

Onderwerp Aandachtspunten voor de aanbesteding van het gebiedsondersteuningsnetwerk

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 6841897

Datum 16-03-2018 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Op 7 en 14 maart 2018 hebben we met u gesproken over de aanbesteding van de individuele en groepsgerichte ondersteuning, kortdurend verblijf en sociale activering; ook wel aangeduid onder de voorlopige werktitel gebiedsondersteuningsnetwerk (GON). Tijdens deze informatiebijeenkomst heeft uw raad een aantal aandachtspunten meegegeven. Zoals afgesproken aan het einde van de informatiebijeenkomst informeren we u over de manier waarop we uw aandachtspunten meenemen bij de aanbesteding.

Werktitel GON

We hebben gemerkt dat deze werktitel tot verwarring kan leiden, omdat hij eigenlijk te breed is. Wij streven ernaar dat er een goed functionerend netwerk in de wijken ontstaat waarbij burgers zo goed mogelijk worden ondersteund. Dit netwerk bestaat uiteraard uit meer partijen dan de zorgaanbieders die te maken krijgen met de nieuwe aanbesteding. Ook de WIJ, de gebiedsteams, de bewoners en andere maatschappelijke partners maken deel uit van dit netwerk. De nieuwe wijze van contracteren van zorgaanbieders (onder de noemer GON) moet bijdragen aan de versteviging van dit netwerk.

Aanbieders

Tijdens de eerste informatiebijeenkomst heeft u aandacht gevraagd voor nieuwe en kleine aanbieders. Deze hebben volop de gelegenheid om mee te dingen. Door de brede opdracht en de diversiteit aan ondersteuning die we vragen hebben ook kleine aanbieders voldoende mogelijkheden. Grote aanbieders zullen hen nodig hebben. Tegelijkertijd kunnen we niet garanderen dat ze tot de gegunde partijen gaan behoren. Voorop staat bij ons

het belang van de inwoners waarom het gaat. Voor hen willen we goede en passende ondersteuning.

Ondersteuning buiten het gebied

Bij beide informatiebijeenkomsten heeft u het belang van keuzevrijheid voor cliënten benadrukt. 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').

Lokale binding en bewonersinitiatieven

Ook heeft uw raad aangegeven het belangrijk te vinden dat aanbieders binding hebben met de lokale situatie. Bij de aanbesteding zullen we als gunningscriterium opnemen dat aanbieders bekend moeten zijn met de lokale infrastructuur.

Bovendien vragen we bij deze aanbesteding van aanbieders expliciet om gebiedsgericht te werken en eisen we dat ze daarbij samenwerken met andere partners in het gebied (waaronder de WIJ Groningen en de gebiedsteams). We vragen aanbieders ook gebruik te maken van en aan te sluiten bij de (bestaande) mogelijkheden in een gebied.

Daaronder vallen ook een aantal recente initiatieven van het innovatieatelier sociaal domein. Het gaat om het Odensehuis, het Hamelhuis, Kringloop Plus, stadsboerderij de Wiershoeck en de Opstap. Dit zijn kleinschalige, particuliere initiatieven op het snijvlak van Wmo, participatie en welzijn. Ze raken aan deze huidige dienstverlening, maar doen meer; werken zonder drempels en met deelnemers en vrijwilligers met verschillende achtergronden. We geven deze initiatieven de kans zich door te ontwikkelen bij wijze van verlengd Innovatieatelier. Zij leveren nu al een bijdrage aan de afschalingsopgave door niet of nauwelijks nog gebruik te maken van Pgb's. Naast het GON gaan we hen in 2019 en 2020 nog financieren als algemenevoorziening. Omdat het om kleinschalige initiatieven gaat, kunnen we ze financieren op incidentele basis.

Deze financiering staat dus los van het lumpsum budget voor het GON. De financiering wordt gedekt uit de structurele mantelzorggelden (95.000 euro) en het Wmo innovatiebudget (290.000 euro). Daarmee is het Wmo budget voor innovaties voor 2019 en 2020 volledig ingezet. Indien uw raad aanvullend middelen voor innovaties Wmo wil zal er door uw raad een apart besluit genomen moeten worden.

Nog deze zomer ontvangt u een evaluatie van het innovatieatelier. Daarin staan ook conclusies en aanbevelingen voor het vervolg.

