

Samenwerkingsovereenkomst Inkoop Sociaal Domein Regio Maastricht Heuvelland

Toelichting

Algemeen

Aanleiding

De uitgebreide considerans bij de overeenkomst schetst de aanleiding om te komen tot inkoop van dienstverlening voor het sociale domein door gemeenten. De decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten en daarmee gepaard gaande bezuinigingen op de beschikbare budgetten voor het sociale domein is de belangrijkste aanleiding. De urgentie, het beschikbare tijdpad en de relatieve onbekendheid van gemeenten met (delen van) deze dienstverlening maken, dat hierbij een onderscheid is gemaakt tussen een overgangperiode/transitieperiode van 2015 en een transformatieperiode van 2016 tot 2018 (die feitelijk al vanaf nu ingaat) waarin de veranderingen in de dienstverlening structureel verankerd dienen te worden.

Bestuurlijk aanbesteden

Deze samenwerkingsovereenkomst beschrijft het proces waarbinnen de gemeenten samen met dienstverleners in het sociale domein tot dienstverleningsovereenkomsten met ingang van 2015 kunnen komen. Gemeenten en dienstverleners die deze samenwerkingsovereenkomst ondertekenen conformeren zich daarmee aan dit proces van het 'bestuurlijk aanbesteden'. Dienstverleners, die deze samenwerkingsovereenkomst aangaan, dienen zich te realiseren dat zij aan alle wettelijke eisen en aan de eisen, die gemeenten in de relevante beleidsdocumenten voor het sociaal domein hebben vastgesteld, dienen te voldoen.

Tevens zullen er nog aanvullende, meer inhoudelijke randvoorwaarden aan de dienstverleners worden gesteld. Deze aanvullende eisen zullen volgens het proces zoals in deze overeenkomst beschreven tot stand komen en zijn dus bij het aangaan van deze samenwerkingsovereenkomst nog niet (volledig) bekend. Het voordeel van deze aanpak, waarbij partijen gezamenlijk via een participatieve dialoog een soort programma van eisen voor de dienstverlening formuleren, is dat het resultaat transparant, haalbaar, redelijk en met voldoende draagvlak tot stand komt. Deze aanvullende inhoudelijke randvoorwaarden zullen deel gaan uitmaken van de uiteindelijk af te sluiten individuele dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) tussen gemeenten en dienstverlenende organisatie.

Voor dienstverleners, die inschatten dat zij niet zelfstandig aan deze wettelijke en aanvullende eisen kunnen voldoen is het aangaan van deze samenwerking niet zinvol. De toevoeging "zelfstandig" is hier gedaan om aan te geven dat deze dienstverlener in samenwerking met andere dienstverleners (bij voorbeeld via onderaanneming) wellicht wel aan eisen zoals continuïteit van dienstverlening kan voldoen. Maar in dat geval treedt deze dienstverlener niet zelf toe tot deze samenwerkingsovereenkomst.

Dynamisch samenwerken

Deze samenwerkingsovereenkomst tussen gemeenten en dienstverleners gaat in op de datum waarop partijen deze overeenkomst hebben ondertekend en loopt tot 2018. Naar verwachting zullen begin juli 2014 de Maastricht-Heuvellandgemeenten en in ieder geval de belangrijkste dienstverleners in het sociaal domein de overeenkomst tekenen. Ook andere dienstverleners, die geïnteresseerd zijn om te komen tot een DVO met (een van) de

Maastricht-Heuvellandgemeenten kunnen tot deze samenwerkingsovereenkomst toetreden. Gemeenten bieden hiermee de mogelijkheid dat ook nieuwe dienstverleners hiervan gebruik maken.

Ook andere Zuid Limburgse gemeenten kunnen tot deze samenwerking toetreden. Hoewel er nog geen concrete signalen in deze richting zijn wordt dit bij deze overeenkomst niet op voorhand uitgesloten.

