

Raadsvoorstel



Onderwerp **Aanbesteding gebiedsondersteuningsnetwerk**

Registratienr. 6852913 Steller/telnr. Dieuwke.Wal/ 60 37 Bijlagen 0

Classificatie

Vertrouwelijk

Portefeuillehouder

Schroor

Raadscommissie

Langetermijn agenda
(LTA) Raad

LTA ja: Maand Jaar

LTA nee: Niet op LTA

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit de financiële consequenties voor 2019 (1 mln. euro), 2020 (0,4 mln. euro) en 2022 (3,4 mln. euro) te betrekken bij de begrotingsvoorbereiding 2019 (jaarschijf 2022) en hiermee voorbeslag te leggen op de begroting 2019.

Samenvatting

De raad heeft besloten om voorbeslag te leggen op de gemeentebegroting 2019.

B&W-besluit d.d.: 27 maart 2018

Afgehandeld en naar archief

Paraaf

Datum

Vervolg voorgesteld raadsbesluit

Aanleiding en doel

De overeenkomsten lopen over de individuele en groepsgerichte ondersteuning en het kortdurend verblijf per 2019 af. Rekening houdend daarmee moet de dienstverlening opnieuw worden ingekocht.

Evaluatie huidige situatie

We hebben u aangegeven dat de transformatie (te) langzaam op gang komt. Het huidige systeem is onvoldoende toegerust om de beoogde transformatie te bewerkstelligen. Daarmee wordt gedoeld op de onderstaande zaken:

- de indicaties voor maatwerk stijgen en is er sprake van een overschrijding van de beschikbare middelen;
- de financiering van de ondersteuning bevat een prikkel tot handhaving, verzwaring en vergroten van de omvang van maatwerkvoorzieningen door de pxq financiering;
- er zijn onvoldoende structurele algemene voorzieningen die ondersteuning bieden waarnaar verwezen kan worden.

Daarnaast voeren we de taken vanuit de Participatiewet en de Wmo gescheiden uit terwijl we met beide wetten hetzelfde doel beogen. Er is noodzaak tot verbinding.

Tot slot hebben we met een groot aantal aanbieders een raamovereenkomst afgesloten. Zorgvuldig contractmanagement en -beheer waarbij de gemeenten als opdrachtgever toezien op de kwaliteit van de ondersteuning is daardoor lastig.

We concluderen dat we een belangrijke stap hebben gezet met de inrichting van elf WIJ-teams die integraal werken, maar dat er tegelijkertijd een oud systeem met de aanbieders bestaat die onvoldoende prikkels en ruimte biedt om te transformeren.

Kader

- Wmo 2015
- Participatiewet
- Beleids- en Uitvoeringsplan VSD gemeente Groningen 2014-2015
- Europese aanbestedingsregels
- Aanbestedingswet 2012 (m.b.t. categorie Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening)
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Groningen 2015
- Algemene inkoopvoorwaarden gemeente Groningen 2009

Argumenten en afwegingen

Op grond van de bovenstaande aanleiding en de evaluatie van de huidige situatie, en rekening houdend met de beleidskaders van uw raad, hebben we in onze brief van 19 januari 2017 (kenmerk 6029481) de gewenste richting voor de toekomst aangegeven. Daarover hebben wij u uitgebreider geïnformeerd tijdens een informele bijeenkomst met uw raad op 28 juni 2017. Deze richting hebben we verder uitgewerkt en aan u gecommuniceerd in onze brieven van 21 december 2017 (kenmerk 6401509), 26 februari 2018 (kenmerk 6780894) en 16 maart 2018 (kenmerk 6841897). Ook hebben we tijdens twee informatiebijeenkomsten van uw raad op 7 en 14 maart 2018 uitgebreid stilgestaan bij het geheel. Hieronder geven we een samenvatting van hetgeen we met u gedeeld hebben en welke toezeggingen we daarbij hebben gedaan in uw raad.

Oplossingsrichting

Oplossingsrichting is dat we voor de periode vanaf 2019:

- lumpsum financiering op basis van resultaat willen toepassen. Aanbieders ontvangen een vast budget en worden daarbij afgerekend op basis van afgesproken resultaten;
- (samenwerkende) aanbieders willen selecteren die zich verbinden aan het realiseren van de transformatie. Dit betekent dat we de dienstverlening moeten aanbesteden. We hebben uitgebreid met u gesproken over subsidiëren, de huidige praktijk van inkoop 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.

