



Gemeenteraad van Ridderkerk
p/a griffie

Uw brief van:	Ons kenmerk:	236263
Uw kenmerk: -	Contact:	B. Al Mashta
Bijlage(n): -	Doorkiesnummer:	0180 451234
	E-mailadres:	b.almashta@bar-organisatie.nl
	Datum:	

Betreft: aanbesteding Wmo

Geachte raadsleden,

In deze raadsinformatiebrief geven wij u informatie over de aanbesteding Wmo, waarover wij graag met de commissie Samen leven overleggen in haar vergadering van 15 december 2020. In de vergadering willen wij graag met u van gedachten wisselen over de twee beschreven aanbestedingsscenario's.

In deze brief komt achtereenvolgens aan de orde:

1. Inleiding
2. Huidige situatie
3. Scenario's
4. Overwegingen

1. Inleiding

De huidige inrichting van de Wmo-diensten dateert uit 2015 en is destijds voor de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk gezamenlijk aanbesteed. De Wmo-diensten bestaan uit twee separate overeenkomsten. De overeenkomsten lopen af, te weten:

- Huishoudelijke Hulp per 1 januari 2022.
- Dagbesteding, begeleiding en respijtzorg per 1 oktober 2021.

Aangezien de overeenkomsten aflopen, is een nieuwe aanbesteding benodigd. Een nieuwe aanbesteding biedt kansen om wijzigingen aan te brengen in de huidige werkwijze en afspraken. Zo kan ingespeeld worden op ontwikkelingen in de maatschappij, (veranderende) behoeftes van onze inwoners en nieuw beleid.

In deze brief worden twee mogelijke aanbestedingsscenario's geschetst, inclusief overwegingen, waarbij voor beide scenario's het uitgangspunt is dat de inwoner centraal staat:

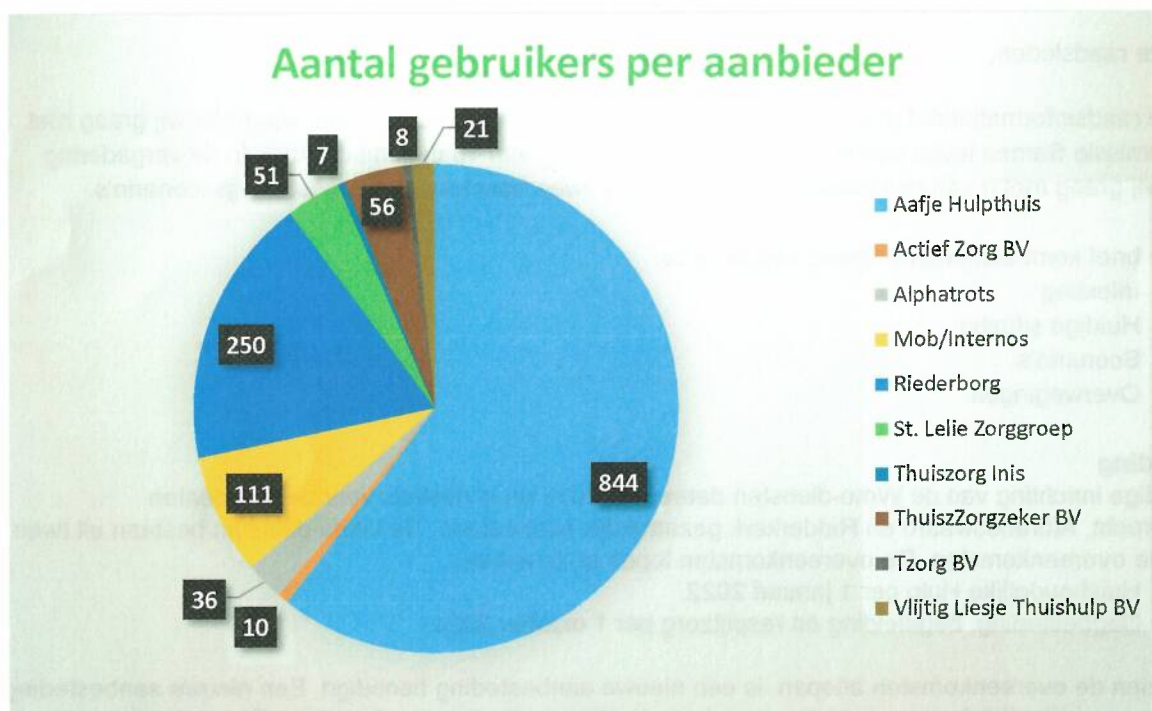
1. Wijkgerichte benadering.
2. Optimalisatie huidige werkwijze.