Met deze samenwerking komt een open markt van vraag en aanbod van dienstverlening in het sociaal domein in Zuid Limburg tot stand. Als dit succesvol blijkt ligt een meer structurele verankering van deze samenwerking tussen gemeenten en dienstverleners ook ná 2017 voor de hand.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1.1 : Bij het opstarten van deze samenwerking wordt uitgegaan van de Maastricht-Heuvelland gemeenten, die in 2013 een convenant gericht op vergaande samenwerking hebben getekend. Dit artikel dient in samenhang met artikel 3.3 te worden gelezen, waarin een toekomstige uitbreiding met andere Zuid Limburgse gemeenten niet op voorhand wordt uitgesloten. Of hiervan gebruik zal worden gemaakt zal moeten blijken.

Artikel 1.2 : Het beleid, dat gemeenten hebben vastgesteld voor het sociale domein, legt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheidsladder: 1) eigen kracht → 2) sociale netwerk → 3) algemene voorzieningen → 4) maatwerkvoorziening. De professionele hulpverlener wordt ingezet om de burger zo mogelijk naar niveau 2 maar bij voorkeur naar niveau 1, het niveau van zelfredzaamheid en eigen regie, terug te brengen.

Artikel 1.3 : Het gaat hier om de professionele dienstverlener, die de gevraagde dienstverlening voor het sociale domein conform wettelijke en door gemeenten geformuleerde kwaliteitseisen kan leveren en daarvoor in aanmerking wil komen. Deze dienstverlener heeft de samenwerkingsovereenkomst getekend, waarmee hij zich aan de spelregels van deze samenwerking conformeert, en kan in aanmerking komen voor een DVO met één of meer gemeenten.

Artikel 1.4 : De totstandkoming van individuele DVO's op een transparante wijze is het uiteindelijke doel van deze samenwerking. De gezamenlijke deelname van gemeenten en dienstverleners aan de ontwikkeltafel (OT) zoals uitgewerkt in de artikelen 5 t/m 7 is gericht op de vaststelling van aanvullende, inhoudelijke randvoorwaarden waaraan partijen gebonden zijn bij de onderhandelingen over en het aangaan van een individuele DVO. Overwogen kan worden dat de aangepaste DVO's (geheel of gedeeltelijk) ter kennisneming op de site verbonden aan de OT te publiceren (www.sociaaldomein-maastricht-heuvelland.nl).

Artikel 1.5 : Dit artikel vormt de kern van het traject van bestuurlijk aanbesteden zoals in deze samenwerkingsovereenkomst vastgelegd. Het gaat om de inkoop van dienstverlening door gemeenten. Zij bepalen dan ook de agenda van de OT en de deelnemers daaraan. Soms zal per thema een afzonderlijke OT worden ingesteld. Natuurlijk wel in afstemming met de dienstverleners. Met name de deelname aan het fysiek overleg zal met zich meebrengen dat niet alle dienstverlenende organisaties kunnen aanschuiven. De procesbegeleiders dienen er zorg voor te dragen dat per thema in ieder geval een representatieve groep van dienstverleners fysiek aan tafel zit. Aan het virtuele overleg van de OT nemen alle ondertekenaars van deze samenwerkingsovereenkomst deel.

Artikel 1.6 : Alle partijen die de samenwerkingsovereenkomst ondertekend hebben kunnen een voorstel indienen, dus ook de dienstverleners.

Artikel 1.7 : Een uitgewerkt voorstel, dat door de gemeentebesturen is goedgekeurd, wordt ofwel ter kennisneming ofwel ter definitieve besluitvorming voorgelegd. Welke van de twee aan de orde is hangt af van de vraag bij wie de eindverantwoordelijkheid ligt. De inhoud en afspraken over de naleving van een privacyreglement of het terugbrengen van administratieve lasten bij voorbeeld bepalen partijen samen. Omzetgaranties, kwaliteitseisen e.d. stellen gemeenten eenzijdig vast, maar komen wel via het proces van de OT tot stand.

Artikel 2.1 : Het gaat om algemene procesafspraken om uiteindelijk te komen tot DVO's. Nog geen inhoudelijke afspraken over de DVO's zelf. Wel worden deze procesafspraken gebruikt om te komen tot aparte, generieke inhoudelijke randvoorwaarden, die voor alle af te sluiten DVO's gaan gelden.