Wat betreft de positie van kleine aanbieders geldt dat deze daarbij volop de gelegenheid hebben om mee te dingen. Door de brede opdracht en de diversiteit aan ondersteuning die we vragen hebben ook zij voldoende mogelijkheden. Grote aanbieders zullen hen nodig hebben. Tegelijkertijd kunnen we niet garanderen dat ze tot de gegunde partijen gaan behoren.

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;

- intensief contact willen tussen de gemeente als opdrachtgever en (samenwerkende) aanbieders.

Omvang, duur en gebieden

Bij de aanbesteding gaat het om de volgende ondersteuning:

- individuele ondersteuning (Wmo);
- groepsgerichte ondersteuning (Wmo);
- kortdurend verblijf (Wmo);
- sociale activering voor mensen die langdurig ondersteuning nodig hebben in het alledaagse (Participatiewet).

Deze ondersteuning kan in de vorm van een laagdrempelige/algemene voorziening of maatwerkvoorziening plaatsvinden. We streven daarbij naar het vergroten van de ondersteuning in de vorm van een laagdrempelige/algemene voorziening.

Bij de aanbesteding selecteren we aanbieders voor vier gebieden voor de bovenstaande dienstverlening. Deze gebieden beslaan de gemeente Groningen en Ten Boer en komen grotendeels overeen met de huidige stadsdelen. Het Stadsdeel Centrum is daarbij samengevoegd met Stadsdeel Oude Wijken. De gemeente Ten Boer is daarbij samengevoegd met stadsdeel Oost.

We willen minimaal twee en maximaal vier (hoofd)aannemers contracteren voor de dienstverlening. (Hoofd)aanbieders kunnen op alle gebieden inschrijven, maar krijgen dus maximaal twee gebieden gegund. Voor onderaannemers geldt dat ze deel uit kunnen maken van alle gebieden.

Overeenkomstig de wens van uw raad verlangen we van aanbieders dat bewoners, daar waar gewenst, gebruik kunnen maken van aanbod van een ander gebied.

We willen met de aanbieders een overeenkomst afsluiten voor de bovenstaande dienstverlening voor duur van vier jaar met de mogelijkheid van verlenging.

Lokale binding, transformatie en bewonersinitiatieven

Rekening houdend met de wens van uw raad zullen we bij de aanbesteding 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, de gebiedsteams en aanbieders van aanpalende ondersteuning).

Verder verlangen we van aanbieders dat zij gebruik maken van en aansluiten bij de (bestaande) mogelijkheden in een gebied om af te schalen. Daaronder vallen ook de recente initiatieven van het innovatieatelier sociaal domein Odensehuis, het Hamelhuis, Kringloop Plus, stadsboerderij de Wiershoek en de Opstap die we naast het GON in 2019 en 2020 nog financieren als algemene voorziening. Aansluiting en gebruikmaking van de mogelijkheden in een gebied betekent dat aanbieders moeten meewerken aan de gewenste transformatie en aansluiten bij (toekomstige) bewonersinitiatieven die de dienstverlening van hen raken. Een deel van de lumpsum is daarom 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 gebieden. 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.

Relatie GON met WIJ Groningen en gebiedsteams

Uw raad heeft ons gewezen op een heldere taakverdeling tussen WIJ Groningen, het GON en de gebiedsteams. Bij de aanbesteding zullen we de onderstaande taakverdeling opnemen.

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.

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. Wanneer de ondersteuning van het GON als algemene voorziening is georganiseerd, kunnen inwoners rechtstreeks aankloppen bij het GON. Het GON voert 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.

Ook kan een bewoner met een ondersteuningsvraag zich melden bij een WIJ-team. WIJ Groningen is de expert in de vraaganalyse en regievoering. WIJ Groningen voert de vraaganalyse uit bij de individuele vragen van bewoners en stelt een ondersteuningsplan op (op basis van te behalen resultaten). Daarbij wordt bepaald welke maatwerk of algemene voorzieningen geboden moeten worden. In geval van maatwerk is GON de expert bij het invullen van de passende ondersteuning en krijgt maximaal de ruimte om samen met de bewoner een uitvoeringsplan vorm te geven (arrangement van voorzieningen). WIJ Groningen beoordeelt vervolgens of met het uitvoeringsplan de resultaten behaald kunnen worden. Vervolgens volgt en evalueert WIJ Groningen of met de uitvoering de resultaten behaald worden (regiefunctie). Daarmee is WIJ Groningen op het niveau van de cliënt inhoudelijk opdrachtgever van het GON.

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. Daarnaast selecteren we de beste aanbieders 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 ondersteuningsaanbod garanderen. Aanbieders die willen inschrijven op de aanbesteding zijn dus verplicht elke ondersteuningsvraag in het gebied op te pakken. 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.

