aanvraag van de overige kernpartners. Op regionaal niveau spreken de gezamenlijke gemeenten met het CJG over de gewenste dienstverlening en kosten.

1.5 Sociaal Team Roerdalen

Het Sociaal Team als geheel verzorgt de afstemming van de toegang en de basisondersteuning in Roerdalen. De ondersteuning wordt uitgevoerd door de volgende samenwerkende partijen: Menswel, de Zorggroep, Proteion Welzijn, MEE de Meent Groep en Algemeen Maatschappelijk Werk Midden-Limburg (AMW-ML) (en CJG). In de verkenning is naar voren gekomen dat er veel aandacht wordt besteed aan het stellen van voornamelijk Wmo indicaties. De uitvoering van basisondersteuning als collectieve voorziening is nog in ontwikkeling⁵.

De gewenste verandering vanuit de gemeente is dat het Sociaal Team één integraal team vormt dat zich inzet voor het geluk van de Roerdaalse inwoners. Om deze samenwerking te stimuleren, hebben de organisaties in 2020 voor het eerst een gezamenlijke aanvraag moeten indienen voor de financiering van de dienstverlening van het Sociaal Team van 2021. De partijen zijn afgelopen periode intensief begeleid vanuit de gemeente in het proces om één integraal team te vormen. Dit heeft er o.a. in geresulteerd dat de partijen één gezamenlijk subsidieverzoek hebben ingediend. AMW-ML treedt namens de partijen op als penvoerder. De subsidie is verleend voor één jaar. De partijen hebben hun samenwerking vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst en monitoren de samenwerking binnen de stuurgroep Sociaal Team Roerdalen.

De gemeente Roerdalen heeft voor deze samenwerkingsvorm een subsidieregeling basisondersteuning sociaal domein in het gemeenteblad gepubliceerd, met een subsidieplafond van €585.000,-. De verdeelregel is op volgorde van binnenkomst. Voor de subsidieaanvraag is van de

Het is goed om te letten op de mededingingsnorm, die bepaalt dat de overheid mededingingsruimte en een passende mate van transparantie moet creëren bij het verdelen van de schaarse subsidiemiddelen.

Wanneer een subsidie of een overheidsopdracht? Grijs gebied?

Indien er in de subsidie een afdwingbare resultaatverplichting is opgenomen, is er sprake van een overheidsopdracht. Een dergelijke subsidie die zich tevens kwalificeert als overheidsopdracht zal eigenlijk moeten worden aanbesteed.

penvoerder zowel een werkplan als een samenwerkingsovereenkomst, goedgekeurd en getekend door de bestuurders van alle deelnemende organisaties, vereist⁶.

Het Servicecentrum MER verzorgt voor het Sociaal Team Roerdalen o.a. de indicaties voor de Wmo. Medewerkers van de MER vallen buiten het samenwerkingsverband van de professionele organisaties omdat hun opdracht op een andere wijze is geregeld; de dienstverlening van MER valt buiten de gesubsidieerde activiteiten van het Sociaal Team. MER neemt wel deel aan het Sociaal Team. Vanzelfsprekend zijn zij wel betrokken bij de overleggen van de organisaties en de gemeente. De indicaties voor de jeugdhulp worden verstrekt door het CJG-ML middels een subsidie. Met beide partijen zijn afspraken gemaakt om ze qua werkwijze zo goed mogelijk te laten aansluiten op het Sociaal Team.

1.6 Resumerend huidige situatie

De toegang tot zorg is lokaal belegd (hier wordt ook de 'hoeveelheid zorg' bepaald). In Roerdalen bestaat de toegang uit: het CJG (Jeugd, lokale bekostiging volgens subsidie) en MER-Sociaal domein (uitvoeringsorganisatie Wmo en Participatie voor drie gemeenten: Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen, bekostiging via gemeenschappelijke regeling). Er is een Sociaal Team Roerdalen waar steeds meer integraal wordt gewerkt met alle lokaal gesubsidieerde partners in het sociaal domein, ook participeren hierin de oude welzijnspartijen, zoals Algemeen Maatschappelijk Werk. Het is de bedoeling dat deze preventieve inzet gaat leiden tot minder indicaties naar maatwerkvoorzieningen. De bedoeling is dat de toegang naar hulp zoveel mogelijk via dit integrale team gaat lopen. Dit moet zich nog verder ontwikkelen.

Het financieel tekort op de Wmo en de Jeugdhulp neemt flink toe: inmiddels meer dan anderhalf miljoen euro structureel. Dit kan de gemeente Roerdalen niet blijven dragen, de kosten moeten naar beneden.

2. Beschrijving scenario's

De gemeente Roerdalen heeft aan Haute Equipe gevraagd naar verschillende varianten te kijken. Daarbij was het idee dat een coöperatie passend zou kunnen zijn en is aan Haute Equipe gevraagd een coöperatie als voorkeursvariant nader te onderzoeken. Vanuit de ambtelijke organisatie is veel energie gestoken om een verandering van denkwijze bij het Sociaal Team te bewerkstelligen. Op dit moment ziet de ambtelijke organisatie nog onvoldoende een denkwijze vanuit één sociaal team in plaats van uit de afzonderlijke organisatieperspectieven. Er is veel overleg en begeleiding nodig geweest vanuit de gemeente richting het Sociaal Team. Het is ook een grote verandering⁷ vanuit de afzonderlijke organisatieperspectieven om te acteren vanuit één Sociaal Team. De observatie is dat er nog een omslag in denken kan worden gemaakt.

⁶ Via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2020-264080.html>

⁷ Bevinding uit ander deelproject: Capaciteit basisondersteuning is onvoldoende aanwezig, zowel bij CJG als het Sociaal Team. Er wordt onvoldoende tijd en ruimte ervaren om zelf casusregie te voeren.

Ook is er sprake van diverse manieren van verwerven en organiseren op lokaal niveau met drie gemeenten, op regionaal niveau met Roermond en op bovenregionaal niveau. Dat maakt dat het extra aandacht vergt om de cliënten zo dichtbij mogelijk te kunnen helpen. Het beeld bestaat dat nu er vaak en veel naar dure regionale ingekochte producten wordt verwezen, terwijl dit niet altijd noodzakelijk hoeft te zijn.

Hieruit is de gedachte gekomen om in plaats van allerlei verschillende organisaties die moeten worden aangestuurd om samen te werken, een coöperatie op te richten en die de dienstverlening van het Sociaal Team te laten uitvoeren. Vanuit de wens van de gemeente om zowel samenwerking te zien en om de betrokken medewerkers beter te kunnen aansturen (o.a. meer invloed, delen van gegevens). De vraag is tweeledig. Ten eerste, kan het Sociaal Team een coöperatievorm krijgen? Hierbij speelt ook dat zowel CJG (aparte afzonderlijke subsidierelatie) als uitvoeringsorganisatie MER (regionale GR) op grotere afstand staan. Ten tweede, kan het leveren van basishulp (welke nu onderdeel is van regionaal ingekochte hulp) worden toegevoegd aan het takenpakket van het Sociaal Team?

De vraag is naar boven gekomen om de basishulp als product uit de regionale aanbesteding te halen en lokaal in te richten door het aan het Sociaal Team te plakken. Er is nu weinig grip op de kosten van de regionaal ingekochte zorg, daarnaast is er ook niet de gewenste afstemming en casusregie; daarbij is aangegeven dat de regionale aanbieders niet zorgen voor de juiste afstemming met het Sociaal Team. Zorgaanbieders hebben nu alleen contact met verwijzer CJG en MER. De afstemming tussen het lokale team en regionale aanbieders en daarmee ook de tijdige afschaling van zorg, is een punt van zorg.

Er zijn zeer veel verschillende vormen om de samenwerking in te richten, er zijn ook vele verschillende vormen van financiering. De gemeente Roerdalen heeft als voorkeursvariant voor een coöperatie gekozen, met hierbij de vraag om de haalbaarheid van deze variant aan te geven. De gemeente Roerdalen wil graag dat een coöperatiemodel nader onderzocht wordt. Tijdens de verkenning zijn een aantal voorkeuren en beperkingen in beeld gekomen die moeten worden meegenomen in de komende periode:

- Gemeente Roerdalen wil niet zelf gaan inkopen; zelfstandig inkopen lijkt minder efficiënt dan gezamenlijk regionaal inkopen, de coöperatie wordt gezien als een mogelijke andere manier van financiering;
- Gemeente Roerdalen wil de ambtelijke samenwerking voorzetten met de samenwerkende gemeenten; de bestuurlijke samenwerking, bijvoorbeeld op gebied van shared service organisatie, niet onnodig onder druk zetten;
- Gemeente Roerdalen wil blijven meedoen met de regionale inkoop van Wmo en Jeugdhulp, ze wil slechts een kleiner deel van de basishulp (lichtere hulpverlening) lokaal versterken in het Sociaal Team;
- Gemeente Roerdalen wil meer grip op de regionale kosten; door hulp dichterbij de burger in het lokale team te organiseren, hopen ze duurdere en zwaardere zorg te voorkomen;
- Gemeente Roerdalen wil dat de medewerkers van de verschillende samenwerkende partijen binnen het Sociaal Team zich flexibel inzetten en goed samenwerken;
- Gemeente Roerdalen wil dat cliënten geen grote nadelige gevolgen ervaren van de nieuwe manier van verwerving;
- Gemeente Roerdalen wil snel een verbetering; de kosten blijven oplopen. Er is nu een tekort van circa 1,5 miljoen. Om in 2024 de gemeentefinanciën op orde te hebben is er grote verandering nodig.