Artikel 2.2 : Hiermee wordt bedoeld, dat dienstverleners die deze overeenkomst aangaan dat ook doen ten behoeve van andere dienstverleners waarmee zij samenwerken. Deze collega-dienstverleners hoeven niet afzonderlijk deze samenwerkingsovereenkomst aan te gaan, als de dienstverleners deze samenwerking met hen ook in de toekomst wensen te continueren. Desgewenst kan dat overigens wel, als deze organisaties zelfstandig aan de voorwaarden kunnen voldoen.

Artikel 2.3 : Deze samenwerking heeft weliswaar een einddatum, maar beoogt bij gebleken succes wel een structurele wijze van samenwerken aan te gaan. De samenwerking wordt niet beperkt tot de partijen die begin juli 2014 deze overeenkomst tekenen, maar staat open voor alle nieuwe of bestaande dienstverleners in het sociaal domein die later willen toetreden. Mits zij uiteraard aan de gewenste (kwaliteits)eisen kunnen voldoen.

Artikel 3.1 : Spreekt voor zich.

Artikel 3.2 : Hoewel op het moment van schrijven deze aanvullende, inhoudelijke randvoorwaarden nog niet zijn vastgesteld kunnen dienstverleners wel een inschatting maken van het feit of zij aan voor de hand liggende (kwaliteits)eisen kunnen voldoen. De wettelijke eisen die aan deze dienstverlening worden gesteld zijn bekend, evenals het vastgestelde, lokale beleid. Als partijen hier niet aan kunnen voldoen heeft toetreding tot deze samenwerking door ondertekening van deze overeenkomst geen zin.

Artikel 3.3 : Deze bepaling is opgenomen om niet alleen een uitbreiding met nieuwe dienstverleners, maar ook met potentiële opdrachtgevers/gemeenten in de regio mogelijk te maken. Of hiervan gebruik gemaakt gaat worden is niet bekend.

Artikel 3.4 : Hoewel deze samenwerking ook voor de langere termijn is bedoeld, weten we niet hoe dit gaat uitwerken. Daarom is gekozen voor een beperkte looptijd, waarna wordt gezien of de samenwerking aantoonbare toegevoegde waarde heeft gehad en continuering wenselijk is. De periodieke evaluaties als bedoeld in artikel 9 spelen hierbij een belangrijke rol.

Artikel 3.5 : De hier bedoelde bijzondere omstandigheden zijn onvoorzien. Gedacht kan worden aan verscherpte wettelijke eisen waaraan een dienstverlener niet (meer) kan voldoen, de samenwerking niet gebracht heeft wat de dienstverlener ervan verwachtte, financiële problemen (surseance van betaling/faillissement) bij de dienstverlener e.d.

Artikel 3.6 : Deelname aan deze overeenkomst kan leiden tot een privaatrechtelijke DVO tussen gemeente(n) en de dienstverlener. Deze DVO blijft rechtsgeldig, ook al ziet de dienstverlener nadien af van verdere samenwerking op grond van deze overeenkomst op grond van het vorige artikellid.

Artikel 3.7 : Dit artikellid biedt gemeenten een escape om niet alle dienstverlening voor het sociaal domein via deze samenwerking in te moeten kopen. Dit dient overigens een uitzondering te zijn, en gemeenten zullen dit ook via de weg van de OT moeten motiveren. Er kan bijvoorbeeld in de toekomst toch sprake zijn van Europese regelgeving die in bepaalde gevallen een reguliere aanbesteding voorschrijft. Het is uitdrukkelijk de bedoeling van gemeenten, deze wijze van inkopen voor het sociaal domein structureel via deze samenwerking te laten verlopen, maar in de 1^e fase zal waarschijnlijk wel vaker gebruik van deze uitzondering gemaakt moeten worden.

Artikel 3.8 : Ook dit artikellid onderstreept dat deze samenwerking flexibel qua omvang, maar ook qua inhoud kan zijn.

Artikel 4.1 : Dit artikellid spreekt voor zich.

Artikel 4.2 : Gemeenten hopen hiermee alle potentiële aanbieders bereikt te hebben maar zeker is dit niet, omdat gemeenten niet alle kleine organisaties en zelfstandigen (ZZP'rs) kennen. De publiek toegankelijke website voorziet hier deels in, waardoor eventuele dienstverleners die eerder niet in beeld waren zich alsnog kunnen melden. Anderzijds wordt ook verwacht, dat de niet bekende dienstverleners zelf in staat zijn zich op de hoogte te stellen/houden van regionale ontwikkelingen. Of voor hen geldt dat zij aan de eisen zoals in artikel 3.2 geformuleerd kunnen voldoen is niet bekend.

