

Aan de raden van de deelnemende gemeenten

Kenmerk : Uit/7260/NR/RvW/jg
Doorkiesnr. : 030 6086030
Bijlagen :
Datum : 15 november 2017
Onderwerp : voorstel tot oprichting van een coöperatie

Geachte raad,

Wij zijn voornemens aan het algemeen bestuur voor te stellen te besluiten tot oprichting van een coöperatie met als doel met drie GGD'en (Utrecht, Hollands Noorden en Twente) gezamenlijk een nieuw digitaal dossier jeugdgezondheidszorg te ontwikkelen en implementeren.

Het algemeen bestuur kan hiertoe, conform artikel 31a van de Wet gemeenschappelijke regelingen, niet eerder besluiten dan nadat de raden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen hierover ter kennis te brengen van het algemeen bestuur. Dit artikel is opgenomen in de wijziging van de gemeenschappelijke regeling in 2016 mede, zoals destijds ook aangegeven, met het oog op de mogelijkheid om voor het Digitaal Dossier JGZ deel te nemen in een coöperatie. Alle gemeenteraden stemden in met deze wijziging.

Daarom treft u bijgevoegd aan het conceptvoorstel aan het algemeen bestuur tot oprichting van een coöperatie door GGD regio Utrecht, GGD Hollands Noorden en GGD Twente (bijlage A). Deze bijlage bestaat uit de oplegnotitie met het voorgestelde besluit en een bijlage 1 bij het voorstel. Voor de verdere toelichting verwijzen wij u naar het conceptvoorstel.

U ontving eerder, 4 oktober jl., het voorstel voor deelname in een coöperatie. Wij hebben u verzocht dit voorstel aan te houden. In dit voorstel was nog sprake van toetreding tot een bestaande coöperatie, voortschrijdend inzicht en een aanvullend advies van Infense (ondersteunend advocaat in het proces tot aanbesteding)(bijlage 1 bij het voorstel) leidt tot dit nieuwe voorstel. Het voorstel voor deelname in een coöperatie van 4 oktober jl. wordt bij deze ingetrokken.

Wij stellen u daarom in de gelegenheid uiterlijk 12 februari 2018 desgewenst uw wensen en bedenkingen bij het algemeen bestuur kenbaar te maken. Wij zullen eventuele reacties betrekken bij het voorstel dat wij aan het algemeen bestuur voorleggen. De besluitvorming is voorzien op 28 maart 2018.

Hoogachtend,

Namens het dagelijks bestuur van GGD regio Utrecht,


drs. N.A.M. Rigter

Bijlage A: Conceptvoorstel algemeen bestuur

Bijlage A: Oplegnotitie bestuur

AGENDAPUNT 2017.

AB -

Voorstel voor de vergadering van:	algemeen bestuur
Datum vergadering:	28 maart 2018
Onderwerp:	oprichting van een coöperatie
Portefeuillehouder:	dhr. Everhardt / mw. Overduin
Indiener:	secretaris
Bijlage:	Bijlage 1: Memo Aanbesteding 'GGD Digitaal Dossier'; toetreding coöperatie

Gevraagd besluit

Het algemeen bestuur van de GGDrU besluit:

- gelezen de zienswijzen van de raden van de deelnemende gemeenten tot oprichting van een coöperatie.

Toelichting

Inleiding

De GGD'en regio Utrecht, Hollands Noorden en Twente hebben besloten gezamenlijk voor de jeugdgezondheidszorg een nieuw digitaal dossier te ontwikkelen en te implementeren. Onderstaand wordt achtereenvolgens ingegaan op het beoogd resultaat, de achtergrond van het digitaal dossier, waarom hierin samengewerkt wordt en welke juridische vorm dan daarvoor het meest geëigend is. Voor de juridische vorm van deze samenwerking zijn verschillende vormen mogelijk. Drie vormen zijn verkend; een zogenaamde meerpartijen overeenkomst, opdrachtgeverschap door één GGD en een coöperatie. Een coöperatie wordt het meest geëigend geacht.

Beoogd resultaat

De samenwerking van (vooralsnog) drie GGD'en op het gebied van het ontwikkelen en implementeren van het digitaal dossier jeugdgezondheidszorg, en in tweede instantie

voor het komen tot een GGD breed digitaal dossier, voorzien van een daarvoor geëigende juridische vorm.

Waarom een nieuw digitaal dossier?