De voorkeursvariant kan, enkel als het aan een aantal belangrijke voorwaarden voldoet, onder het scenario quasi-inbesteden vallen. Deze variant zal als eerste beschreven worden met de voor- en nadelen. Tenslotte zijn er ook andere scenario's beschreven waarbij steeds de voor- en nadelen van deze mogelijkheden van verwerving inzichtelijk zijn gemaakt.

2.1 Quasi-inbesteden zonder partners in een overheidsbedrijf (geïstitutionaliseerd samenwerken)

Decentrale overheden kunnen binnen publiek-publieke samenwerkingsstructuren aan (gelieerde) publieke organisaties of binnen hun eigen organisatie opdrachten vergeven. Daarbij moet gekeken worden of de aanbestedingsrichtlijnen in acht genomen moeten worden.

Quasi-inbesteden is het in opdracht laten verrichten van activiteiten door een zelfstandige rechtspersoon waarover de gemeente een grote mate van zeggenschap heeft. De aanbestedingsplicht is niet van toepassing wanneer wordt voldaan aan 3 voorwaarden:

1. De gemeente houdt toezicht op de gecontroleerde rechtspersoon als op een eigen dienst;
2. De gecontroleerde rechtspersoon verricht ten minste 80% van haar activiteiten voor de gemeente;
3. Er is geen directe participatie van privékapitaal in de gecontroleerde rechtspersoon.

Voor quasi-inbesteden moet dus een rechtsvorm, bijvoorbeeld een coöperatie, stichting of gemeenschappelijke regeling, worden uitgewerkt om de taken van het Sociaal Team uit te kunnen voeren. Een voorbeeld hiervan is het Servicecentrum MER, hiervoor is een rechtsvorm opgericht in de vorm van een gemeenschappelijk regeling (GR).

In het nieuwe samenwerkingsverband (bijvoorbeeld stichting, GR of coöperatie) dienen veel inrichtingskeuzes te worden gemaakt met betrekking tot onder andere de rechtsvorm, werkgeverschap en lasten, beleggen van operationele en financiële risico's, governance, uitvoeringskosten, etc. Dit is een complexe aangelegenheid en vraagt per keuze een nadere uitwerking om tot een goede en toekomstbestendige inrichting te komen.

Voordelen Quasi-inbesteden:

- + Meer flexibiliteit om snel aan te passen bij veranderende zorgvraag dan bij zuiver inbesteden;
- + Meer op afstand van eigen gemeentelijk apparaat, samenwerking mogelijk met andere gemeenten;
- + Nieuwe entiteit maakt dat medewerkers niet meer voor oude moederorganisatie werken (zoals huidige partners in het Sociaal Team), in de nieuwe organisatie worden ze collega's en zijn er onderling minder samenwerkingsobstakels.

Nadelen Quasi-inbesteden:

- Als een derde bezwaar maakt, bestaat de kans dat de gemeente alsnog dient aan te besteden. Bij quasi-inbesteden is het zaak om aan alle voorwaarden te voldoen als gemeente, anders is de aanbestedingsplicht van toepassing. In algemene zin geldt; als de subsidie of aanbesteding niet correct vorm wordt gegeven, loopt de gemeente het risico dat het opnieuw moet. Dat risico geldt ook voor alle opties hieronder (behalve inbesteden);
- Het is een complexe vorm van verwerving, dit kan niet even snel geregeld worden. In het nieuwe samenwerkingsverband dienen veel inrichtingskeuzes te worden gemaakt met betrekking tot onder andere de rechtsvorm, werkgeverschap en lasten, beleggen van operationele en financiële risico's, governance, uitvoeringskosten etc. Dit is een complexe aangelegenheid en vraagt per keuze een nadere uitwerking om tot een goede en toekomstbestendige inrichting te komen, wat tijd en (externe) expertise vereist;
- Bij quasi-inbesteden worden inrichtingskeuzes vastgelegd tussen de verschillende belanghebbenden. Indien de gemeente in de toekomst een verandering wil aanbrengen, bijvoorbeeld om in te spelen op een maatschappelijke ontwikkeling, vraagt dat tijd om in te spelen op veranderingen (zoals ook de MER shared service organisatie minder wendbaar lijkt om direct in te spelen op gemeentelijk wensen; die worden regionaal periodiek afgestemd);
- Algemene voorzieningen zijn vrij toegankelijk, dat maakt selectie aan de poort in principe lastig, het is een voorliggende voorziening. Bij een maatwerkvoorziening er is de mogelijkheid om te onderzoeken of de voorziening wel nodig is (zonder indicatie geen toegang), waardoor er bij maatwerk selectiever zorg kan worden toegekend (dit vereist wel aandacht bij CJG en MER medewerker om in te zetten op passende, niet onnodig dure, zorgproducten).

2.2 Voorkeursscenario 1 Coöperatie (vorm van quasi-inbesteden nader toegelicht samen met zorgpartijen)

Juridisch kader coöperatie

De Nederlandse wet onderscheidt drie vormen van coöperaties:

- UA: Uitgesloten van Aansprakelijkheid: de leden dragen niet bij in een tekort van de coöperatie.
- BA: Beperkte Aansprakelijkheid: de leden dragen elk tot een vastgelegd bedrag bij in het tekort van de coöperatie.
- WA: Wettelijke Aansprakelijkheid: de leden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het tekort van de coöperatie.

De keuze bepaalt voor een groot deel waar het financieel risico ligt. Bij de inrichting van het Sociaal Team liggen risico's vooral in langdurig uitvallen van personeel, waardoor er extra inhuurkrachten dienen te worden aangetrokken. Hoog ziekteverzuim kan voor hoge kosten zorgen, dit kan een risico zijn dat je wilt borgen.

Zorgpartijen onderling kunnen ook een coöperatie oprichten (gemeenten onderling kiezen vaak voor samenwerking in een gemeenschappelijke regeling). Bij een coöperatie zijn diverse inrichtingsmogelijkheden in de opbouw van de statuten (regels tussen leden) beter passend voor ondernemende coöperatie, faciliterende coöperatie of meer werknemersgerichte coöperatie. In de laatste variant zouden de werknemers in dienst komen bij de coöperatie.

De Gemeentewet heeft een voorkeur voor publiekrechtelijke taakbeartiging. Dit is vastgelegd in artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet:

"Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de beartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet eerder genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen."

Bovenstaand citaat geeft aan dat het college goed moet beargumenteren wat het openbaar belang is van oprichting van een coöperatie, waarna het ontwerpbesluit kan worden voorgelegd aan de gemeenteraad van Roerdalen. Bij de keuze van een coöperatie zal dus ook voldoende tijd in acht worden genomen voor bestuurlijke besluitvorming.

Zoals eerder aangegeven zijn er drie belangrijke voorwaarden waaraan moet worden voldaan om te mogen quasi-inbesteden:

1. De gemeente houdt toezicht op de gecontroleerde rechtspersoon als op een eigen dienst;
2. De gecontroleerde rechtspersoon verricht ten minste 80% van haar activiteiten voor de gemeente;
3. Er is geen directe participatie van privékapitaal in de gecontroleerde rechtspersoon.

In het geval van Sociaal Team Roerdalen gaat het om samenwerking met stichting Menswel (onderdeel personele unie menswelgroep met hieronder drie stichtingen), stichting de Zorggroep, stichting Proteion Welzijn, stichting MEE de Meent Groep en Algemeen Maatschappelijk Werk Midden-Limburg (stichting AMW-ML). De beoogde partijen⁸ hebben de rechtsvorm van stichting (al dan niet met AMBI-status).

