

Onderwerp

Aanbesteding gebiedsondersteuningsnetwer



Steller D. van der Wal

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 60 37 Bijlage(n)

Ons kenmerk 6780894

Datum 26-02-2018 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Tijdens de commissie onderwijs & welzijn op 10 januari 2018 hebben we met u stilgestaan bij de voortgang van het sociaal domein. Met name het gebiedsondersteuningsnetwerk (GON) kwam daarbij aan bod (brief van 22 december 2018 / kenmerk 6401509). Daarbij hebben wij u toegezegd uw raad uitvoeriger mee te willen nemen in de ontwikkeling van het GON. Daarvoor organiseren we 7 maart aanstaande een informatiebijeenkomst. Daar zullen we uitvoerig stilstaan bij de inhoudelijke overwegingen.

Tijdens eerdere contacten met uw raad is gebleken dat er bij uw raad nog tal van vragen zijn. U vraagt zich bijvoorbeeld af hoe de bestaande initiatieven die nu met het innovatieatelier sociaal domein tijdelijk subsidie ontvangen, zoals bijvoorbeeld het Odensehuis en Stadsboerderij de Wiershoeck, zich verhouden tot het GON. Worden ze niet weggedrukt? We zijn van zins om deze initiatieven, die inhoudelijk de dienstverlening van het GON raken (en die nog niet tot volle wasdom zijn gekomen), voor enkele jaren parallel aan het GON te subsidiëren. Zij kunnen dan groeien. Aan het GON wordt gevraagd om cliënten zoveel mogelijk gebruik te laten maken van deze initiatieven. Dat past ook bij de opdracht van het GON, nl. afschalen. Ons voornemen is hierover op korte termijn een besluit te nemen. Uiteraard zullen we uw raad hierover informeren via een brief.

Echter voor alle duidelijkheid: er zijn ook vele initiatieven die de dienstverlening van het GON niet raken. Denk bijvoorbeeld aan het initiatief de Goeie Buurt van wijkcoöperatie Korreweg. Met het GON wordt slechts een onderdeel van de Wmo en een deeltje van de Participatiewet opnieuw gecontracteerd. Het gaat om individuele en groepsgerichte ondersteuning, kortdurend verblijf en sociale activering waarvan de contracten op korte

termijn aflopen. Een groot aantal initiatieven dat wij (incidenteel) financieren heeft nauwelijks of geen betrekking op deze diensten.

Een andere vraag die gesteld is of de cliënt wel keuzevrijheid heeft. Kunnen ze straks indien dit nodig is wel naar een ander gebied voor ondersteuning? Overeenkomstig uw wens nemen we in de aanbestedingsdocumenten op dat de ondersteuning in beginsel dichtbij huis georganiseerd wordt en dat het mogelijk moet zijn voor mensen om ondersteuning verder weg te ontvangen ('dichtbij als het kan en veraf als het moet').

U vraagt zich tevens af wat de gevolgen van deze aanbesteding zijn voor kleine aanbieders. Door de brede opdracht en de diversiteit aan ondersteuning die we vragen hebben kleine aanbieders volop de gelegenheid om mee te dingen. Tegelijkertijd kunnen we niet garanderen dat ze tot de gegunde partijen gaan behoren.

Deze vraag en de bovenstaande thema's zijn voorbeelden van inhoudelijke onderwerpen die tijdens de bijeenkomst op 7 maart aan bod zullen komen. Ook zullen we enkele vertegenwoordigers van Alphen aan de Rijn en Emmen vragen om te vertellen over de praktijk in hun gemeente, waar ook met dezelfde systematiek gewerkt wordt als we in Groningen beogen. Daarbij zullen ze ook ingaan op de vraag hoe ze aansluiten op bewonersinitiatieven.

Toezegging technische toelichting op open house, aanbesteden en inbesteden  
Tijdens de raadsvergadering op 31 januari 2018 hebben wij uw raad toegezegd u (voorafgaand aan de informatiebijeenkomst) nader te informeren over de afwegingen die gemaakt zijn met betrekking tot de contractering van het GON.

Uw raad heeft aangegeven graag geïnformeerd te willen worden of er andere mogelijkheden zijn dan het aanbesteden van de dienstverlening. Zo noemde uw raad als voorbeeld dat bij stichting WIJ is gekozen voor inbesteding. Ook heeft u vragen over de organisatievorm van het GON. In deze brief wordt ingegaan op de door u gestelde vragen, die met name ingaan op het 'hoe' van de dienstverlening. Het gaat daarbij om juridisch gezien de meest geëigende manier om de dienstverlening te contracteren.

