

Onderwerp	Notitie verzelfstandiging GKB
Van	Bob Copper, beleid Mens & Maatschappij
Aan	College van B&W
Status	Toelichting bij collegevoorstel zaak 1531957

Inleidende samenvatting

Intentie afgeven

Om meteen maar met de deur in huis te vallen. De GKB wil verzelfstandigen in de vorm van een stichting en vraagt onze intentie hierin deel te nemen. Los van eventuele sentimenten rondom de GKB adviseren wij u die intentie af te geven. In de eerste plaats omdat het belang van onze inwoners daarmee het meest gediend is. Maar ook omdat we op die manier invloed houden op het verdere proces en de voorwaarden van verzelfstandiging.

Is daarmee alles duidelijk, nee dat is het niet. In deze notitie lichten we toe wat we nu weten en hoe dat leidt tot dit advies.

Vooraf

Het dagelijks bestuur (DB) van de gemeenschappelijke regeling (GR) GKB heeft eind vorig jaar haar voornemen uitgesproken te willen verzelfstandigen. Dit is per brief gedeeld met de betrokken colleges. De aanleiding voor de verzelfstandiging is dat het huidige construct van de GKB leidt tot onrechtmatigheid en een onevenredige verdeling van de financiële lasten.

Vervolgens heeft het DB een juridische en financiële analyses laten uitvoeren. Mede op basis daarvan is het *voorgenomen* besluit genomen om de GR GKB per 1 januari 2025 op te heffen en verder te gaan in de vorm van een stichting. Het DB heeft de colleges per brief van 6 februari jl. over dit voorgenomen besluit ingelicht.

Het DB wil nu op 27 maart 2023 een *definitief* voorgenomen besluit nemen. Het DB vraagt de betrokken colleges voor die datum een intentieverklaring af te geven. Daarin spreken gemeenten dan de intentie uit om ook na de verzelfstandiging diensten te blijven afnemen van de GKB. Maar ook om vertegenwoordiging in de stichting te nemen (bestuur en/of raad van toezicht).

De verzelfstandiging van de GKB roept de vraag op of er alternatieven zijn voor de inrichting van onze schuldhelpverlening. Die alternatieven hebben we op hoofdlijnen onderzocht. In deze notitie lichten we dat verder toe. We zien voor nu, buiten de GKB, echter geen reële alternatieven.

Eerdere besluitvorming

De genoemde onrechtmatigheid is in eerdere besluitvorming al eens naar voren gekomen. Op 16 november 2021 heeft u ingestemd met de overeenkomst GKB 2022 en daarbij aangegeven dat er een aanbesteding gestart moest worden zodat er per 1 januari 2023 rechtmatig ingekocht zou kunnen worden. Eind 2022 is echter besloten de overeenkomst met de GR GKB nog eens een jaar voort te zetten. Daarbij is wel opnieuw geconstateerd dat dit niet rechtmatig is, maar wel doelmatig. Met andere woorden, het belang van continuïteit in dienstverlening voor onze inwoners is daarbij vooropgesteld. Inmiddels is duidelijk dat de toekomst van de GKB per 1 januari 2025 in de stichting ligt. We hebben onze overwegingen in deze notitie gemaakt op basis van dat gegeven. Zoals gezegd gaat deze notitie daar verder op in.

Daarbij belichten we:

- het construct GKB;
- waarom een verzelfstandiging;
- welke diensten nemen wij af;
- de alternatieven.

De GKB

De GKB is een GR van de gemeenten Assen, Meppel en Hogeveen. De GKB levert een totaalpakket van diensten gericht op schuldhulpverlening. Dit gaat zo breed als van intake en budgetbeheer tot beschermingsbewind en crisisinterventie.

Naast de 3 GR gemeenten zijn er ook 11 zogenoemde DVO gemeenten. Zij zijn geen onderdeel van de GR maar nemen jaarlijks, al naar gelang de behoefte, op basis van een overeenkomst een pakket van diensten af. Wij zijn ook zo'n DVO gemeente.

Waarom een verzelfstandiging

De huidige samenstelling van de GKB brengt de twee zaken met zich mee die de directe aanleiding zijn voor de verzelfstandiging, namelijk:

- Onrechtmatigheid;
- Onevenredige verdeling van de financiële lasten.

De verzelfstandiging moet de onrechtmatigheid wegnemen en zorgen voor een evenredige verdelingen van de resultaten.