⁸ T&C bij aw 2012: Ondernemer: Dit begrip dekt zowel de term aannemer, leverancier als dienstverlener. Van belang is dat in de jurisprudentie is bepaald dat de hoedanigheid van de ondernemer er niet toe doet. Zo is het niet van belang of de ondernemer zelf een aanbestedende dienst is (HvJ EG 18 november 1999, C-107/98)

Het is van belang dat er geen directe participatie van privékapitaal plaatsvindt. Dit kan het geval zijn als een zorgpartij als onderneming in de zin van de aanbestedingswet wordt aangemerkt. Dan kan er sprake zijn van privékapitaal in de coöperatie. Deze onderneming zou dan kunnen profiteren van de opdrachten die gegeven worden aan de coöperatie (de gecontroleerde rechtspersoon). In zulke gevallen wordt er niet voldaan aan de voorwaarden waardoor quasi-inbesteden niet mogelijk is.

In het geval dat zorgpartijen enkel personeel inbrengt, bijvoorbeeld op basis van personele inzet en fte's lijkt dat ook risicovol. Privékapitaal kan zich in verschillende vormen uiten, zoals in vastgoed of personeel. Het gaat erom dat de deelnemende ondernemer er niet van profiteert. Als een zorgaanbieder personeel inzet, kunnen andere partijen deze dienstverlening niet leveren.

In 2.24 lid 1 sub c Aanbestedingswet staat dit:

“er geen directe participatie van privékapitaal is in de gecontroleerde rechtspersoon, met uitzondering van vormen van participatie van privékapitaal die geen controle of blokkerende macht inhouden, die vereist zijn krachtens nationale regelgeving welke verenigbaar is met het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en door middel waarvan geen beslissende invloed kan worden uitgeoefend op de gecontroleerde rechtspersoon.”

De aanbestedingswet biedt dus een klein voorbehoud, maar het lijkt onmogelijk die, in dit geval, te benutten, gelet op de criteria die erin staan.

Voordelen coöperatie

- + Meer flexibiliteit om snel aan te passen bij veranderende zorgvraag dan bij zuiver inbesteden;
- + Meer op afstand van eigen gemeentelijk apparaat, samenwerking mogelijk met andere gemeenten;
- + Nieuwe entiteit maakt dat medewerkers niet meer voor oude moederorganisatie werken (zoals huidige partners in he Sociaal Team). In de nieuwe organisatie worden ze collega's en zijn er onderling minder samenwerkingsobstakels.

Nadelen coöperatie :

- Ook bij quasi-inbesteden is er sprake van een overheidsopdracht en daarmee standaard van een aanbestedingsplichting. Echter indien aan drie uitzonderingen wordt voldaan, is deze niet aanbestedingsplichtig. Een beroep op een uitzondering hoeft niet te worden gepubliceerd (er is ook beperkte jurisprudentie over). De beoordeling of er wordt voldaan van bijvoorbeeld de toezichtnorm, zal afhangen van de inrichtingskeuze; dat betreft o.a. hoe de statuten zijn opgesteld. De zorgaanbieders kunnen niet als ondernemingen participeren met kapitaal, daarmee zouden ze kunnen profiteren van opdrachten die gegeven worden aan de coöperatie, terwijl concurrenten daar niet toe in staat worden gesteld.
- Als een derde bezwaar maakt, bestaat de kans dat de gemeente alsnog dient aan te besteden. Het is zaak om aan alle voorwaarden te voldoen als gemeente. Als de subsidie of aanbesteding niet correct vorm wordt gegeven, loopt de gemeente het risico dat het opnieuw moet. Dat risico geldt ook voor alle opties hieronder (behalve inbesteden);

(Teckal), ECLI:EU:C:1999:562). Evenmin doet ter zake of de betreffende entiteit wel of niet hoofdzakelijk winst nastreeft en niet op een regelmatige basis op de markt actief is (HvJ EU 23 december 2009, C-305/08 (CoNISMA), ECLI:EU:C:2009:807). Een universiteit kan in een aanbestedingsrechtelijke context ook een ondernemer zijn (HvJ EU 19 december 2012, C-159/11 (ASL di Lecce), ECLI:EU:C:2012:817).

- Het is een complexe vorm van verwerving, dit kan niet even snel geregeld worden. In het nieuwe samenwerkingsverband dienen veel inrichtingskeuzes te worden gemaakt met betrekking tot onder andere de rechtsvorm, werkgeverschap en lasten, beleggen van operationele en financiële risico's, governance, uitvoeringskosten etc. Dit is een complexe aangelegenheid en vraagt per keuze een nadere uitwerking om tot een goede en toekomstbestendige inrichting te komen.
- Bij quasi-inbesteden worden inrichtingskeuzes vastgelegd tussen de verschillende belanghebbenden. Mogelijk wil de gemeente in de toekomst een verandering wil aanbrengen, bijvoorbeeld om in te spelen op een maatschappelijke ontwikkeling. Als er andere expertise nodig is dan beschikbaar in de coöperatie zal er veel tijd (want personeel ontslaan of bijscholen) of extra budget (aannemen extra personeel) nodig zijn om in te spelen op de veranderende vraag. Wanneer de dienstverlening via een (jaarlijkse) subsidie is geregeld, speelt dit in mindere mate.

2.3 Voorkeursscenario 2 regionaal basisondersteuning inkopen met MER

Er is reeds vanaf 2015 een regionale samenwerking. Hierin werken de vier gemeenten samen op gebied van zowel inkoop als contractmanagement van Wmo als jeugdhulp. Hierin zijn vele verschillende producten ingekocht, van lichtere begeleiding tot zware behandeling; daar zijn aparte productcodes voor. Er zijn vele aanbieders gecontracteerd, ook kleinere aanbieders die lokaal gevestigd zijn. Er wordt een indicatie gesteld, bijvoorbeeld voor lichte begeleiding, dan kan de zorgaanbieder de client gaan helpen. De zorgaanbieder declareert per periode (vaak per uur).

De bestaande contracten met zorgaanbieders zijn verlengd tot 2022. Uit een verkenning met de vier gemeenten (Roermond, Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen) is gebleken dat een nieuw gezamenlijk inkooptraject voor Wmo begeleiding op dit moment niet mogelijk is. De belangrijkste verschillen tussen de gemeenten zijn:

- De gemeente Roermond wil een samenwerkingsverband inkopen rondom individuele begeleiding Wmo. Dat verband mag met onderaannemers werken als dat nodig is. Het samenwerkingsverband moet gebiedsgericht gaan werken. Inmiddels heeft het college van Roermond in juli jl. hiertoe een besluit genomen. Dit samenwerkingsverband moet starten op 1 januari 2022. De MER-gemeenten hebben uitgesproken niet te overhaast te werk te willen gaan, zorgvuldigheid staat voorop. De ingangsdatum van 1 januari 2022 is hiermee niet haalbaar volgens de MER-gemeenten. Roerdalen wil een ingangsdatum zo snel als mogelijk in 2022.
- De MER-gemeenten willen vasthouden aan het integrale idee: dus Wmo én jeugd samen inkopen. Bovendien willen de MER-gemeenten de lokale sociale (wijk)teams uitbreiden met lichter hulpaanbod jeugd en Wmo. De MER-gemeenten willen geen samenwerkingsverband aanbesteden, maar 100% aansluiten op wat er is. Tussen de MER-gemeenten zijn er nuanceverschillen. De gemeente Echt-Susteren wil ook de p * q-variant nog niet loslaten.

Samenvattend loopt er reeds één inkooptraject voor Roermond voor Wmo. De drie andere samenwerkende gemeenten MER (Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen) zullen dus regionaal zelf ook een apart inkooptraject moeten doen om Wmo en Jeugdhulp integraal samen in te kopen.

Voor dit MER inkooptraject heeft de regionale projectleider in augustus 2020 aangegeven dat: "Omdat er op dit moment voor de MER-gemeenten op het gebied van de Wmo (Roermond voert eigen lokale traject voor inkoop 2022) en voor de regio MLO op het gebied van Jeugdhulp geen uitgewerkte inkoopopdracht tot stand is gekomen, is een nieuwe aanbesteding voor nieuwe contracten per 1 januari 2022 binnen het resterende tijdsbestek niet meer mogelijk. Een andere

bekostigingssystematiek of een formele beperking van het aantal aanbieders is daarmee niet mogelijk.” Hieronder worden mogelijkheden van dit voorkeursscenario gegeven, waarbij zowel basisondersteuning als zwaardere producten op regionaal per 1-1-2022 worden ingekocht. Er komt een nieuwe inkoopronde aan en dat biedt kansen binnen de gestelde kaders (resultaatbekostiging en meerder aanbieders) tot meer onderscheid maken tussen lichtere vormen van zorg en zwaardere vormen van zorg.

2.4 Regionale inkoop MER

Gedurende 2021 zal er een nieuwe verwerving⁹ plaatsvinden voor zowel jeugd als Wmo zodat er nieuwe contracten zijn voor 1-1-2022. Daarin zijn een aantal beperkingen aangegeven zoals:

- Geen beperking in aantal aanbieders (geen gunning aan één of een beperkt aantal partijen);
- Dezelfde bekostigingssystematiek (inspanning, $p * q$).