Binnen de jeugdgezondheidszorg van GGD regio Utrecht wordt gewerkt met een digitaal dossier jeugdgezondheidszorg. De Wet publieke gezondheid verplicht alle jeugdgezondheidszorgorganisaties hiertoe. Daartoe is indertijd samen met enkele andere GGD'en het systeem MLCas aangeschaft. Het softwarepakket MLCas, in gebruik bij de drie GGDen kent een 'end of live' en wordt in die zin niet verder ontwikkeld. De leverancier heeft om die reden niet ingeschreven op de aanbesteding. Ook voldoet het huidige systeem niet meer aan de huidige eisen en wordt het niet meer goed ondersteund. Bovendien willen de GGD'en een dossier dat meer mogelijkheden kan bieden voor de cliënten (bijvoorbeeld zelf het eigen dossier inzien) en dat breder in de GGD benut kan worden. Voor de aanschaf van een nieuw systeem is, vanwege de daaraan verbonden kosten, het volgen van een aanbestedingsprocedure verplicht. Deze procedure is gaande.

Samenwerking met andere GGD'en

De markt levert op dit moment geen kant en klare oplossing voor een GGD-dossier, maar wel oplossingen voor digitale JGZ dossiers (DD JGZ). Deze oplossingen kenmerken zich door een systeemgerichte benadering, waarbij het proces volgend is op de systeeminrichting die door leveranciers is gekozen. De GGD'en Hollands Noorden, Regio Utrecht en Twente hebben het initiatief genomen om de krachten te bundelen om te komen tot de gezamenlijke ontwikkeling van een GGD-dossier waarbij juist het GGD-werkproces leidend is voor de systeeminrichting. Door de krachten te bundelen ontstaat inkoopkracht, waarmee een verandering in de markt kan worden gerealiseerd. Naast de eenmalige ontwikkeling is het de ambitie om zowel beheer en onderhoud als verdere doorontwikkeling onder te brengen in een samenwerkingsvorm die voldoende waarborgen biedt voor contractmanagement, het ondervangen van aansprakelijkheidsrisico's en financiële transparantie.

Waarom een coöperatie?

Samenwerking brengt altijd een juridische en bestuurlijke complexiteit met zich mee. Op grond van bovenstaande argumentatie wegen de voordelen van samenwerking op tegen het nadeel van deze toegenomen complexiteit. Om deze complexiteit beheersbaar te krijgen en te houden zijn er verschillende opties. Belangrijk is dat duidelijkheid en rechtszekerheid wordt geboden voor alle partijen, zowel GGD'en als opdrachtnemers.

GGD'en kunnen komen tot samenwerking via een gedeeld opdrachtgeverschap, een zogenaamde meerpartijenovereenkomst. Nadeel is dat dit soort overeenkomsten onvermijdelijk leiden tot problemen in de aansturing van de software ontwikkeling, omdat de leverancier als opdrachtnemer niet met één opdrachtgever overeenstemming moet bereiken maar met drie. Daarnaast kan dit leiden tot complexe juridische constructies omdat meerdere overeenkomsten nodig zijn om aansprakelijkheid goed te regelen. In dat geval zullen de GGD'en per contractsonderwerp moeten onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de rechten en plichten te delen dan wel te verdelen en

zullen de GGD'en reeds voorafgaand aan het opstellen van de overeenkomst overeenstemming moeten bereiken welke rechten en plichten iedere partij zal dragen.

Ook kan het opdrachtgeverschap belegd worden bij één GGD. Deze mogelijkheid betekent dat deze ene GGD die contractspartij is voor de ontwikkelfase, de rechten krijgt maar ook alle risico's loopt voor de ontwikkeling van het GGD Digitaal Dossier. De andere GGD'en kunnen formeel geen rechten en plichten jegens opdrachtnemer invoeren. Om dat wel te kunnen, zal de opdrachtgevende GGD zich jegens de andere GGD'en die inspraak wensen te hebben in de ontwikkelfase, moeten verbinden door middel van overeenkomsten met de andere GGD'en. Dan zouden wel meerdere overeenkomsten gemaakt moeten worden die de verhoudingen en aansprakelijkheden regelen tussen de drie GGD'en en opdrachtnemer, ook juridisch complex.