Onrechtmatigheid

In het huidige construct is er geen sprake meer van quasi-inbesteden. Van quasi-inbesteden is sprake wanneer opdracht wordt verstrekt aan een, van de organisatie(s) afgescheiden, rechtspersoon. Bovendien moet dan aan het meerderheids criterium worden voldaan. Dat betekent dat de GR gemeenten minstens 80% van de diensten zelf moeten afnemen. In de situatie van de GKB is dat vanwege de inkopende DVO gemeenten al langere tijd niet meer aan de orde. Ook voor de DVO gemeenten geldt op grond van Europese regelgeving dat, het zonder aanbesteding sluiten van overeenkomsten met de GKB onrechtmatig is.

Wegnemen onrechtmatigheid

Wanneer de DVO gemeenten zouden toetreden tot de GR GKB is de onrechtmatigheid weg. Deze vraag is hen eerder voorgelegd, maar het merendeel van de DVO gemeenten wilden dit niet. Dat is begrijpelijk aangezien de regels van een GR vaak erg rigide zijn.

Uit de juridische analyse is daarna naar voren gekomen dat het oprichten van een stichting het meest voor de hand ligt. (maatschappelijk doel en geen winstoogmerk). In de praktijk bestaan er al kredietbanken in stichtingsvorm. Wanneer de DVO gemeenten dan vertegenwoordigd zijn in deze stichting wordt weer voldaan aan het quasi-inbesteden. Met andere woorden: het afnemen van diensten zonder een aanbestedingstraject te doorlopen blijft dan mogelijk.

(onze inkoopadviseur heeft dit bevestigd)

Onevenredige verdeling van financiële lasten

Het exploitatietekort van de GKB komt nu uitsluitend ten laste van de GR gemeenten. Het is begrijpelijk dat deze onevenredigheid vanuit de optiek van de GR gemeenten niet wenselijk is. De DVO gemeenten hebben hier begrip voor.

Positie van de DVO gemeenten tot nu

Het is goed om ons te bedenken dat wij als DVO gemeenten jarenlang in een 'veilige' positie hebben verkeerd. Het totaal van dienstverlening ondergebracht bij een degelijke uitvoeringsorganisatie. (DVO gemeenten geven aan dat zij in de basis tevreden zijn met de dienstverlening) De vrijheid en flexibiliteit van jaarlijks keuzes maken over de dienstverlening. Geen aandeel in het exploitatietekort. Tarieven zijn (met uitzondering van vorig jaar) niet of nauwelijks verhoogd.

Financiële analyse

De onzekerheid rondom de GKB duurt al enige tijd. Dit heeft zijn weerslag op de omzet, maar ook op het verloop onder het personeel. Dat betekent dat de GKB al geruime tijd wordt geconfronteerd met hoge kosten van inhuur personeel, vooral op management niveau en omzetverlies. De financiële analyse begroot voor dit jaar daarom nog een exploitatietekort. (ten laste overigens van uitsluitend de GR gemeenten). De financiële analyse laat voor de jaren erna zien dat er kostendekkend gewerkt kan worden door de stichting GKB. Daarbij is gerekend met een omzet terugval van 50%. Dit betekent wel dat er frictiekosten zullen zijn (afvloeiing FTE). De 3 GR gemeenten hebben besloten om hiervoor een weerstandsvermogen in de stichting te brengen. De DVO gemeenten worden hier niet mee belast.

Risico

Ondanks dat de financiële analyse becijfert dat er vanaf 2025 een kostendekkende bedrijfsvoering mogelijk is, is er altijd een risico van een exploitatietekort. Om een gevoel te krijgen bij wat dat in een ongunstig geval voor Tynaarlo betekent hieronder een voorbeeld (op basis van de huidige situatie):

De tekorten voor de GKB over de jaren 2021 t/m 2023 waren gemiddeld € 600.000 per jaar. Het aandeel van Tynaarlo in de GKB is ongeveer 6%. Dat betekent wanneer deze tekorten blijven voortduren in de stichting de bijdrage van Tynaarlo hierin jaarlijks ca. € 36.000 is.

Nogmaals, dit is een worst-case-scenario. Uitgaande van de financiële analyse zou deze situatie zich niet voor mogen doen. Bovendien heeft het DB al uitgesproken dat de tarieven van de stichting jaarlijks met niet meer dan de inflatiecorrectie worden verhoogd.

Wat nemen wij nu van de GKB af

Hieronder treft u een overzicht van de dienstverlening in de DVO van 2023

- Uitgebreide intake	€ 17.000
- Schulden oplossen/regelingen	€ 47.000
- Budgetbeheer	€ 90.000
- Beschermingsbewind	€ 54.000
- Budgetcoaching	€ 120.000*

<u>Totaal</u>	<u>€ 328.000</u>
----------------------	-------------------------

Jaarlijks doet de GKB ruim 30 integrale intakes met inwoners van Tynaarlo die resulteren in een schuldhulptraject.

* Dit betreft de inleenvergoeding voor een medewerker van de GKB die in Tynaarlo de werkzaamheden Wet vroegsignalering uitvoert.