Ondanks deze beperkingen zijn er verschillende mogelijkheden tot verbetering:

Tarief

Op dit moment krijgen bij sommige producten aanbieders voor exact dezelfde dienstverlening een verschillend tarief. Dit is afkomstig uit een historisch perspectief in verschillende bedrijfsvoering en tarief van aanbieders. De komende aanbesteding is een kans om hier een volgende stap in te zetten, zeker omdat de gemeenten met oplopende tekorten zitten. Het is belangrijk dat er een redelijk tarief wordt geboden. Echter gemeenten zijn niet verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van aanbieders. Indien bepaalde aanbieders vanuit historisch perspectief grotere overhead hebben, bijvoorbeeld veroorzaakt door dure panden qua huisvesting, dan blijft dat de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder. Bij een open house aanbesteding stelt de gemeente in principe vaste minimum voorwaarden en ook een redelijk tariefstelling. De voorwaarden zijn gelijk voor aanbieders; er vindt geen onderhandeling plaats. Iedereen die voldoet krijgt een raamcontract. Het is belangrijk om redelijk tarief te bieden. Om te komen tot een redelijk tarief is een kostprijsrekening van toegevoegde waarde. Daarbij kan je mogelijk zaken meenemen als CAO-loon, functiemix, vakantie, overhead, directe clienttijd etc.

Wmo Producten op basis van zwaarte hulpvraag

Wat betreft de Wmo speelt er nog een andere complexiteit; de huidige productstructuur kent geen onderscheid tussen lichte, midden of zware begeleiding. De productenstructuur is gebaseerd op de doelgroepen. Dit maakt het niet mogelijk om de volumes of het aantal cliënten vast te stellen. De regionale projectleider heeft in een eerder stadium reeds gevraagd aan de gemeente Roerdalen welke hulp zij uit het regionale contract wil halen per 2022. Deze vraag is nog niet beantwoord. In de praktijk is het voor deze verkenning op het gebied van de Wmo niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen zware zorg en lichtere zorg die zou kunnen passen onder de basisondersteuning, welke de gemeente Roerdalen lokaal wil organiseren.

De nieuwe aanbesteding Wmo met slechts twee andere buurgemeenten Echt-Susteren en Maasgouw, geeft nieuwe mogelijkheden om opnieuw te kijken naar de wensen van de gemeenten om hulp lokaal en integraal in te steken.

⁹ Op 24-3 is aangegeven dat geen nieuwe aanbesteding zal plaatsvinden. De contracten zullen nogmaals worden verlengd voor periode 1-1-2022 t/m 31-12-2022. Dit betreft dan het voortzetten van de huidige contracteringsvorm, met lichte wijzigingen in de contracten. Pas in periode hierna kunnen wezenlijke wijzigingen worden meegenomen worden in een nieuwe aanbesteding.

Voor de nieuwe aanbesteding wordt geadviseerd om een indeling te maken waarbij ook de zwaarte van zorg wordt meegenomen. Dit zou tot gevolg hebben dat de gemeenten meer zicht¹⁰ hebben op de inzet. Daarnaast kan er dan in een later stadium een afgewogen beslissing worden gemaakt om deze zorg op een andere manier (wellicht lokaal) te beleggen. Op dit moment is er geen inzicht om hoeveel uren het gaat, daarmee blijft de financiële impact (hoeveel zorg en fte is er lokaal nodig?) en verwervingsopties (valt het onder de aanbestedingsgrens) onbekend.

Verschillende percelen

Door de lichtere vormen van zorg in een apart perceel te zetten bij de volgende regionale inkoop, creëer je meer mogelijkheden om deze op termijn anders te beleggen. De gemeenten kunnen dan per contractperiode zelfstandig de afweging maken of ze deze lichtere taken zelf willen gaan verwerven, of dat ze blijven meedoen in het regionale perceel. Natuurlijk is het van belang in alle percelen samenwerkingsverplichtingen op te nemen die de aanbieders verplichten om goed samen te werken. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan:

- Verplichting richting aanbieders om extra tijd beschikbaar te stellen aan professionals voor samenwerking;
- Afspraken over kennisdeling en informatie-uitwisseling binnen de geldende wet- en regelgeving;
- Aansluiting bij de sociale basisinfrastructuur.

Voordelen regionale aanbesteding:

- + Gemeente Roerdalen hoeft zelf minder te regelen;
- + Gemeente Roerdalen kan gebruikmaken van het regionale inkoop- en contractmanagementteam van experts die zowel de gemeentelijke wensen als de regionale aanbieders goed kennen;
- + Regionale aanbesteding heeft voor 2022 geen beperking qua aantallen aanbieders, dat maakt dat burgers waarschijnlijk hun vertrouwde hulpverlener kunnen houden (ervan uit gaande dat de aanbieder zich inschrijft en voldoet aan de minimumeisen).

Nadelen regionale aanbesteding:

- Regionaal bestaat er nog geen consensus over vernieuwing of transformatie door een andere manier van bekostiging of inkoopsystematiek;
- Regionaal is er weinig tijd om de inkoop te regelen. Reeds in augustus 2020 is aangegeven dat er op dat moment weinig tijd was voor grote wijzigingen, dus nog steeds veel aanbieders en inspanningsverplichting. Daarmee is een beperkte mate van beoogde transformatie mogelijk. Een aanbesteding vraagt een zorgvuldige voorbereiding en afgestemd inkoopkader, wat voldoende tijd nodig heeft.

2.5 Scenario 3 lokale inkoop van basisondersteuning gemeente Roerdalen

De gemeente Roerdalen heeft aangegeven bij voorkeur niet zelf te willen inkopen en gebruik te willen blijven maken van de regionale inkoopmogelijkheden. Toch is gevraagd om kort dit scenario te schetsen.

Als de gemeente Roerdalen alles zelf gaat inkopen kan zij een model maken wat precies past bij de situatie in Roerdalen. De gemeente hoeft dan geen rekening te houden met de regionale wensen en

¹⁰ Naast de producten specificeren op zwaarte bij de nieuwe aanbesteding, is het gericht indiceren naar juiste productzwaarte ook van belang, zie 3.1. verbeterkansen gericht verwijzen

daarmee beperkingen die gezamenlijke inkoop met ander andere gemeenten met zich meebrengt (zie scenario 2). Dat betekent dat zowel de zorg van het lokale team (nu gefinancierd door een subsidie) en de aanvullende zorg (nu regionaal contract) samen kan worden aanbesteed. Dan kan het een grotere integrale opdracht worden.

Binnen een aanbesteding zijn er veel verschillende keuzes te maken, bijvoorbeeld de manier van aanbesteden, de manier van bekostiging (resultaat, inspanning of taakgericht) etc.

De gemeente Roerdalen zou dus een vorm kunnen kiezen die past bij de wensen van de gemeente (dichtbij, samenwerking, regie). Dan valt er bijvoorbeeld te denken aan een grotere opdracht die gegund wordt aan slechts één partij. Deze partij kan dan een grote hoofdaannemer zijn met verschillende onderaannemers of het kan een gezamenlijke inschrijving van verschillende organisaties zijn. Het is met slechts één partij (bijvoorbeeld een samenwerkingsverband) voor een gemeente een stuk eenvoudiger om grip te houden op bijvoorbeeld kosten en kwaliteit. De gemeente Roermond heeft een dergelijke stap gemaakt bij de inkoop van Wmo.

Voordelen lokale inkoop:

- + Volledige zeggenschap over de wijze van inkopen;
- + Het is mogelijk een model te maken wat past bij de Roerdaalse situatie (borgen van de gewenste samenwerking);
- + Het biedt nieuwe mogelijkheden om grip te houden op de kosten.

Nadelen lokale inkoop:

- Een nieuwe inkoop vraagt veel specialistische kennis die de gemeente momenteel niet in huis heeft;
- Een aanbesteding vraagt veel tijd en is mogelijk een grote verandering;
- Bij het beperken van het aantal aanbieders zullen er huidige aanbieders zijn die hun zelfstandige contracten verliezen. Dit kan leiden tot weerstand bij de huidige marktpartijen;
- Burgers kunnen bezorgd raken over de dienstverlening indien de huidige partijen niet gegund worden en er nieuwe aanbieders komen;
- Minder regionale samenhang door verschillende werkwijze van buurgemeenten. Ook voor zorgaanbieders administratieve belasting door versnippering.