De meest eenvoudige oplossing voor samenwerking blijkt de coöperatieve vereniging te zijn, een coöperatie. Bij een coöperatie zijn alle rechten en plichten jegens opdrachtnemer belegd in één rechtspersoon. Eén overeenkomst regelt vervolgens de verhouding tussen de coöperatie en de opdrachtnemer. Dit biedt het voordeel dat het binden van partijen minder complex is, meer rechtszekerheid geeft, minder kosten meebrengt en sneller geregeld is. De wetgever heeft juist de coöperatie als rechtsvorm in het leven geroepen voor situaties waarin partijen vergaande samenwerking op voet van gelijkwaardigheid zoeken om schaalvoordeel te realiseren. Daarvan is sprake bij het ontwikkelen van het GGD Digitaal Dossier. Hiermee zijn het beste de risico's op bestuurlijke complexiteit en de juridische aansprakelijkheid ondervangen. De genoemde GGD'en kiezen er daarom voor samen te werken in een coöperatie.

Daarnaast biedt de coöperatie de voordelen van schaalbaarheid, zodat ook nieuwe GGD-organisaties eenvoudig kunnen toetreden. De coöperatie biedt ruimte aan de wens van de GGD'en om in de toekomst ook andere GGD'en gebruik te laten maken van het GGD Dossier. Iedere nieuwe GGD kan door middel van een lidmaatschap toetreden tot de coöperatie, waarna de nieuwe GGD haar invloed jegens de leverancier in gezamenlijkheid kan uitoefenen via de coöperatie.

Tot slot kan de aansprakelijkheid van de leden van de coöperatie bij een vereffening worden uitgesloten en bij de coöperatie worden belegd, een zogenaamde Uitgesloten Aansprakelijkheid (UA). Dat houdt in dat de aansprakelijkheid van de GGD'en die lid zijn, uitgesloten is bij een faillissement van de coöperatie. Financiële gevolgen bij vereffening berusten bij de coöperatie en kunnen niet terugslaan op de GGD of zijn deelnemende gemeenten.

Het gebruik van coöperaties in het publieke domein neemt toe. Met name in het sociaal domein wordt de rechtsvorm coöperatie, vanwege hierboven genoemde overwegingen, meer gebruikt.

De beoogde coöperatie zal geen medewerkers in dienst hebben en hieraan worden geen taken, verantwoordelijkheden of bevoegdheden overgedragen. Het bestuur bestaat uit de directies van de deelnemende GGD'en, die uiteraard binnen het mandaat kunnen handelen dat ze van hun bestuur hebben gekregen. De coöperatie treedt vooral als

contractspartij op bij de ontwikkeling van het dossier, maar ook als contractspartij voor de doorontwikkeling van het digitaal dossier en de beschikbaarstelling aan andere GGD'en. Deze doorontwikkeling betreft niet alleen wijzigingen in opgeleverde software maar ook doorontwikkeling tot het GGD-dossier. Daarnaast treedt de coöperatie op als contractpartij bij andere registraties t.b.v. koppelvlakken.

Nieuwe coöperatie

In het voorstel van 4 oktober jl. was nog sprake van toetreding tot een bestaande coöperatie. Voortschrijdend inzicht en een aanvullend advies van Infense (ondersteunend advocaat in het kort geding m.b.t. de selectiefase in de aanbesteding)(Bijlage 1) leidt tot dit nieuwe voorstel.

Het risico van eventuele claims (bijv. beslaglegging) door de oude contractpartij vanuit de niet realiserende aanbesteding voor GGD HM en HN of derden t.l.v. coöperatie Support Centrum blijkt niet te kunnen worden uitgesloten. Vanuit operationeel en juridisch oogpunt is het aan te raden een nieuwe/afzonderlijke coöperatie op te richten waarin de eenmalige ontwikkeling, maar ook het beheer, onderhoud en doorontwikkeling van het nieuwe digitaal dossier jeugdgezondheidszorg/GGD dossier wordt ondergebracht. Dit heeft als voordeel dat met een schone lei wordt gestart, zonder nasleep of restrisico's van de bestaande coöperatie. Er wordt daarom door de drie GGD'en een nieuwe coöperatie opgericht. Deze coöperatie wordt opgericht met uitgesloten aansprakelijkheid.

Formele aspecten

In artikel 31a van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is bepaald dat het algemeen bestuur bevoegd is te besluiten tot deelneming in een vereniging indien de gemeenschappelijke regeling dit mogelijk maakt. Dit is geregeld Artikel 38, lid 3 van de gemeenschappelijke regeling van GGDrU. Het algemeen bestuur kan evenwel op grond van de Wgr pas een besluit nemen nadat de gemeenteraden in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van uw bestuur te brengen.