Artikel 4.3 : Ondertussen zijn gemeenten al (virtueel) in gesprek met vele 10-tallen geïnteresseerde dienstverleners. Het spreekt voor zich dat niet alle partijen uitgenodigd kunnen worden voor een fysiek overleg van de OT. Met het oog hierop geeft dit artikellid de ruimte om op basis van 'afspiegeling' een representatieve vertegenwoordiging van dienstverleners aan de fysieke overlegtafel van de OT te krijgen. Deze vertegenwoordiging kan overigens per OT verschillen, al naar gelang het onderwerp. U kunt zich voorstellen dat bij een thema als basisomzet andere belangen en daarmee samenhangende partijen een rol spelen dan bij een onderwerp als privacybescherming. En dat kan tot een andere samenstelling van het fysieke overleg leiden.

Artikel 5.1 : Van de ondertekenaars wordt een actieve en constructieve bijdrage aan de OT verwacht. Partijen die de overeenkomst niet ondertekend hebben kunnen wel via de website op gepubliceerde stukken, voorstellen, verslagen e.d. reageren, maar zekerheid of hun onderwerp op de agenda van de OT komen hebben zij niet.

Artikel 5.2 : Deze praktische werkafpraak spreekt voor zich. Hoewel er niet met machtigingen, volmachten e.d. gewerkt wordt is het voor de procesorganisatie wel van belang, wie voor met name het fysieke overleg van de OT uitgenodigd kunnen worden. Het is de verantwoordelijkheid van de deelnemers aan de OT ervoor te zorgen dat de meest actuele informatie bij de procesbegeleiders bekend is.

Artikel 5.3 : Zie hiervoor, spreekt voor zich. De projectleiders zijn veelal afkomstig uit de deelnemende gemeenten, maar kunnen ook extern aangetrokken zijn/worden. De uiteindelijke DVO's komen uiteraard niet via de weg van de OT tot stand. De DVO is immers het resultaat van een onderhandelingstraject tussen gemeente(n) en dienstverlener(s).

Artikel 5.4 : In het verlengde van de toelichting bij artikel 5.1 wordt hier benadrukt, dat het doen van voorstellen is voorbehouden aan partijen bij deze samenwerkingsovereenkomst.

Artikel 5.5 : Via het virtuele overleg naar het fysieke overleg vindt een stroomlijning van de behandeling van ingekomen ideeën, voorstellen en adviezen plaats. In het fysieke overleg wordt bepaald wat met de ingekomen reacties gebeurt. Met name kansrijke voorstellen kunnen dan nader worden uitgewerkt en indien nodig ter besluitvorming worden voorgelegd.

Artikel 6.1 : Spreekt voor zich, bedoeld in het kader van een open proces.

Artikel 6.2 : Spreekt voor zich, bedoeld in het kader van een open proces.

Artikel 6.3: Spreekt voor zich, bedoeld in het kader van een open proces.

Artikel 6.4 : Spreekt voor zich, bedoeld in het kader van een open proces.

Artikel 6.5 : In de praktijk zullen degenen, die namens de gemeenten met de procesbegeleiding van de OT belast zijn, de agenda van de OT bepalen en daarmee ook beoordelen of input vanuit de niet-partijen bij deze overeenkomst meegenomen wordt. Altijd vanuit een afweging, of de input van toegevoegde waarde voor het proces van de OT kan zijn. In de verwachting, dat er veel reacties op de website zullen komen, rijp en groen door elkaar, is filtering ten behoeve van de agendasetting wel noodzakelijk.

Artikel 7.1 : Dus niet alleen gemeenten, maar ook de dienstverleners die de overeenkomst hebben ondertekend kunnen om een fysiek overleg van de OT vragen.

Artikel 7.2 : Van de deelnemers aan de OT wordt een actieve instelling en bijdrage verwacht.