Welke dienstverlening gaat het GON per 1 januari 2019 leveren?

De onderstaande dienstverlening zal per 1 januari 2019 gecontracteerd worden:

- individuele ondersteuning.  
Individuele ondersteuning richt zich op het bieden van begeleiding in het dagelijks functioneren. Het gaat om het actief herstellen, dan wel compenseren van een beperkt of afwezig regelvermogen waardoor iemand niet voldoende of geen regie over het eigen leven kan voeren;
- groepsgerichte ondersteuning.  
Groepsgerichte ondersteuning (dagbesteding) heeft als doel mensen met een beperking te ondersteunen bij het actief zijn in de maatschappij;

- kortdurend verblijf.  
Kortdurend verblijf richt zich op de tijdelijke ontlasting van mantelzorgers, gebruikelijke zorg(er)s en/of gezinsleden. Daarbij is het verhaal van de zwaarbelaste mantelzorger (verzorger) leidend. Mensen met een beperking of een handicap die thuis wonen en permanent toezicht en/of hulp nodig hebben, kunnen dan ergens logeren;
- sociale activering voor mensen (met de focus op bijstandsgerechtigden) die langdurig ondersteuning nodig hebben. Vanuit de Participatiewet streven we ernaar dat zoveel mogelijk mensen (met een WWB-uitkering) ondersteunen naar betaald werk. Wanneer dit (nog) niet mogelijk is, kan sociale activering worden ingezet als eerste stap in de verdere ontwikkeling richting betaald werk. Onder sociale activering verstaan we het verrichten van onbetaalde maatschappelijk nuttige activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige participatie.

De bovenstaande dienstverlening kent op dit moment een financieel volume van ruim 20 miljoen euro.

Aan aanbieders wordt gevraagd om diensten zoveel mogelijk als algemene voorzieningen te organiseren, maar ook maatwerkvoorzieningen zullen nodig blijven.

#### Noodzaak contractering per 01-01-2019

De gemeenten Groningen en Ten Boer hebben de individuele en groepsgerichte ondersteuning en kortdurend verblijf gezamenlijk als maatwerkvoorzieningen ingekocht voor de jaren 2016 en 2017. Onlangs is gebruik gemaakt van de eenmalige verlengingsoptie van één jaar van de contracten voor deze dienstverlening. Daarom is verlenging niet mogelijk en zijn de contracten uiterlijk tot en met 31 december 2018 van kracht. Het is dus noodzakelijk om de genoemde diensten (verlening ondersteuning) opnieuw te contracteren vòòr 1 januari 2019. Hierbij zijn we gebonden aan strakke (wettelijke) termijnen. Terugrekenend in tijd hebben de aanbieders na de zomervakantie de tijd nodig om zich te kunnen voorbereiden op een zorgvuldige overgang van de inwoners naar de nieuwe situatie. Alleen zo kan de continuïteit van de ondersteuning worden geborgd. Dit betekent dat de (voorlopige) gunning rond de zomervakantie en de publicatie van de aanbesteding eind maart/begin april 2018 moet plaatsvinden.

Het gevolg van het niet halen van de planning is dat we opnieuw moeten inkopen d.m.v. een 'open house'-constructie. Daarbij selecteren we geen aanbieders, maar kunnen aanbieders die aan minimumeisen voldoen meedoen. Dit is de huidige praktijk. Dit betekent dat de gemeente met betrekking tot een groot deel van de ondersteuning vanuit de Wmo onvoldoende zal kunnen sturen op transformatie van de ondersteuning en kostenbeheersing. De huidige trend van forse stijging van de kosten voor de ondersteuning zal zich hierdoor naar verwachting voortzetten.

De stagnatie van de transformatie van het sociaal domein is geen gewenste ontwikkeling. Terugkijkend op de periode vanaf 2015 kunnen we constateren dat de transformatie van de individuele en groepsgerichte ondersteuning (te) langzaam op gang komt. Het huidige systeem is onvoldoende toegerust om de beoogde transformatie te bewerkstelligen. Dit blijkt onder andere uit de stijging van het aantal indicaties voor maatwerkvoorzieningen en de overschrijding van de middelen voor de bovengenoemde ondersteuning. De huidige p x q financiering prikkelt aanbieders niet tot het transformeren van de ondersteuning. Rekening houdend daarmee willen we overgaan naar lumpsumfinanciering op basis van resultaat. Daarnaast worden de taken vanuit de Participatiewet en de Wmo gescheiden uitgevoerd, terwijl er qua doelgroepen sprake is van overlap.