Financiële consequenties

Uitgangspunt is dat de kosten van de aanschaf van het digitale dossier jeugdgezondheidszorg en werken met de coöperatie binnen de reguliere bedrijfsvoering van de GGD worden gedekt. Binnen de coöperatie worden geen reserves aangehouden.

Verdere behandeling

geen

Bijlage 1

MEMO

Aan : Miranda Verhagen
Van : Arjan ter Mors
Datum : 24 oktober 2017
Inzake : Aanbesteding 'GGD Digitaal Dossier'; toetreding coöperatie

Inleiding

De GGD Hollands Noorden, GGD regio Utrecht en GGD Twente (hierna: de GGD'en) zijn voornemens om de opdracht die voorkomt uit de aanbestedingsprocedure 'Aanbesteding 'GGD Digitaal Dossier', onder te brengen in een coöperatie, zoals beschreven in hoofdstuk 1.2 van het Beschrijvend Document d.d. 15-06-2017.

In dat kader overwegen de GGD'en gebruik te maken van een al bestaande coöperatie, genaamd 'GGD Support Centrum Coöperatief U.A.', waarbij thans de GGD Hollands Noorden lid is. Regas B.V. heeft jegens deze coöperatie aanspraken gemaakt en – blijkens een vaststellingsovereenkomst – wordt niet uitgesloten dat er nog overige derden zijn die nog aanspraken op deze coöperatie en/of haar leden zouden kunnen maken.

De GGD regio Utrecht en GGD Twente overwegen om toe te treden tot deze bestaande coöperatie.

Vraagstelling

In dat kader is door de GGD'en bij e-mail van 3 oktober 2017 gevraagd om een advies uit te brengen, ten behoeve van voorliggende besluitvorming. Na ontvangst van aanvullende documenten en overleg op 9 oktober 2017 is daarbij de vraagstelling aangescherpt.

Dit heeft erin geresulteerd dat de vraagstelling van de GGD'en als volgt kan worden samengevat: (i) In hoeverre lopen de GGD regio Utrecht en GGD Twente risico's door toetreding tot de bestaande coöperatie? (ii) Op welke wijze kunnen eventuele risico's voor de GGD'en worden beheerst, en mogelijk opgelost?

NB. Zoals besproken zal de vraag naar de financiële positie van de coöperatie beschouwing worden gelaten.

Conclusie en suggestie

Wij concluderen dat er een aantal risico's is verbonden aan het gebruik van de bestaande coöperatie 'GGD Support Centrum Coöperatief U.A.'. Alleen al vanwege de aanwezigheid van die risico's verdient het aanbeveling om in het kader van de opdracht voor het 'GGD Digitaal Dossier' met een schone lei te beginnen door gebruik te maken van een nieuw op te richten coöperatie.

Mochten de GGD'en om haar moverende redenen toch gebruik wensen te maken van de bestaande coöperatie, onder toetreding van de GGD regio Utrecht en GGD Twente, dan adviseren wij dat

daarvoor een aanvullende vrijwaring wordt overeengekomen ten behoeve van de toetredende GGD'en.

Daarnaast zou wellicht kunnen worden overwogen om, nadat de GGD'en zijn toegetreden tot de bestaande coöperatie en de opdracht daaraan is gegund, de bestaande coöperatie te splitsen waarbij de voormalige activiteiten worden afgesplitst.

Onze conclusie wordt hierna toegelicht.

Toelichting

GGD Support Centrum Coöperatief U.A.

De coöperatie ‘GGD Support Centrum Coöperatief U.A.’ is, blijkens het afschrift akte van oprichting d.d. 12 oktober 2015, opgericht per 12 oktober 2015 en gevestigd te Leiden, met de oprichters GGD Hollands Noorden (1) en Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden (2).

De coöperatie is opgericht met (onder meer) als doel: *“het inkopen, (verder) ontwikkelen, onderhouden en in stand houden van computer- en internetapplicaties (“programmatuur”) die de leden kunnen ondersteunen bij uitvoering van taken(..).”*¹

Na het doorlopen van een aanbesteding heeft de coöperatie gecontracteerd met de leverancier ‘Regas B.V.’ (hierna: Regas). De samenwerking tussen Regas en de coöperatie c.q. haar leden is niet naar wens verlopen, en heeft uiteindelijk geresulteerd in een ontbinding van de overeenkomst met Regas door de coöperatie. Regas heeft die ontbinding betwist en houdt op haar beurt de coöperatie aansprakelijk.