De gemeente Roerdalen wil het liefst wel gewoon regionaal blijven samenwerking op het gebied van inkoop. Er is geen behoefte om de samenwerking op te zeggen en de gemeente Roerdalen is tevreden met de regionale inkoop. Het liefst wil de gemeente slechts de lichtere vormen van zorg uit het regionale contract halen, zodat ze deze lokaal zelf kunnen inkopen en organiseren. Het is mogelijk een deel van de dienstverlening eruit te halen, hierbij zitten wel een aantal haken en ogen. Deze zijn beschreven in een toelichting op de huidige contractuele afspraken.

Lichte hulpverlening producten uit de huidige lopende regionale contracten halen om lokaal te kunnen financieren

Een deelopdracht (lichte hulpverlening) die binnen de raamovereenkomst valt, zomaar ineens buiten de raamovereenkomst gunnen, is in strijd met het verbintenisrecht; het is contractbreuk.

Daarbij is de eerste vraag: wat kan er worden gezien als “lichte hulpverlening”? Bij individuele begeleiding Wmo is er in de huidige inkoop geen onderscheid tussen licht, middel en zwaar, maar een indeling op doelgroep. Na gesprekken met de beleidsadviseur gaan we bij de Wmo uit van het product begeleiding individueel (productcodes 0270). Daarvan zijn er 59 aanbieders gecontracteerd op productcode begeleiding bij psychiatrische problematiek (02707) (bron productencatalogus). Er is

geprobeerd om samen met de business controller een inschatting te maken van hoeveel van deze zorg voor lichtere of zwaardere hulp zou vallen door een gemiddelde aantal uren te nemen. Daarbij is de aanname dat een lager aantal uren per week dan lichtere hulp betreft, een hoger aantal uren per week dan zwaardere hulp betreft. Er kan echter niet uit de facturatie of indicatie een inschatting worden gemaakt om hoeveel uren het gaat. Hierdoor kan voor de Wmo, vanwege ontbrekende informatie, geen inschatting worden gemaakt wat de omvang qua omzet (tarief x geschatte uren) van lichtere hulp is, die de gemeente niet meer regionaal maar lokaal wil beleggen bij het Sociaal Team.

Voor jeugd betreft het product begeleiding licht (productcode 45A04). Er zijn momenteel 48 gecontracteerde aanbieders (bron productencatalogus). Daarvan hebben 18 aanbieders cliënten geholpen.

In beginsel kunnen er in een lopend contract van aanbestedingen geen wezenlijke wijzigingen worden aangebracht wanneer het economisch evenwicht van de overeenkomst wijzigt in het voordeel van de opdrachtnemer, zonder dat dit in het contract is opgenomen. Het lijkt aannemelijk dat het verwijderen van producten uit de overeenkomst nadelen heeft voor de huidige aanbieders. Temeer omdat de beoogde nieuwe vorm lokale financieren (coöperatie, alles in een grotere integrale opdracht) subsidie(tender) een mogelijke koerswijziging betekent. Ook past het grote aantal partijen binnen de huidige contracten niet binnen een coöperatie-model met enkele samenwerkende partijen. Inhoudelijk zijn er waarschijnlijk ook andere aanvullende eisen, zoals samenwerking en flexibele inzet.

Echter de huidige regionale contracten zijn een resultaat van een bestuurlijke aanbesteding in 2014 afgesloten middels een Open House-model: dynamisch aankoopstelsel (DAS). In de procedure is destijds kenbaar gemaakt dat er producten met vaste tarieven zijn en producten met voorgestelde tarieven, waarin op basis van kostprijsberekeningen wat meer maatwerk is geboden binnen een bepaalde bandbreedte. Dit betrof vooral de complexere producten waarin veel aanbieders zitten met historisch een groot verschil in tarifiering.

Deze variant van bestuurlijk aanbesteden is vaker toegepast en was mogelijk onder het verlichte aanbestedingsregime (2b). Als gevolg van de aanpassing van de Aanbestedingswet bestaat het IIB-regime niet meer en is de grondslag voor het bestuurlijk aanbesteden – zoals het destijds werd vormgegeven – komen te vervallen. Een doorontwikkelde variant, het zogenoemde ‘bestuurlijk aanbesteden 3.0’, past wel binnen de huidige wetgeving en lijkt veel op een Open House.

Ook in de uitvoeringsovereenkomst zijn wijzigingen opgenomen in artikel 15. Daarbij is opgenomen onder artikel 15.2 “Partijen kunnen tussentijds in onderling overleg de producten in bijlage 2 uitbreiden, wijzigingen en/of verwijderen uit de overeenkomst.” Dit artikel geeft ruimte voor veranderingen.

In praktische zin kan de gemeente aangeven dat ze de contracten 1 op 1 wil verlengen (zonder wijzigingen) of aangeven dat ze alleen willen verlengen zonder bepaalde lichte producten (basisbegeleiding). Om dit laatste in onderling overleg te doen, dienen zij de geëigende procedure te doorlopen.

Bij een verlenging is er dus ruimte voor een tussentijdse verandering. Echter de huidige contracten zijn slechts voor een korte periode, met een looptijd van 1 jaar. Dat maakt dat er waarschijnlijk geen tussentijdse wijziging noodzakelijk is. Het vraagt een gedegen voorbereiding om een dergelijke wijziging van dienstverlening voor de gemeente te doen. Dan is het aflopen van het contract en een nieuwe aanbesteding een geëigend moment, te meer omdat ook de subsidie een looptijd van een jaar heeft.

MER toevoegen aan Sociaal Team:

De gemeente Roerdalen heeft reeds specifiek afspraken gemaakt met de gemeenten Echt-Susteren en Maasgouw over de taken, bevoegdheden en de dienstverlening van het Servicecentrum MER. Deze zijn verankerd in de gemeenschappelijke regeling. Als de gemeente Roerdalen de taken en bevoegdheden wil wijzigen dan dienen alle raden hiermee in te stemmen. Daarnaast dient ook een meerderheid van het algemeen bestuur hiermee in te stemmen, zie artikel 26 wijziging lid 1: “De regeling inclusief taken en bevoegdheden kan worden uitgebreid/gewijzigd indien de meerderheid van de deelnemende gemeenten in het Algemeen Bestuur daarmee instemmen, na verkregen toestemming van alle raden”.

Voordeel Servicecentrum MER toevoegen aan Sociaal Team:

- + De medewerkers die voorheen voor de MER werkten worden een vast onderdeel van het Sociaal Team. De afstand tussen het Sociaal Team en MER vervat, dit maakt onderling samenwerken makkelijker.

Nadeel Servicecentrum MER toevoegen aan Sociaal Team:

- Wijzingen in de positie van het Servicecentrum MER kan niet zelfstandig en heeft grote bestuurlijke gevolgen voor de regionale samenwerking.

CJG toevoegen aan Sociaal Team

Het CJG werkt niet alleen voor de gemeente Roerdalen. Het werkgebied van CJG-ML behelst ook de gemeenten Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Roermond en Weert. Er is een verwevenheid tussen het CJG-ML en AMW-ML. Het vormt samen “de basisvoorziening voor mensen van 0 tot 110 jaar”. De directeur-bestuurder en Raad van Toezicht van AMW-ML zijn dezelfde personen als die van het CJG-ML. In totaal heeft het CJG-ML 147 preventieve activiteiten georganiseerd met in totaal 5248 deelnemers. Het CJG-ML heeft in de gemeente Roerdalen vijf activiteiten georganiseerd met 28 deelnemers¹¹. Dit is opvallend want het is het laagste aantal activiteiten en deelnemers van de zeven gemeenten waarin CJG-ML werkzaam is.

Doordat het CJG voor zeven gemeenten werkt, kunnen de overkoepelende kosten (kosten voor personeel ten behoeve van centrale aansturing en ondersteuning en organisatiekosten) worden verdeeld over deze gemeenten en zijn de werkprocessen dusdanig ingericht dat deze toepasbaar zijn voor alle gemeenten. Hierdoor kan er efficiënt en effectief worden gewerkt en deze schaalgrootte borgt een voortdurende beschikbaarheid voor iedere gemeente. Indien er andere keuzes zouden worden gemaakt in de basis waarop de dienstverlening in de zeven gemeenten wordt verricht, zou dit tot een stijging van de overkoepelende kosten kunnen leiden (pagina 3, jaarverslag).

Als Roerdalen een andere keuze maakt qua subsidieverlening, heeft dit dus direct invloed op de kosten van de overige zes gemeenten. Zonder wijzigingen op het hoofdbureau van het CJG-ML en AMW-ML zouden daarmee de overheadkosten voor de overige gemeenten stijgen.

Voordelen CJG toevoegen aan Sociaal Team:

- + Wijzigingen van het CJG kan wel zelfstandig, want gemeente Roerdalen heeft een eigen subsidierelatie;

¹¹ Jaarverslag CJG-ML.