Het is wenselijk om de verbinding te maken.

Een ander punt is dat bij het grote aantal gecontracteerde aanbieders, meer dan honderd, zorgvuldig contractmanagement en -beheer in het gedrang komt. De gemeente kan hierdoor onvoldoende samen met aanbieders sturen op transformatie van een belangrijk deel van de ondersteuning vanuit de Wmo. Reden om het vanaf 2019 anders aan te pakken.

#### Welke doelen streeft de gemeente na en hoe borgen we dit?

Bij het GON moet de inwoner centraal staan. Daarbij is het van belang dat de inwoner bij de ondersteuning kan kiezen uit een divers en laagdrempelig aanbod. Ook betekent dit dat het GON moet aansluiten bij de behoefte van inwoners in termen van 'ondersteuning dichtbij als het kan, en veraf als het moet'.

Het GON organiseert bij de uitvoering een verbinding tussen de Wmo dienstverlening en de sociale activering, werkt gebiedsgericht (4 gebieden) en zorgt voor een dekkend aanbod. Daarbij borgt de stichting WIJ de onafhankelijke toegang (wat) en vult het GON de ondersteuning in (hoe). Het GON maakt bij het 'hoe', daar waar dat kan, gebruik van voorzieningen uit spoor 1 (basisvoorzieningen, burgerinitiatieven en innovaties van particulieren) en realiseert zoveel mogelijk ondersteuning in de vorm van een algemene voorziening en maakt actief gebruik van bestaande algemene voorzieningen.

Met het oog op deze doelen selecteren we als gemeente een beperkt aantal aanbieders die de transformatiedoelstelling van de gemeente onderschrijven. Deze selectie vindt plaats op basis van kwaliteit en resultaat. Van inschrijvende aanbieders verlangen we dat zij bekend zijn met de lokale infrastructuur en de vraagstukken van het gebied kennen (wordt als gunningscriterium in de aanbesteding meegenomen). Tot slot zetten we in op het verstevigen van de samenwerking in het gebied (en indien nodig daarbuiten) en nemen dat mee in de uit te zetten opdracht.

In de opdracht voor het GON worden bovenstaande doelen in de vorm van eisen expliciet benoemd. Verder maken ze deel uit van de criteria die

gehanteerd worden bij de selectie van aanbieders. In uw commissievergadering van 10 januari 2018 en tijdens de raadsvergadering van 30 januari 2018 heeft u aangegeven het volgende onder andere belangrijk te vinden:

- Dat de inwoners de mogelijkheid moeten hebben om buiten hun eigen wijk of gebied ondersteuning te krijgen. Dit wordt als zodanig van aanbieders gevraagd.
- Dat de samenwerking tussen de Wij-teams, gebiedsteams en het GON goed georganiseerd moet worden en dat de rollen duidelijk moeten zijn. Aan aanbieders wordt gevraagd hoe ze de samenwerking gaan verstevigen in het gebied. In de opdracht die aan de aanbieders wordt meegegeven, wordt het werkproces en de 'klantreis' beschreven.
- Dat er niet 'een cowboy' uit het westen komt die in Groningen het GON gaat leveren. Door te selecteren op kwaliteit, op geschiktheid en door kennis van de bestaande netwerken en problematiek te vragen, worden passende aanbieders geselecteerd. Mocht het zo zijn dat er een aanbieder van elders inschrijft, dan wordt deze hierop getoetst. Praktijkervaringen elders leren dat een dergelijke partij dan lokaal medewerkers werft.

#### Selectie aanbieders

Voor het GON wordt er per gebied (Groningen en Ten Boer zijn in vier gebieden ingedeeld) een 'partner' geselecteerd die naar verwachting samen met andere aanbieders de dienstverlening in het gebied gaat organiseren. Het GON is dus niet zoals stichting WIJ één organisatie, maar een combinatie van samenwerkende aanbieders.

Voor gemeenten zijn er, bij de uitvoering van de dienstverlening door andere organisaties dan de gemeente, twee opties: inkopen via open house of aanbesteden. Gemeenten in het land verschillen daarbij in hun keuze tussen deze opties. Hieronder lichten we onze keuze toe.