Vaststellingsovereenkomst

Ons is gevraagd om te beoordelen in hoeverre de GGD regio Utrecht en GGD Twente (ten opzichte van een nieuw op te richten coöperatie aanvullende) risico’s lopen door toetreding tot de bestaande coöperatie, gezien tegen het licht van de vaststellingsovereenkomst d.d. 12 september 2017 gesloten door ‘GGD Hollands Noorden’, ‘Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden’ en de coöperatie ‘GGD Support Centrum Coöperatief U.A.’

Uit de vaststellingsovereenkomst wordt niet duidelijk of overeenkomst met de Regas gesloten is door de coöperatie, althans in de coöperatie is ondergebracht (contractsovername). Daarnaast zien wij in de vaststellingsovereenkomst een aantal elementen die een risico met zich brengen:

- Uit de overeenkomst blijkt dat er mogelijk claims kunnen volgen van Regas en/of derden. Onduidelijk is echter wie deze derden zijn, en waarop de rechtsverhouding met deze derden betrekking heeft.
- Uit de vaststellingsovereenkomst blijkt dat partijen niet bekend zijn met een vordering van Regas, maar bevat daarover evenwel geen (harde) garantiebepaling.
- De begrippen ‘interne kosten’, ‘externe kosten’ en ‘schade’ zijn onvolledig gedefinieerd. Ter illustratie: onder welke categorie vallen bijvoorbeeld de proceskosten? Daarmee is er een zekere onduidelijkheid over hetgeen precies wel/niet onder de reikwijdte van de vaststellingsovereenkomst valt.

Dit leidt er naar onze indruk toe dat niet uitgesloten is dat de coöperatie en/of GGD regio Utrecht en GGD Twente na toetreding tot de coöperatie mogelijk toch nog belast zouden kunnen worden met verplichtingen van de coöperatie voortvloeiend uit de periode van voor toetreding die niet (geheel) door de huidige twee leden dienen te worden gedragen (“Restrisico”). Dit brengt mee

¹ Zie artikel 4.1 afschrift akte van oprichting d.d. 12 oktober 2015

dat het ons inziens aanbeveling verdient om in het kader van de opdracht voor het ‘GGD Digitaal Dossier’ met een schone lei te beginnen door gebruik te maken van een nieuw op te richten coöperatie.

Vrijwaring

Mocht echter worden afgezien van het onderbrengen in een nieuw op te richten coöperatie, dan zou afdekking van dit Restrisico kunnen worden verkregen doordat een aanvullende vrijwaring wordt overeengekomen ten behoeve van de toetredende GGD ‘en.

Een dergelijke vrijwaring zou afgegeven dienen te worden door in ieder geval de coöperatie ‘GGD Support Centrum Coöperatief U.A.’ en ‘GGD Hollands Noorden’ ten behoeve van de toetredende leden GGD regio Utrecht en GGD Twente. De relatie met het uittreedende lid ‘Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden’ kan dan ofwel i) buiten het zicht van GGD regio Utrecht en GGD Twente af worden gewikkeld dan wel ii) zou de vrijwaring mee kunnen worden ondertekend, zulks al naar gelang de voorkeuren van GGD Hollands Noorden en de opstelling van de ‘Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden’.

Een dergelijke vrijwaringsclausule dient – bij uitstek – ruim te worden geformuleerd, met als doel dat feitelijk met een schone lei kan worden begonnen, waartoe toetredende GGD’en worden gevrijwaard voor de gevolgen van alle andere aanspraken op de coöperatie dan die welke voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan door de coöperatie en/of haar leden uit hoofde van het ‘GGD Digitaal Dossier’ zoals thans aanbesteed.

Splitsing coöperatie

Een wellicht mogelijke extra beheersmaatregel zou wellicht kunnen bestaan uit splitsing van de coöperatie, waarbij alle andere activiteiten dan de activiteiten in verband met het ‘GGD Digitaal Dossier’ zoals thans aanbesteed worden afgesplitst (of andersom).

Effect daarvan zou zijn, dat “oude” claims daterend van vóór de activiteiten in verband met het ‘GGD Digitaal Dossier’ tegen een andere coöperatie dienen te worden gericht dan die waarin de activiteiten in verband met het ‘GGD Digitaal Dossier’ zijn ondergebracht. Zo kan worden getracht om achteraf alsnog een schone lei te creëren, als alternatief voor de situatie waarin het vooraf oprichten van een nieuwe coöperatie wellicht niet tot de mogelijkheden behoort.

In de mogelijkheid splitsing van de coöperatie is overigens voorzien overeenkomstig artikel 25 van de oprichtingsakte d.d. 12 oktober 2015.