Artikel 7.3 : Dit loopt in de praktijk via degenen die namens de gemeenten met de procesbegeleiding van de OT belast zijn. Per OT zal moeten worden vastgesteld welke expertise nodig is en wie van de gemeenten of dienstverleners deze kan leveren of dat hier voor externe inhuur noodzakelijk is. Dit laatste zal uiteraard uit kostenoverwegingen tot een minimum worden beperkt.

Artikel 7.4 : De verwachting is, dat meer dienstverleners aan het fysieke overleg zullen willen deelnemen dan praktisch gezien mogelijk is. Dit artikellid beoogt samen met artikel 4.3 te waarborgen, dat alle bij het desbetreffende onderwerp betrokken belangen zo goed als mogelijk bij het fysieke overleg vertegenwoordigd zijn.

Artikel 7.5 : Zie hiervoor de toelichting op artikel 6.5. Het gaat hier om een uitwerking van de communicatie- en besluitvormingcyclus van de OT.

Artikel 8.1 : Dit artikel maakt duidelijk, dat deze samenwerkingsovereenkomst op zichzelf geen dienstverleningsovereenkomst is, maar dat deze het kader biedt waarbinnen die DVO tot stand kan komen. Naast deze overeenkomst zullen nog andere aanvullende inhoudelijke randvoorwaarden worden vastgesteld, die naast algemene beleidsdocumenten en wetgeving input vormen voor deze DVO's.

Artikel 8.2 : In dit artikel worden, vooruitgelopen op de inhoud van DVO's, al vast enkele voor de hand liggende verplichte aspecten ervan genoemd. Deze zullen in de vorm van nadere kwaliteitseisen en dergelijke nog worden aangevuld via de OT.

Artikel 9.1 : Deze vorm van samenwerking tussen inkopers en dienstverleners in de vorm van bestuurlijk aanbesteden is nieuw in de Zuid Limburgse regio. Dit proces zal ongetwijfeld met onvoorziene omstandigheden en aanloopproblemen worden geconfronteerd. Permanente verbetering van de gekozen werkwijze op basis van de opgedane ervaringen en periodieke evaluaties ligt dan ook voor de hand. Het eerste jaar van deze samenwerking zullen ongetwijfeld meerdere evaluatiemomenten noodzakelijk zijn, ook al met het oog op de vele onzekerheden.

Artikel 9.2 : Zie de toelichting bij artikel 9.1

Artikel 10.1 : Spreekt voor zich.

Artikel 10.2 : Spreekt voor zich. De samenwerkingsovereenkomst spreekt over meerdere bijlagen, omdat het aanvankelijk de bedoeling was de relevante beleidsdocumenten als bijlage toe te voegen. Omdat deze bijlagen echter niet voor alle 6 gemeenten exact hetzelfde zijn zouden er in totaal 6 sets als bijlagen moeten worden toegevoegd, hetgeen tot een fysiek onhandelbaar document leidt. Met het oog hierop is afgesproken, deze stukken op de website www.sociaaldomein-maastricht-heuvelland.nl virtueel ter inzage te leggen. De overeenkomst dient op dit punt nog redactioneel te worden aangepast.

Artikel 10.3 : De enige bijlage wordt de lijst met de partijen, die deze overeenkomst hebben ondertekend. Deze lijst wordt geactualiseerd op het moment, dat (nieuwe) partijen toetreden tot deze overeenkomst door ondertekening ervan.

Artikel 10.4 : Spreekt voor zich.

Artikel 10.5 : Dit is een samenwerkingsovereenkomst, die de wijze van samenwerking tussen gemeenten en dienstverleners vastlegt. Partijen beogen hetzelfde doel, te weten een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening in het sociaal domein aan burgers in het sociaal domein, die dit echt nodig hebben. Binnen de financiële kaders die daarvoor zijn. Juridisering van deze samenwerking dient te worden voorkomen. We overleggen met elkaar om problemen op te lossen en nemen elkaar daarbij serieus, vanuit de wetenschap dat partijen elkaar nodig hebben. De gang naar de rechter is echt de laatste stap. Liever nog kiezen partijen voor mediation of een andere vorm van bemiddeling om tot een oplossing te komen.

Artikel 10.6 : Spreekt voor zich.