Vervolgens selecteren we de aanbieders op basis van kwaliteit. Normaal gesproken wordt ook op prijs beoordeeld, maar omdat er nu gewerkt wordt met een lumpsum bedrag, wordt dit aspect niet meegenomen. Bij deze selectie houden we rekening met de aandachtspunten van uw raad. 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.

De eisen en de plannen vormen een onderdeel van de af te sluiten overeenkomsten.

Tenslotte zien we tijdens de looptijd van de overeenkomst toe op de naleving van de overeenkomst. 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.

Voordelen inwoners en 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 en veraf als het moet. 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.

De aanbesteding betekent voor de gemeente dat ze meer grip krijgt op de aanbieders en hun samenwerking met inwoners, WIJ Groningen, de gebiedsteams 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.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

Op 5 oktober 2017 en 7 november 2017 zijn marktverkenningen gehouden voor belangstellende aanbieders. Daar is de gewenste richting besproken zoals gepresenteerd tijdens de informatiebijeenkomst van uw raad op 28 juni 2017. Tijdens beide marktverkenningen bleek dat de aanbieders positief-kritisch staan in de geschetste richting. Vervolgens is een vertegenwoordiging van de aanbieders opnieuw betrokken via een marktconsultatie (eerst schriftelijk aan de hand van een document met vragen en vervolgens mondeling tijdens een plenaire bijeenkomst op 8 maart 2018). Tijdens deze consultatie stond de uitwerking van de gepresenteerde richting centraal. Daarna is op 22 maart 2018 een informatiebijeenkomst gehouden voor alle belangstellende aanbieders.

Verder is op 22 november 2017 een gesprek gevoerd met een vertegenwoordiging van gebruikers over de gewenste richting zoals gepresenteerd tijdens de informatiebijeenkomst van uw raad op 28 juni 2017. Hierbij waren ouderen, mensen met een verstandelijk beperking en inwoners met een psychische beperking aanwezig met een aantal begeleiders. Input vanuit de gebruikers waar bij de aanbesteding rekening mee gehouden kan worden is dat de mogelijkheid bestaat om desgewenst ondersteuning in een ander gebied te kunnen krijgen. Dit aspect wordt meegenomen bij de aanbesteding.

Financiële consequenties

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 in 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. De derving van inkomsten zal vermoedelijk deels door het rijk gecompenseerd worden. 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. In 2020 en 2021 verandert het budget beperkt. In 2022 daalt het budget i.v.m. het aflopen van het incidentele extra beleidsmiddelen (4,3 mln. euro) die uw raad heeft toegekend tot en met 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.

Er is een onafhankelijk kostprijs onderzoek uitgevoerd 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 reële tarieven, vergrijzing, transformatiemogelijkheden, benodigde uitvoeringskosten en kosten voor innovatie. In een marktconsultatie zijn de door HHM gebruikte veronderstellingen getoetst.

Beschikbaar budget 2019 afgezet tegen de uitkomsten van HHM levert het volgende beeld.

| JAAR | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|------|------|------|
| Sado kosten obv HHM versus budget 2019 | -990 | -360 | 300 | 950 |

Op basis van de uitkomsten van het kostprijsonderzoek blijkt dat het beschikbare budget in de begroting in de eerste twee jaren nog niet voldoende is voor de zorgkosten. Voor het derde en vierde jaar zal 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. Het betekent wel dat het extra beleidsgeld een jaar langer moet doorlopen. Wel kan dit bedrag met 0,95 mln. verlaagd worden tot 3,4 mln. i.v.m. met het geschetste voordeel.

Dat betekent voorbeslag op de begroting 2019 (1 mln. euro), 2020 (0,4 mln. euro) en 2022 (3,4 mln. euro). Bij opstelling van begroting 2019 zullen alle componenten van de zorgbudgetten WMO en jeugd weer bijgesteld worden en zal een totaal plaatje worden neergelegd. Nu is alleen het effect van het GON verwerkt.

Overige consequenties

Zie kopje 'argumenten en afwegingen'.

Vervolg

Na besluitvorming door uw raad is de planning als volgt:

- april 2018: publicatie offerteaanvraag (en start aanbesteding);
- juni 2018: sluiting inschrijvingstermijn;

- juli 2018: besluit college gunning;
- augustus 2018: ondertekening overeenkomsten;
- vanaf september 2018: start voorbereiding implementatie per 1-1-19.

We zullen uw raad regelmatig op de hoogte stellen van het verloop van de aanbesteding. Dit doen we in ieder geval 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.

Lange Termijn Agenda

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,
Peter den Oudsten



de secretaris,
Peter Teesink