- + De medewerkers die voorheen voor het CJG-ML werkten worden een vast onderdeel van het Sociaal Team. De afstand tussen het Sociaal Team en het CJG-ML vervat, dit maakt onderling samenwerken makkelijker.

Nadelen CJG toevoegen aan sociaal team:

- Voor de overige gemeenten kan de wijziging van Roerdalen indirect een financiële impact hebben.

2.6 Alternatief Scenario zuiver inbesteden

Bij zuiver inbesteden verleent een decentrale overheid een opdracht aan een eigen overheidsdienst. De opdrachtgever en opdrachtnemer zijn onderdeel van dezelfde rechtspersoon en er hoeft geen overeenkomst onder bezwarende titel gesloten te worden. Er is bij zuiver inbesteden geen sprake van een overheidsopdracht. Dit betekent dat de decentrale overheid de opdracht zelf gaat uitvoeren en geen rekening hoeft te houden met inkoopregels en juridische inkoopvraagstukken.

In praktische zin is zuiver inbesteden een grote stap. Het betekent een grote veranderingen en een hele wijziging voor de ambtelijke formatie. De gemeenteambtenaar krijgt namelijk ook de rol van hulpverlener en uitvoerder van dienstverlening. Ze zijn in dienst van de gemeente, maar bij nieuwe/andere zorgvragen moet je andere expertise werven, met bijkomende extra kosten. Het maakt het voor de gemeente ook moeilijker om snel in te spelen op veranderingen in hulpvragen of andere maatschappelijke ontwikkelingen. Denk daarbij aan meer of minder vluchtelingen, extra aandacht voor jongerenwerkers in verband met overlast etc. Daarnaast moet de gemeente ervoor zorgen dat de kennis en ervaring passend blijft bij de hulpvraag vanuit de samenleving.

Voordelen zuiver inbesteden:

- + Bij het zelf uitvoeren van de diensten grootste mate van invloed en toezicht op de dienstverlening;
- + Geen aanbestedingsplicht.

Nadelen zuiver inbesteden:

- Vergroting van gemeentelijke formatie; een arbeidscontract verkleint de directe mogelijkheden om snel te besparen (subsidie kan jaarlijks worden bijgesteld, ook aanbesteding kan je op andere manier bekostigen);
- Het kan voor burgers een drempel zijn om bij de overheid aan de kloppen voor hulp, de drempel naar de huisarts of CJG kan als lager worden ervaren;
- Weinig flexibiliteit om snel aan te passen bij veranderende zorgvraag;
- De gemeenten wil dat de zorg- en preventieaanbieders beter gaan samenwerken in het Sociaal Team en de (lichte) hulpvraag vooropstellen, in deze constructie zijn er geen zorgaanbieders meer direct betrokken bij het Sociaal Team, want de gemeente doet het zelf.
- Algemene voorzieningen zijn vrij toegankelijk, dat maakt selectie aan de poort in principe lastiger. Bij een maatwerkvoorziening is er de mogelijkheid om te onderzoeken of de voorziening wel nodig is, waardoor er bij maatwerk selectiever zorg kan worden toegekend (vereist wel aandacht bij CJG en MER medewerker om in te zetten op passende, niet onnodig dure, zorgproducten).

2.7 Conclusie scenario's

In voorgaande hoofdstukken zijn voor de verschillende varianten alle plussen en minnen op een rijtje gezet. Daaruit blijkt dat geen van de scenario's helemaal past binnen de verwachtingen van de gemeente Roerdalen. Dit heeft ook te maken met het feit dat verwachtingen soms onderling op gespannen voet staan met elkaar:

Er zijn een aantal zaken die de gemeente Roerdalen het liefst niet veranderd ziet, dit betreft bijvoorbeeld de samenwerking van de gemeenten. Aan de andere kant wil de gemeente wel een verandering en transformatie; er moet meer integraal worden gewerkt en passende hulp moet dichtbij de burger worden geleverd. Er zit een spanningsveld tussen aan de ene kant zaken houden zoals ze zijn en aan de andere kant de wens tot transformatie. Zeker omdat dit spanningsveld niet wordt opgelost door extra financiering, dus het bestaande houden en extra dienstverlening erbij plussen. Dit past niet binnen de financieringsopgave en het tekort van 1,5 miljoen.

Omdat uit het overzicht geen keuze komt die helemaal past, hebben wij in het volgende hoofdstuk aangegeven waar wij mogelijkheden zien voor de gemeente Roerdalen om de bestaande situatie te optimaliseren en beter aan te sluiten op de gewenste transformatie. Hierin geven wij aan waarom het optimaliseren van de bestaande situatie op dit moment het beste past bij de wens van Roerdalen. Hierin wordt ook een subsidietender als kans benoemd.

3. Advies optimalisering bestaande situatie

Hieronder staan de opties om de huidige situatie te verbeteren en vervolgens staan er tussen de overige bevindingen ook nog optimalisatie mogelijkheden (POH, meer capaciteit bij CJG voor lichte begeleiding).

Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente Roerdalen tot voor kort beperkt inzicht had in wat er gebeurt lokaal en in het specialistische veld; er is minder focus op het regionale stuk en lokaal beperkte slagkracht ervaren. Dat maakt dat er beperkt grip was op de dienstverlening en de kosten. Ook zijn er veel hoge indicaties en een heel lage verzilvering. Dat wil zeggen dat de aanbieders meer uren mogen declareren dan ze nu doen. De inschatting van de indicaties voor het benodigde aantal behandeluren wordt structureel hoger ingeschat dan daadwerkelijk nodig voor de cliënten. Niet alle grote aanbieders hebben zich ingeschreven en zijn gecontracteerd voor alle producten; ze hebben een beperkt productaanbod. Dat maakt op- en afschaling binnen sommige organisaties lastiger. Het CJG verzorgt in de huidige situatie al lichte begeleiding. Deze vorm van basishulp is dus reeds ook lokaal belegd. Er wordt aangegeven dat het CJG te weinig tijd heeft om deze vorm van hulp, maar ook casusregie, goed in te vullen voor alle cliënten.

Er is behoefte aan een betere en integrale samenwerking binnen het Sociaal Team. Ook wordt een betere samenwerking, op- en afschaling tussen de regionale zorgaanbieders en het Sociaal Team gewenst. Hieronder wordt weergegeven welke mogelijkheden er zijn om de huidige situatie te optimaliseren in plaats van het oprichten van een coöperatie.

3.1 Kansen voor verbeteringen

Naast de juridische afwegingen zijn er ook met betrekking tot de verwerving (on)mogelijkheden andere opties verkend. Hiervoor zijn naast alle relevante documenten ook diverse gesprekken gevoerd met de belangrijkste betrokkenen bij de gemeente Roerdalen en de regionale projectleider inkoop. Hieronder vindt u de bevindingen in beknopte vorm:

- Onbekendheid bij de medewerkers van Roerdalen over de aanbestedingsregels. Er is veel expertise bij de regionale projectleider, dus vroegtijdig betrekken en vertalen van beleidswensen naar inkoopmogelijkheden geeft meer ruimte voor transformatie. Een inkooptraject aan sich vraagt veel aan zowel aanbieders als gemeenten, helemaal in het geval er een verandering beoogd is. Het tijdig lokaal aansluiten en tijdig lokaal en regionaal besluiten nemen over de inkoopstrategie en het kader, laat dan ruimte voor inkooptraject en vervolgens voldoende tijd voor implementatie van nieuwe contracten, aanbieders en werkwijzen.
- De MER-medewerkers zitten fysiek niet op dezelfde locatie als het Sociaal Team of het CJG-ML, dit is lastig voor de onderlinge samenwerking. Integraal werken is makkelijk als je bij elkaar zit.
- Er bestond binnen de gemeente Roerdalen een goed beeld van wat men wil bereiken; meer regie op instroom (CJG en huisarts), regie op aanbieders (doorstroom) en grip op kosten. Zoals in de inleiding is aangegeven, worden er naast dit onderzoek diverse andere deelprojecten uitgevoerd om te achterhalen wat het beste scenario is om meer grip te krijgen en passende hulp te kunnen bieden. Het loont om bevindingen die daar zijn gedaan serieus te wegen.
- De gemeente Roerdalen staat op afstand van het huidige regionaal contractmanagement. De gemeente Roerdalen wil meer grip op de kwaliteit van de geleverde dienstverlening en meer grip op de kosten. De gemeente Roerdalen kan voor de aanbieders met grote impact zelf actief vragen, zorgen en gewenste verbeteringen in dienstverlening aandragen zodat deze kunnen

worden meegenomen in contractmanagement (opvolging en focus op aanbieders met grootste impact).