In 2020 weten we wat de initiatieven hebben opgeleverd, en wat de beste positionering is van deze vijf ideëel gemotiveerde initiatieven.

De volledige besteding van het innovatiebudget WMO wil niet zeggen dat er geen ruimte is voor nieuwe innovaties. We verlangen van aanbieders dat zij

meewerken aan de gewenste transformatie en aansluiten bij (toekomstige) bewonersinitiatieven die de dienstverlening van hen raken. Een deel van de lumpsum is opgebouwd uit budget voor innovaties. Daarnaast geldt in algemene zin dat het GON er financieel baat bij heeft om de samenwerking aan te gaan met (nieuwe) lokale initiatieven in de wijken. Deze samenwerking kan organisatorisch of projectmatig plaatsvinden waarbij het GON desgewenst bijdraagt aan de professionalisering van bewonersinitiatieven. Deze kan er ook uit bestaan dat het GON financieel bijdraagt. Dit leidt er immers toe dat er een goedkoper alternatief wordt gecreëerd. Voor burgers betekent dit meer variatie in het aanbod en voor het GON betekent dit een financiële besparing.

Het gebruik maken van, en het aansluiten bij de mogelijkheden van een gebied (waaronder de bewonersinitiatieven) is een gunningscriterium bij de aanbesteding. Daarmee selecteren we aanbieders die zich hieraan willen verbinden. Verder zien we gedurende de looptijd van de overeenkomst toe op de daadwerkelijke realisering in de praktijk.

Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit een aanzienlijke versterking van de binding van aanbieders met de lokale situatie.

Taakverdeling WIJ Groningen, GON, gebiedsteams

Uw raad heeft ook gewezen op een heldere taakverdeling tussen WIJ Groningen, het GON en de gebiedsteams.

De gebiedsteams zijn de oren en ogen van de gemeente in de gebieden. Zij kennen de organisaties en bewonersvertegenwoordigers. Signaleren knelpunten en kansen en stimuleren bewonersinitiatieven en bewonersparticipatie.

Specifiek wat betreft de bewonersinitiatieven geldt dat de WIJ-teams sociale bewonersinitiatieven desgewenst versterken en faciliteren. Het GON sluit hierbij aan wanneer deze bewonersinitiatieven hun dienstverlening voor bewoners raken.

We hechten er grote waarde aan dat activiteiten in de wijken in samenhang tot stand komen. Wij willen dat het GON, net als de WIJ-teams, zich actief opstelt binnen het gebiedsteam en deelneemt aan het proces voor de totstandkoming van het gebiedsprogramma. Gedurende het jaar wordt in vijf stappen (Analyse, Opgave, Programma, Uitwerking, Uitvoering) toegewerkt naar de uitvoering van een gebiedsprogramma in de wijken.

Zowel het GON als de WIJ Groningen hebben een rol/taak bij het verlenen van individuele ondersteuning.

De ondersteuning vanuit WIJ Groningen is licht en niet langdurig. De afweging van de kracht van het netwerk van de inwoner in relatie tot de zwaarte van de vraag bepaalt of de ondersteuning door WIJ Groningen wordt ingezet of dat er verwezen wordt naar een aanbieder (waaronder het GON). Langdurige en intensieve ondersteuning doet het GON.

Verder hebben zowel het GON als de WIJ Groningen een rol/taak bij de toegang tot ondersteuning. De ondersteuning van het GON zal deels in de vorm van algemene voorzieningen en deels in de vorm van maatwerkvoorzieningen worden georganiseerd. Inwoners kunnen rechtstreeks aankloppen bij het GON als zij gebruik willen maken van de algemene voorzieningen. Het GON voert in die situaties vervolgens een lichte toets uit om te bezien of de inwoner tot de doelgroep van de algemene voorziening behoort. Bij twijfel wordt verwezen naar het WIJ-team. WIJ Groningen heeft daardoor de regie.