Alternatieven

Zoals genoemd zijn de aanbestedingsregels (de onrechtmatigheid hierin) een belangrijk aanleiding voor de verzelfstandiging. Wanneer wij besluiten niet mee te gaan in de verzelfstandiging blijven er op hoofdlijnen twee opties over, namelijk:

1. Uitvoering in eigen beheer
2. Aanbesteden

Daarbij zou overigens een combinatie van beiden ook een alternatief. Hieronder bespreken we de alternatieven.

1. Uitvoering in eigen beheer

Dit is een meer theoretische optie dan een realistische. Zeker wanneer we de volledige dienstverlening in eigen beheer willen nemen. Wij hebben eenvoudigweg niet de schaalgrootte en organisatiekracht om te investeren in alle expertise, systemen, licenties e.d. om een volledig pakket aan schuldhulp te kunnen bieden.

Combinatie

Een meer realistisch scenario is het terughalen van delen van de uitvoering in eigen beheer. Vanuit het perspectief van dienstverlening aan onze inwoners ligt het terughalen van de intake dan het meest voor de hand. Dit betekent dan wel iets voor de bemensing en inrichting van onze Toegang. Ook ligt het dan voor de hand om de medewerkster die wij nu van de GKB inhuren* voor de vroegsignalering in eigen dienst te nemen. Temeer omdat vroegsignalering één van de doelstellingen is in de (nog vast te stellen) kadernota armoede en schuldenaanpak.

Schulden van inwoners kwijtschelden

Met betrekking tot de optie “eigen beheer” en verwijzend naar pilots in het land is al eens geopperd de schulden van inwoners kwijt te schelden en daarmee de GKB overbodig te maken. Het kwijtschelden van schulden is beleidsmatig overigens geen rare gedachte. Maar ook in dat geval is het hebben van een uitvoeringorganisatie noodzakelijk. Voordat er maar iets kwijtgescholden kan worden moeten er alsnog intake gesprekken worden gevoerd, plannen worden gemaakt, bemiddelt met schuldeisers enz. Bovendien is kwijtschelden alleen mogelijk in minnelijke trajecten. Verder heeft het kwijtschelden van schulden forse structurele budgetconsequenties.

2. Aanbesteden

Wanneer we het gehele pakket schuldhulp willen aanbesteden, moeten we een Europees aanbestedingstraject starten. Daarbij is het de vraag of er überhaupt een partij is die het volledige pakket kan en wil bieden op de aantallen zoals wij die dan in de markt zetten.

NB. Wij hebben geen marktconsultatie gedaan om dit te onderbouwen. De onderbouwing van deze ‘claim’ vinden wij in een eerste verkenning die onze collega’s in Assen hebben gedaan. Daarbij kwamen ook de volgende overwegingen aan de orde:

- de markt aan zet; minder rol voor de gemeente;
- complex aanbestedingstraject (hebben wij als enkele gemeente die organisatiekracht?);
- geen invloed op wie gaat inschrijven;
- mogelijk complex contractmanagement;
- vragen over continuïteit.

Uiteraard kan ook op onderdelen worden aanbesteed. Mogelijk is dan zelfs een enkelvoudige onderhandse gunning mogelijk. Keerzijde is dat de dienstverlening hiermee versnipperd raakt. Bovendien moet een eventuele aanbestedingstraject nu al starten willen we op 1 januari 2025 de dienstverlening kunnen voortzetten.

GKB Groningen

Voor de volledigheid willen we hier nog noemen de optie van een toetreding (over de grens) tot de GR GKB Groningen. Dat is echter niet aan te bevelen omdat we ons dan als kleine gemeente binnen de (strikte regels) zullen moeten voegen van deze grote Groningse GR.

Tot slot en samengevat

Zoals eerder gezegd, vanuit het belang van de inwoner is er voor nu geen ander optie dan meegaan in de verzelfstandiging. Er zijn alternatieven, maar die zullen gelet op de schaalgrootte van Tynaarlo gezocht moeten worden in een combinatie van mogelijke opties. Dit kost echter tijd en die hebben we nu niet. Vandaar ook dat we adviseren om de intentie aan de GKB af te geven. Daarmee ontstaat rust en continuïteit. Vanuit die positie kunnen we werken aan mogelijke alternatieven/aanpassingen.

Wij adviseren om naast het afgeven van de intentie ook aan te dringen op maximale flexibiliteit voor de deelnemers in de stichting. Dit in de zin van korte uittredingstermijnen en flexibiliteit in het afnemen van diensten. Tot slot, wanneer wij de intentie afgeven betekent dit dat wij inbreng hebben op voor ons belangrijke zaken. Maar ook dat wij meepraten over de statuten en governance.