- Er is een structureel tekort van circa 1,5 miljoen. Daarbij drukt een specifieke aanbieder van alle Wmo- en jeugdhulpaanbieders veruit het zwaarst op de gemeentelijke begroting met een in 2019 gefactureerd bedrag van circa €1.297.679,-

Uit gesprekken met verschillende betrokkenen blijkt dat de grip en sturing op kosten en kwaliteit van de ingekochte producten en diensten nu lastig is. Naast de bovenstaande manieren om meer grip op kosten en kwaliteit te krijgen, zijn er nog een aantal andere mogelijkheden om binnen de bestaande regionaal en lokaal georganiseerde zorg meer grip te krijgen. Deze mogelijkheden worden hieronder kort beschreven.

Opvallend zijn de lage verzilveringspercentages, er worden door het CJG meer uren toegekend dan gefactureerd. Er worden dus meer uren toegekend aan de aanbieder dan noodzakelijk. Als verklaring hiervoor is aangegeven dat CJG-medewerkers graag veilig hoog inzetten zodat het kind goed wordt geholpen. Een andere verklaring die wordt gegeven, is dat er hoog wordt geïndiceerd om de extra handelingen die bij een extra (vervolg) indicatie nodig zijn, te voorkomen. Het vraagt meer extra administratieve handelingen van CJG-medewerkers om een tweede indicatie af te geven voor meer uren. Door ruim te (over) indiceren heeft de gemeente minder grip op de dienstverlening en de aanbieders hebben geen prikkel om de zorg op het juiste moment af te schalen. Dit is een groot aandachtspunt voor de gemeente Roerdalen. Zeker omdat uit gesprekken met “CJG-medewerkers naar voren komt dat het afschalen van hulp weleens problemen oplevert. De medewerker is dan van mening dat (een gedeelte van) de doelen behaald is/zijn, maar de aanbieder wil/kan/durft niet terug te schroeven in volume”. Een verbinding tussen CJG-medewerker en behandelaar bij aanbieder is belangrijk om voor de jeugdige client de juist hulp te krijgen. Dat kan een basis vormen om de zorg tijdig op- en af te kunnen schalen, zodat de zorg niet onnodig lang blijft doorlopen met oplopende kosten voor de gemeente.

- Heel vaak wordt de duurste vorm van zorg ingezet, dit geldt voor zowel begeleiding als behandeling. De aanbieder heeft een financiële prikkel om zware begeleiding of behandeling in te zetten. Het is zaak om indicatiestellers hiervan bewust te maken. Het tarief voor deze producten is hoger. Bij de Wmo bestaat deze prikkel niet omdat er productcodes zijn op doelgroep, binnen de doelgroep middelt het tarief zich uit.
- Als het CJG een indicatie geeft voor lichte of midden zorgproducten, is er aangegeven dat er soms een discussie kan ontstaan met een zorgaanbieder die een zwaarder product wil inzetten.
- Uit een analyse van de uitnutting komt dat het product lichte begeleiding jeugd, wat uit de regionale inkoop zou kunnen worden gehaald ten behoeve van toevoeging aan de taken van het Sociaal Team Roerdalen, slechts heel weinig wordt ingezet. De CJG-adviseur gaf het volgende aan: “We herkennen ook het beeld dat er weinig begeleiding licht geïndiceerd wordt. Dat komt omdat deze vorm van begeleiding door ons CJG wordt geboden. Dat is eigenlijk een voorliggende voorziening in Roerdalen.”

Er bestaat dus reeds een overlap tussen een lokale algemene voorziening van de gemeente Roerdalen en maatwerk wat regionaal is ingekocht. Het is daarmee meer een zaak van voldoende capaciteit om die lichte begeleiding lokaal in te bedden. Indien het reeds lokaal goed wordt uitgevoerd door medewerkers van het CJG, dan bestaat er wellicht geen directe noodzaak om deze dienstverlening

ook regionaal in te kopen. Wel kan er gekeken worden of er voldoende tijd is om deze basisondersteuning te kunnen bieden.

- Huisartsen hebben geen zicht op de financiële impact van een verwijzing die zij in tien minuten uitschrijven voor een jongere. De huisartsen zien dat steeds meer ouders zelf of vanuit school een gemedicaliseerd beeld hebben van de problematiek van hun kind. Bij dat gemedicaliseerde beeld verwachten ze van de huisarts een verwijzing richting (zware) zorg. Voor huisartsen is het lastig om in de beperkte tijd van het gesprek de verwachting van ouders terug te praten, ook als de huisarts zelf vermoedt dat de oorzaak van het gedrag van het kind wellicht geen medische, maar een sociale oorzaak betreft.
- De huisartsen staan open voor een praktijkondersteuner. Een praktijkondersteuner kan langer in gesprek en daarmee beter achterhalen wat er speelt in een gezin. Inzet van de praktijkondersteuner kan helpen bij de drempel die burgers ervaren om naar het gemeentelijke loket te gaan. Door de inzet van praktijkondersteuning kan de zorgbehoefte beter in beeld komen en wellicht is inzet van de laagdrempelige ondersteuning voldoende of kan door bekendheid van de praktijkondersteuning met de mogelijkheden binnen de sociale basisinfrastructuur, de mate en zwaarte van verwijzingen naar maatwerkvoorzieningen worden verminderd.

Niet alle aanbieders hebben zich ingeschreven voor alle producten. Dat is ook heel logisch, want niet iedere aanbieder heeft de specialisten om zware doelgroepen te helpen. Bij zware zorg zijn er veiligheidsrisico's voor de client, zijn omgeving of de hulpverlener. De opleidingseisen van de hulpverlener zijn daarom ook hoger voor het product zware behandeling (WO of WOplus) dan behandeling middel (Hbo plus of WO) en behandeling licht (Hbo). Dit rechtvaardigt ook het hogere tarief voor zwaardere zorg.

- Omdat er dus een verschil in dienstverlening tussen aanbieders zit, is het belangrijk om naar de juiste aanbieders te verwijzen. Het is zaak om de verwijzers hierop te wijzen en waar nodig te helpen/trainen met het gericht verwijzen naar de juiste hulp.

De Mutsaersstichting heeft zich niet ingeschreven op alle producten. Ze kunnen daardoor niet altijd afschalen naar lichtere vormen van bijvoorbeeld begeleiding en dienen dan de client terug te begeleiden naar bijvoorbeeld het Sociaal Team. Ook de stichting Rubicon (omzet €576.438) heeft zich bijvoorbeeld enkel ingeschreven voor begeleiding individueel zwaar. Dat maakt het extra lastig om de zorg binnen de organisatie af te schalen.

- Bij het indiceren kan gekeken worden naar aanbieders die wel meerdere producten bieden, dat betreft bijvoorbeeld PGZ en kinderpraktijk Roos. Dat kan in het voordeel zijn van een client aangezien deze bij een vertrouwde aanbieder blijft en wanneer de zorgvraag verandert de client niet naar een andere aanbieder "over" hoeft. Als er wordt geïndiceerd naar aanbieders met beperkte dienstverlening (alleen lichte hulp of juist alleen zwaardere hulp) is de rol van het CJG/ Sociaal Team groter, want zij moeten een vinger aan de pols houden en het kost meer werk om zicht te houden op de client en te zorgen dat deze de juiste zorg blijft krijgen en tijdig overgaat naar andere zorgaanbieder.
- Ook in het regionale contractmanagement kan worden gefocust op de groot verbruikers als de Mutsearsgroep.

Er wordt over-geïndiceerd, te ruim in uren blijkt uit de lage verzilveringscijfers en waarschijnlijk ook in zware zorg (meeste cliënten). Er wordt aangegeven dat er nu weinig tijd is om casusregie te voeren; de cliënten blijven lang uit het zicht van het CJG en Sociaal Team gedurende de behandeling.

Het is van belang om te zorgen dat er ruimte is om daadwerkelijk basishulpverlening te kunnen bieden. De gemeente kan hiervoor extra financiering zoeken om bij huidige aanbieder meer basishulp te financieren (extra geld naar CJG en/of Sociaal Team) of door te kijken of er andere partijen zijn die voor hetzelfde geld meer basishulpverlening lokaal kunnen bieden. Daarvoor is een kostprijsrekening voor een hulpverlener die basishulp geeft van toegevoegde waarde. Daarbij kan je zaken meenemen als CAO-loon, functiemix, vakantie, overheid, directe clienttijd etc.

In aanbesteding mag je geen eisen stellen aan de vorm van de inschrijvers (of ze zelfstandig of als combinanten of als hoofdaanbieder met steun van onderaannieder inschrijven). Echter, door de opdracht breder en integraal te beschrijven, zijn er veel verschillende expertises nodig. In het gebiedsteam gaat het concreet om ervaring op de volgende gebieden bijvoorbeeld: Wmo, jeugd, indicatie, lichte hulp, verstandelijke gehandicapten, preventie-activiteiten, asielzoekers. Dat maakt het voor een individuele partij lastiger om aan te voldoen, dus zullen ze sneller wel beroep doen op andere partijen om aan de ervaringseisen te voldoen.