#### *Inkopen via open house*

Bij een open house constructie worden aanbieders niet geselecteerd. Elke aanbieder die voldoet aan de eisen kan meedoen. Dit is de huidige werkwijze bij de Wmo, waarbij we de financiering op basis van  $p \times q$  plaats vindt. Zoals we hebben aangegeven onder 'Noodzaak contractering per 01-01-2019' willen we afstappen van deze constructie.

#### *Aanbesteden*

Bij aanbesteden selecteert de gemeente (een beperkt aantal) aanbieders op basis van kwaliteit en prijs. Zoals al eerder aangegeven wil de gemeente afstappen van de 'open house'-constructie. De gemeente wil per 2019 een (klein) aantal aanbieders per gebied selecteren, die gaan samenwerken in vier

gebieden. Aanbieders *selecteren* heeft tot consequentie, dat de gemeente *moet* aanbesteden. Ook het budget van het GON is ruim boven de EU-norm van € 750.000, zodat de opdracht aanbestedingsplichtig is (artikelen 2.38 en 2.39 van de Aanbestedingswet 2012). Conclusie: er is geen andere optie dan aanbesteden.

Inbesteden is geen optie. Het is een uitzondering op aanbesteden die alleen onder strikte voorwaarden toegepast kan worden. De gemeente moet dan overwegende invloed hebben op een organisatie en hoeft dan niet te selecteren. Dat is de huidige werkwijze met de stichting WIJ. Door de andere rol en positie van stichting WIJ, waarbij wij overwegende invloed hebben, konden wij gebruik maken van de mogelijkheid om in te besteden.

Hoe is het proces met stichting WIJ gelopen?

Tot 1 januari 2018 hebben de WIJ-teams in een netwerkorganisatie op basis van een convenant gewerkt onder directe sturing van de gemeente. Per 1 januari 2018 zijn de medewerkers over gegaan naar de Stichting WIJ, die medio 2017 is opgericht. De stichting voert gemeentelijk beleid uit op gebied van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet; zij doet de intake, verwijzingen en verleent kortdurende hulp (ter overbrugging). In de stichting WIJ heeft de gemeente 'overwegende invloed' – het gaat om een 'verlengde arm'-constructie. Dit is nodig, omdat de gemeente deze werkzaamheden niet in de markt wil zetten en openbaar wil aanbesteden, maar juist direct en exclusief opdracht wil kunnen geven aan stichting WIJ. De juridische constructie daarvoor is 'inbesteden' en voorwaarde is dan, dat de gemeente overwegende invloed heeft. Bij de rechtsvorm van stichting WIJ had de gemeente dus een direct belang. Om die reden is uw raad nauw betrokken bij de discussie over de rechtsvorm en heeft u toestemming gegeven voor oprichting van de stichting WIJ in 2017.

En het GON? De zorgaanbieders hebben een heel andere positie dan Stichting WIJ in dit speelveld. Zij staan verder van de gemeente af. De gemeente stuurt de zorgaanbieders door het budget en de gewenste aard en kwaliteit van de ondersteuning (resultaat, 'wat') voor te schrijven en de aanbieders vullen dat in ('hoe'). Ze verlenen langdurige ondersteuning aan inwoners en zijn vaak in meerdere gemeenten actief. Deze ondersteuning hebben Groningen en Ten Boer tot nu toe in de markt gezet door een opdracht via een 'open house'-constructie te verstrekken. De vraag is breed in de markt gezet; alle aanbieders die aan de gemeentelijke eisen voldeden hebben een contract met de gemeente gesloten.

De aard van de gevraagde dienstverlening in het GON, voor een belangrijk deel specialistische en langdurige ondersteuning, is anders dan de dienstverlening van de stichting WIJ. WIJ verleent de toegang tot ondersteuning en verricht preventieve werkzaamheden. Het is niet een reële optie om de opdracht voor het GON (deels specialistische en langdurige) ondersteuning die heel divers van aard is en nu bij de genoemde 118

aanbieders belegd is geheel in te besteden, dus al deze expertise in eigen huis nemen. Het is alsof je zou besluiten om niet meer de boodschappen bij de supermarkt te doen, maar alle producten in eigen huis te maken.

*Het voorgaande overziend is onze conclusie dat we alleen door een aanbesteding onze gewenste doelen kunnen realiseren, omdat er geen andere alternatieven zijn.*

#### Inkoopovereenkomst of subsidie?

Na de aanbesteding kan de gemeente een inkoopovereenkomst sluiten of een subsidie verlenen met een uitvoeringsovereenkomst om de activiteiten uit die subsidiebeschikking afdwingbaar te maken.