Onze verwachting is dat de verreweg de meeste inwoners die een ondersteuningsvraag hebben, zich (eerst) zullen melden bij een WIJ-team. We baseren dit op ervaringen van andere gemeenten waar de ondersteuning door zorgaanbieders ook (deels) in de vorm van algemene voorzieningen is georganiseerd. WIJ Groningen is de expert in de vraaganalyse en regievoering. Als inwoners zich melden bij WIJ, zal WIJ een vraaganalyse uitvoeren en samen met de inwoner een plan van aanpak opstellen (op basis van te behalen resultaten). Als lichte ondersteuning door de WIJ onvoldoende is, zal het GON worden ingeschakeld. Het GON maakt samen met de inwoner een uitvoeringsplan. WIJ Groningen beoordeelt vervolgens of met het uitvoeringsplan de resultaten (die in het plan van aanpak van de WIJ zijn geformuleerd) behaald kunnen worden. Vervolgens volgt en evalueert WIJ Groningen of met de uitvoering de resultaten behaald worden (regiefunctie). Daarmee is WIJ Groningen op het individueel klantniveau inhoudelijk opdrachtgever van het GON.

Tijdens de informatiebijeenkomst op 7 maart 2018 heeft WIJ Groningen gewezen op het belang van een goede samenwerking tussen het GON en de WIJ-teams bij uitvoering van de bovenstaande taken. Hierop zullen we toezien als opdrachtgever van zowel de WIJ Groningen als het GON tijdens de looptijd van de overeenkomst.

Ook heeft de WIJ Groningen benadrukt dat de eventuele overgang van inwoners naar een andere aanbieder zorgvuldig begeleid moet worden. Dit vraagt ook om een intensieve samenwerking tussen de WIJ-teams en het GON. Hierop zullen we toezien. Daarbij vragen we bij de aanbesteding van de inschrijvende aanbieders om aan te geven hoe zij een zorgvuldige overgang zullen realiseren. Dit is een gunningscriterium bij de selectie van aanbieders.

Aanbesteden

Tijdens beide informatiebijeenkomsten hebben wij uitgebreid met u gesproken over subsidiëren, inkopen via open house en aanbesteden. Hieruit is duidelijk geworden dat de gemeente op grond van haar wettelijke taak de dienstverlening moet kunnen afdwingen. Rekening houdend daarmee, en gelet op onze doelen, is onze conclusie dat we alleen door een aanbesteding

ons gewenste toekomstperspectief kunnen realiseren. Het alternatief is dat we doorgaan met de bestaande opzet en de dienstverlening voor de periode vanaf 2019 via een open house constructie inkopen. Subsidie is immers geen optie, omdat de gemeente een marktconforme prijs betaalt (mede vanwege de AMvB reële prijs Wmo) en zelf het initiatief neemt.

Een groot voordeel van het selecteren van aanbieders d.m.v. een aanbesteding is dat we meer grip krijgen op de aanbieders en daarmee op de kwaliteit van de ondersteuning en het realiseren van de gewenste transformatie.

Een specifiek punt dat bij aanbesteden mogelijk is, en niet bij inkopen via open house, is dat we afspraken kunnen maken over social return. Wij willen de aanbieders vragen om minimaal 2% van het gebiedsbudget in te zetten voor sociaal return.

Grip op gewenste resultaat

Voor het bereiken van het gewenste resultaat heeft de gemeente een aantal instrumenten, die samenkomen langs een drietal lijnen. Als eerste formuleren we eisen waaraan aanbieders in ieder geval aan moeten voldoen. Het gaat hier om geschiktheidseisen die weer verder worden uitgewerkt in een programma van eisen. Daarnaast selecteren we de beste aanbieders op basis van gunningscriteria en tenslotte sturen we (gedurende de looptijd van de overeenkomst) op de voortgang door middel van monitoring en sturingsgesprekken.

De belangrijkste eis is dat de aanbieders een dekkend kwalitatief zorgaanbod garanderen. Aanbieders die willen inschrijven op de aanbesteding zijn dus verplicht elke zorgvraag in de wijk op te pakken. De gemeente ziet er op macro niveau op toe dat deze zorg afdoende en van voldoende kwaliteit is. De WIJ organisatie voert op individueel klantniveau de regie over de geleverde zorg. Andere eisen hebben betrekking op onder andere:

- personeel (scholing, bekwaamheid, VOG, vrijwilligers)
- werkprocessen (snelheid waarmee zorg kan worden gestart en doorlooptijden, op en afschalen, kwaliteitskader, certificering, adequate vervanging bij ziekte);
- financieel / technisch (financiële draagkracht, financieel administratieve bekwaamheid, ICT, monitoring en registratie, accountantsverklaringen, rapportages)
- werkwijze (werken in gebieden, te behalen resultaten, veiligheid van voorzieningen).
- social return, continuïteit van ondersteuning, protocol incidenten, spoedprocedures;
- etc.