- Als de organisaties de expertise bundelen (bijv. in de vorm van een coöperatie of andere samenwerkingsvorm) t.b.v. van de dienstverlening in het Sociaal Team zijn ze hierin vrij. Echter, de gemeente kan niet zo maar enkel gunnen aan specifieke rechtsvorm; er kunnen uitsluitend eisen worden gesteld die niet discriminerend zijn en het voorschrijven van een rechtsvorm van inschrijver lijkt in beginsel discriminerend.

In 2.52 lid 5 staat echter wel dat de aanbestedende dienst na gunning kan vragen aan het samenwerkingsverband om een bepaalde rechtsvorm aan te nemen, zie paragraaf hieronder:

“Hoofdstuk 2.3. Regels inzake aankondiging, uitsluiting, selectie en gunning

Afdeling 2.3.1. Algemeen

§ 2.3.1.1. Ondernemers

Artikel 2.52

1. Een aanbestedende dienst wijst gegadigden of inschrijvers die krachtens de wetgeving van de lidstaat waarin zij zijn gevestigd, gerechtigd zijn de desbetreffende verrichting uit te voeren, niet af louter op grond van het feit dat zij een natuurlijke persoon of een rechtspersoon zijn.

2. Een aanbestedende dienst kan voor overheidsopdrachten voor diensten, voor overheidsopdrachten voor werken en voor overheidsopdrachten voor leveringen die bijkomende diensten of installatiewerkzaamheden inhouden, van een rechtspersoon verlangen dat deze in de inschrijving of in het verzoek tot deelneming de namen en de beroepskwalificaties vermeldt van de personen die met de uitvoering van de opdracht worden belast.

3. Een samenwerkingsverband van ondernemers kan zich inschrijven of zich als gegadigde opgeven.

4. Een aanbestedende dienst verlangt voor het indienen van een inschrijving of een verzoek tot deelneming van een samenwerkingsverband van ondernemers niet dat het samenwerkingsverband van ondernemers een bepaalde rechtsvorm heeft.

5. Een aanbestedende dienst kan van een samenwerkingsverband waaraan de overheidsopdracht wordt gegund, eisen dat het een bepaalde rechtsvorm aanneemt, indien dit voor de goede uitvoering van de overheidsopdracht noodzakelijk is."

Om deze eis te rechtvaardigen, is er in dit geval een nadere en sterkere inhoudelijke onderbouwing nodig. De argumentatie dient voldoende duidelijk te maken waarom een coöperatie noodzakelijk is bij de uitvoering van de taken in het Sociaal Team.

3.2 Subsidie Sociaal Team

De gemeente Roerdalen heeft aan Haute Equipe gevraagd om een coöperatie variant nader te onderzoeken. Er zijn hoge verwachtingen van de mogelijkheden van een goed functionerend Sociaal Team; door lichte hulp dichtbij te kunnen bieden is de client geholpen en kan mogelijk zwaardere hulp worden voorkomen. Er is nog een weg te gaan om te komen tot daadwerkelijke verandering van denken vanuit één Sociaal Team, in plaats vanuit de afzonderlijke organisatieperspectieven. Nu is er nog veel begeleiding nodig om de samenwerkende partijen ertoe te bewegen om samen te werken. De gemeente heeft naast een ambtelijk betrokken adviseur ook een externe projectleider Sociaal Team hiervoor bekostigd.

Er zijn ook andere manieren (aanbesteding, subsidie) om zonder een coöperatie op te richten (bijvoorbeeld aanbesteding), de zorgaanbieders de gewenste manier van dienstverlening (dichtbij de burger, integraal als één team) te laten uitvoeren. Een van die manieren is het verlenen van een subsidie.

Bij het inrichten van een subsidie kan er geen resultaatverplichting worden opgenomen; dan is er sprake van een overheidsopdracht die aanbesteed dient te worden. Een overheidsopdracht is een unierechtelijk begrip en heeft een andere betekenis dan een opdracht naar nationaal recht ex 7:400 BW.

In de praktijk kan de gemeente een subsidieregeling wel verder inrichten zonder daarbij afdwingbare prestaties op te nemen. In dat geval zal er dus geen sprake zijn van een overheidsopdracht en ook geen sprake van een aanbestedingsplicht.

Ook voor subsidies geldt nog steeds de mededingingsnorm, die bepaalt dat de overheid mededingingsruimte en een passende mate van transparantie moet creëren bij het verdelen van schaarse subsidiemiddelen. De gemeente Roerdalen kan hieraan invulling geven door een subsidieregeling met subsidieplafond en verdeelcriteria te publiceren.

De tendersubsidie schuurt het dichtst aan tegen een overheidsopdracht. Een voorbeeld is hiervan de subsidietender van de gemeente Alphen aan de Rijn, waarbij er vrij veel en specifieke wensen zijn opgenomen over de geleverde dienstverlening. Ook de gemeente Roerdalen heeft hier reeds zelf ervaring mee opgedaan, waarbij met hulp van bureau Vijverberg, een subsidietender voor bibliotheekwerk is doorlopen.

Het blijft echter een stimuleringsmaatregel en geen marktconforme levering van goederen of diensten. Naarmate de overeenkomst sterker vastlegt dat er sprake is van afdwingbare prestaties, kan het inderdaad meer gaan naar een overheidsopdracht. Van belang hierbij is of de uitvoering van deze verbintenis in rechte kan worden afgedwongen op de naar nationaal recht bepaalde wijze.

Subsidietender voor Sociaal Team

De huidige verdeling is op basis van binnenkomst (wie het eerst komt, krijgt de financiering). Door de verdeelcriteria aan te passen, zal er een stimulans komen om zelf tot een goede aanvraag te komen die past bij de wensen van de gemeente Roerdalen. De zorgaanbieders willen immers niet achter het net vissen en de subsidiëring van circa €585.000 verliezen.

Het is dan geheel aan de zorgaanbieders met wie ze willen samenwerken en hoe ze de onderlinge samenwerking vormgeven. De gemeente Roerdalen publiceert de uitvraag met hierin de wensen en kan dan de aanvraag selecteren die als beste wordt beoordeeld.

Hieronder een voorbeeld van beschrijving van deze wijze van verdeling voor subsidietender¹²:

“Wijze van verdeling

- 1. De verdelingssystematiek vindt plaats op basis van een subsidietender. Begin september 2020 wordt de subsidie-uitvraag bekend gemaakt.*
- 2. Om in aanmerking te komen voor een subsidie stuurt een subsidieaanvrager een schriftelijke aanvraag aan het college. De subsidieaanvrager gebruikt het beschikbaar gestelde aanvraagformulier. Daarnaast stuurt aanvrager een plan van aanpak mee en een meerjarenbegroting. Hierbij dienen aanvragers aan te geven hoe zij op basis van het beschikbare budget vorm gaan geven aan de activiteiten en taken van de deelsubsidie en hoe zij voldoen aan de subsidievereisten. De specifieke vereisten voor het plan van aanpak staan in de subsidie-uitvraag.*
- 3. De indiener van het plan van aanpak, dat voldoet aan de eisen uit de betreffende subsidie-uitvraag en als beste wordt beoordeeld, zal het aangevraagde subsidiebedrag ontvangen tot maximaal het subsidieplafond van de betreffende deelsubsidie.*
- 4. Alleen de subsidiepartij aan wie de subsidie wordt verleend kan aanspraak maken op de gelden behorende bij de betreffende deelsubsidie.”*

Wanneer een gemeente een subsidietender op deze manier uitschrijft, zullen de bestaande zorgaanbieders zelf aan slag moeten om te komen tot een goede aanvraag die voldoet aan de verwachtingen. Ook kan de gemeente opnieuw kijken naar het beschikbare budget en welke dienstverlening de gemeente hiervoor geborgd wil zien. Daarmee kan het gemeentelijk budget mogelijk leidend zijn en wellicht minder de bestaande dienstverlening of eventuele overheadkosten van zorgpartijen.

Immers, de kans bestaat dat de aanvraag niet als beste wordt beoordeeld door de gemeente Roerdalen. Een subsidietender betekent een andere houding, de gemeente zal zich met name richten op het publiceren van een passende subsidieregeling. Daarna is het aan de partijen zelf om te komen tot een subsidieaanvraag die het beste past bij de wensen van de gemeente

¹² Gemeente Alphen aan de Rijn, subsidieregeling preventie, via <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/gmb-2020-232038.html>