In dit kader is de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) reële prijs Wmo 2015, die sinds februari 2017 van kracht is, richtinggevend. Hierin worden de voornaamste elementen van de kostprijs geregeld en wordt voorkomen dat gemeenten ondersteuning onder de kostprijs contracteren.

Op grond van deze AMvB moeten we een marktconforme prijs betalen die in een inkoopovereenkomst wordt geregeld. Omdat we een marktconforme prijs betalen is de optie om te gaan subsidiëren van de baan.

#### Wijze van aanbesteden en rechtspersonen/organisatievormen

De opdracht GON is aanbestedingsplichtig. Aangezien de gemeente wil selecteren op basis van kwaliteit en innovatiekracht, is een openbare aanbesteding onvermijdelijk.

In welke vorm de markt zich organiseert dient aan de markt overgelaten te worden. De overheid mag zich hierin niet mengen. Dat kan een rechtspersoon zijn (bijv. stichting, coöperatie) dan wel een samenwerkingsverband op contractuele basis (overeenkomst, convenant, joint venture, hoofdaannemer, etc.).

#### Risico's

De dienstverlening moet per 01-01-2019 opnieuw gecontracteerd zijn, anders komt de continuïteit van ondersteuning voor inwoners in gevaar. Aangezien een aanbestedingstraject een doorlooptijd van enkele maanden kent en ook aanbieders zich moeten kunnen voorbereiden op de dienstverlening, zal de opdracht eind maart/begin april gepubliceerd moeten worden. Rek in het traject is er niet.

Het gevolg van het niet halen van de planning is dat we opnieuw moeten inkopen d.m.v. een 'open house'-constructie. Dit betekent dat de transformatie van de dienstverlening wordt vertraagd en de kosten voor de ondersteuning naar verwachting zullen blijven stijgen. Ook bij inkoop d.m.v. een 'open house'-constructie moeten we een inkoopovereenkomst afsluiten. Een subsidie met een uitvoeringsovereenkomst is dan ook niet mogelijk, omdat we als gemeente een marktconforme prijs moeten betalen (zie 'Inkoopovereenkomst of subsidie?').

Een ander risico voor de planning is dat de voortgang mogelijk stagneert door

aangespannen rechtszaken. Deze vertraging valt de gemeente in dat geval niet toe te rekenen. Dan kan de raamovereenkomst, op grond van bepalingen van de Aanbestedingswet, verlengd worden met een redelijke termijn voor het afronden van de aanbesteding.

#### Vervolg

We hopen uw raad met deze brief inzicht te hebben gegeven in onze afwegingen met betrekking tot de contractering van het GON en wat u kunt verwachten tijdens de informatiebijeenkomst. Eventuele aandachtspunten van uw raad voor de aanbesteding zullen we meenemen in het traject na de bijeenkomst van 7 maart. Na de informatiebijeenkomst zullen wij u schriftelijk informeren over de manier waarop we uw aandachtspunten meenemen bij de aanbesteding. Deze brief kan uw raad agenderen voor de veegcommissie van O&W op 21 maart 2018.

Zoals we eerder aangaven koersen we op publicatie van de aanbesteding eind maart/begin april 2018. Dit hangt samen met de wettelijke doorlooptijd van een aanbestedingsprocedure en de (wettelijke) termijn die de geselecteerde aanbidders nodig hebben om zich organisatorisch voor te bereiden op de overgang die op 1 januari 2019 zal plaatsvinden. Hier speelt uiteraard ook het belang van een zorgvuldige overgang van inwoners (die nu ondersteuning ontvangen) naar de nieuwe situatie.

Kanttekening bij de voorgaande alinea is dat we op dit moment een kostprijsonderzoek uitvoeren naar de benodigde hoogte van het lumpsum bedrag voor de aanbidders. Het besluit over de aanbesteding is een bevoegdheid van het college. Als uit het kostprijsonderzoek blijkt dat de benodigde lumpsum het in 2018 beschikbare budget overstijgt is er in april een besluit van uw raad nodig. In dat geval is het noodzakelijk de publicatie op te schorten tot begin mei. Dit betekent dat de aanbestedingsprocedure in de zomervakantie valt en de geselecteerde aanbidders na de procedure minder voorbereidingstijd zullen hebben.

Voor eventuele tussentijdse vragen kunt u contact opnemen met meneer M. Halley (050-3675311 / mazanga.halley@groningen.nl).

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter den Oudsten', written over a horizontal line.

de burgemeester,  
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Teesink', written over a horizontal line.

de secretaris,  
Peter Teesink