We leggen deze eisen vast in een overeenkomst.

Vervolgens selecteren we de aanbieders die zich het beste verbinden aan de gewenste transformatie. Dit doen we op basis van gunningscriteria. Tijdens de informatiebijeenkomst op 14 maart hebben we toegelicht welke aspecten

bij de gunning een rol spelen. Hierbij nemen we de aandachtspunten van uw raad mee. Het gaat hier om een omvangrijk document, waaraan (mede als gevolg van uw input) nog volop wordt gewerkt. Om die reden voegen we de gunningscriteria niet bij als bijlage maar schetsen we hieronder in grote lijnen waarop voornamelijk gegund zal worden. Normaal gesproken wordt ook op prijs beoordeeld, maar omdat er nu gewerkt wordt met een lumpsum bedrag, wordt dit aspect niet meegenomen bij de gunning.

We vragen inschrijvende aanbieders een plan in te dienen waarin zij ingaan op (onder andere en in ieder geval) de volgende punten:

- inwoners kunnen kiezen uit een divers en laagdrempelig aanbod in het gebied. Daarbij moeten inwoners desgewenst gebruik kunnen maken van het aanbod van een ander gebied;
- een zorgvuldige en soepele overgang per 2019 van de bestaande cliënten;
- zoveel mogelijk samenwerken met en aansluiten bij de (bestaande) mogelijkheden in een gebied, waaronder de bewonersinitiatieven;
- zoveel mogelijk ondersteuning in de vorm van een algemene voorziening en het actief gebruik maken van bestaande algemene voorzieningen en basisvoorzieningen;
- de verbinding tussen de Wmo dienstverlening en de sociale activering;
- de samenwerking met onder andere de gebiedsteams, WIJ Groningen en partners van aanpalende ondersteuning;
- de wijze waarop een bijdrage wordt geleverd aan het gebiedsprogramma;
- hoe wordt er samengewerkt met eventuele onderaannemers (kleinere aanbieders);
- in welke mate de aanbieder bekend is met de lokale infrastructuur.

Op basis van de beoordeling van de plannen worden per gebied de beste aanbieder(s) geselecteerd.

Tenslotte zien we tijdens de looptijd van de overeenkomst toe op de naleving van zowel de gunningseisen als de gunningscriteria. De monitoring die daaraan ten grondslag ligt bestaat uit rapportages van aanbieders en monitoringsinformatie die we zelf genereren. We maken daarbij gebruik van vooraf vastgestelde indicatoren met bijbehorende aanleveringsverplichtingen voor de aanbieder. De monitoring en sturing zijn zowel gericht op het verkrijgen van (inhoudelijk en financieel) inzicht als op de realisatie van doelstellingen. We werken tijdens de implementatieperiode samen met aanbieders gedetailleerd uit hoe we dit gaan vormgeven.

Lumpsum budget

In de begroting 2019 zal een budget worden opgenomen voor Wmo ZIN 18+. Een deel van dit budget zal worden aangewend om de lumpsum te dekken. Op dit beschikbare budget wordt een aantal posten in mindering gebracht. Allereerst gaat een deel van het geld niet mee naar het GON, omdat het maatwerk huishoudelijke hulp betreft. Dat valt buiten de aanbesteding.

Daarnaast wordt vanaf 2019 een bezuiniging op het GON van 1 mln. euro meegenomen plus een bezuiniging op het Wmo budget (een deel van deze bezuiniging heeft dus ook betrekking op het GON). Verder is er een correctie opgenomen als gevolg van het rijksbeleid inzake abonnementstarief eigen bijdrage. Het abonnementstarief betekent dat de maximale eigen bijdrage die gemeenten mogen heffen fors omlaag gaat. Het Rijk zal gemeenten naar verwachting deels compenseren voor de inkomstenderving. Het andere deel gaat ten laste van het beschikbaar budget. Tenslotte is er, in het kader van het GON, rekening gehouden met een inkomstenderving (eigen bijdrage) als gevolg van de verschuiving van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen.

Na al deze correcties is een budget van ongeveer 13,6 mln. beschikbaar. Onze meerjarenbegroting loopt tot en met 2021. We gaan er vanuit dat het huidige beleid wordt doorgevoerd na 2021. Daarnaast is er vier ton vanuit de Participatie budget beschikbaar (sociale activering). We gaan er vanuit dat dit bedrag volledig nodig is en zullen dit in de aanbesteding optellen bij het beschikbaar bedrag.

We hebben een onafhankelijk kostprijs onderzoek laten uitvoeren door een extern bureau (HHM) om te bepalen wat een reële hoogte is voor de lumpsum. Basis daarvoor zijn de werkelijke zorgkosten (uren, aantallen etc) uit 2017. Hierbij is onder andere gekeken naar het effect van vergrijzing, transformatiemogelijkheden, benodigde uitvoeringskosten en kosten voor innovatie. In een marktconsultatie zijn de door HHM gebruikte veronderstellingen getoetst.

Op basis van de voorlopige uitkomsten van het kostprijsonderzoek verwachten we dat we in de eerste twee jaren nog niet uitkomen met het beschikbare budget in de begroting. Op dit moment verwachten we voor het derde en vierde jaar dat de lumpsum lager zal zijn dan het beschikbare budget in de begroting, waarbij het voordeel in 2022 maximaal wordt (mits de bestaande extra beleidsmiddelen nog met een jaar worden verlengd). Dit betekent dat de bezuiniging op het GON en de overige taakstellingen vanaf 2021 volledig worden gerealiseerd en dat de huidige lijn van kostenstijging wordt doorbroken.

Er wordt nu hard gewerkt aan het definitief maken van het kostprijsonderzoek. De resultaten hiervan vindt u terug in het raadsbesluit waarin we vragen om een voorbeslag op de begroting van 2019 en verder. Dit zal worden geagendeerd voor de raadsvergadering van april.

Wij verwachten niet dat het GON meer voordeel behaalt dan geprognostiseerd in het onderzoek. Het bovenstaande financiële plaatje is een ambitieus en tegelijkertijd reëel beeld. Daarmee wordt er een halt toegevoerd aan de stijgende lijn van de kosten voor de ondersteuning.

Wanneer de financiële voorspelling uitkomt kunnen wij met uw raad, aan het einde van de looptijd van de overeenkomst, nadenken over de toekomstige inzet van het behaalde financiële voordeel voor nieuwe innovaties.

Voordelen voor de inwoners en de gemeente

De aanbesteding betekent voor de inwoners van onze stad dat (de continuïteit van) de ondersteuning is gegarandeerd. Het gaat hierbij om een ondersteuningsaanbod dat divers, laagdrempelig en dichtbij is georganiseerd. Een aanbod dat maximaal aansluit bij alle mogelijkheden en initiatieven in een gebied en waarvoor in toenemende mate geen eigen bijdrage meer zal worden betaald. We zien er op toe dat bewoners, daar waar gewenst, gebruik kunnen maken van aanbod in een ander gebied.

De aanbesteding betekent voor de gemeente dat ze meer grip krijgt op de aanbieders en hun samenwerking met inwoners, de WIJ en andere partners in de wijken. Hiermee bevorderen we de gewenste transformatie, zowel kwalitatief als financieel. Daarbij profiteren zowel inwoners, gemeente als aanbieders van een vermindering van administratieve lasten en bureaucratie.

Tot slot

Wij hopen dat we uw raad met deze brief voldoende antwoord hebben gegeven op uw aandachtspunten. Zoals aangegeven komen we voor uw raad van 18 april 2018 met een raadsvoorstel over de dekking van de financiële lasten. In dit raadsvoorstel gaan we ook in op alle aspecten van de aanbesteding die met u raad gedeeld zijn en waarover we toezeggingen hebben gedaan aan uw raad.

Na uw raadsbesluit zullen we de aanbesteding publiceren. Deze publicatie is openbaar en daarmee ook toegankelijk voor uw raad.

Verder stellen we uw raad op de hoogte van het verloop van de aanbesteding zoals aangegeven in onze brief van 25 juli 2017 (kenmerk 6486671). Dit doen we in het tweede kwartaal van 2018 na publicatie van de aanbesteding en het derde kwartaal van 2018 na afloop van de gunning van de opdracht.

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