2. Huidige situatie

In deze paragraaf wordt de huidige situatie van huishoudelijk hulp (§ 2.1) en dagbesteding, begeleiding en respijtzorg (§ 2.2) beschreven.

2.1 Huishoudelijke hulp

Huishoudelijke hulp is aanbesteed middels een zogenaamde 'openhouse'¹ procedure met één toetredingsmoment. Dit heeft geresulteerd in 11 gecontracteerde aanbieders. Inwoners met een beschikking voor huishoudelijke hulp zijn voor het merendeel klant bij Aafje Zorggroep. Een kleiner deel ontvangt ondersteuning van de Riederborgh en Internos. De overige aanbieders bieden beduidend minder huishoudelijke hulp, zoals in onderstaande grafiek is te zien:



Peildatum cijfers oktober 2020. De cliënten van de aanbieders zijn verspreid over geheel Ridderkerk. Het aantal cliënten dat gebruik maakt van huishoudelijke hulp is 1.394 (peildatum oktober; dit zijn alle Ridderkerkse inwoners met een geldige indicatie voor zorg in natura).

¹ Openhouse is een toelatingssysteem voor de levering van (zorg)voorzieningen op basis van een vooraf bekendgemaakte toelatingsprocedure. Een gemeente stelt binnen een openhouse slechts geschiktheidseisen en/of minimumeisen. Dit is een andere inkoopprocedure dan een Europese aanbesteding.



De **indicatiestelling van inwoners** met een hulpbehoefte wordt uitgevoerd door de klantmanagers Wmo van de BAR-organisatie. Tijdens een zogeheten 'keukentafelgesprek' bespreekt de klantmanager de hulpbehoefte en de zelfredzaamheid van de inwoner. Indien geen eigen, of onvoldoende zelfredzaamheid wordt vastgesteld, wordt een Wmo-beschikking afgegeven, passend bij de hulpbehoefte. Hierbij maakt de klantmanager Wmo gebruik van een zelfredzaamheidsmatrix en het vastgestelde indicatieprotocol.

De klantmanager Wmo verricht eveneens de **toewijzing van inwoners** met een Wmo-beschikking aan een zorgaanbieder. De inwoner is in deze keuze vrij om één van de elf gecontracteerde aanbieders uit te kiezen. Zoals is af te lezen uit de eerdere grafiek ontvangt veruit het grootste deel van de inwoners ondersteuning vanuit Aafje Zorggroep, Intermos en Riederborgh. Een deel van de inwoners kiest heel bewust voor een specifieke aanbieder, veelal is een levensbeschouwelijke overtuiging hiervan de grondslag. Hierbij wordt een passende aanbieder gezocht.

2.1.1 Indicatiestelling: resultaatgerichte bekostiging en uitspraak CRvB

Aanvankelijk werd huishoudelijke hulp zuiver **resultaatgericht bekostigd** op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Uit verschillende uitspraken van de Centrale Raad² van beroep blijkt inmiddels dat er geen stevige basis is om resultaatgericht indiceren te continueren. Bij het ontbreken van een duidelijke vermelding van het aantal uren ondersteuning waarop de aanvrager kan rekenen is het besluit naar oordeel van de Centrale Raad in strijd met de rechtszekerheid. Met andere woorden in de beschikking of in het ondersteuningsplan moeten uren worden opgenomen³.

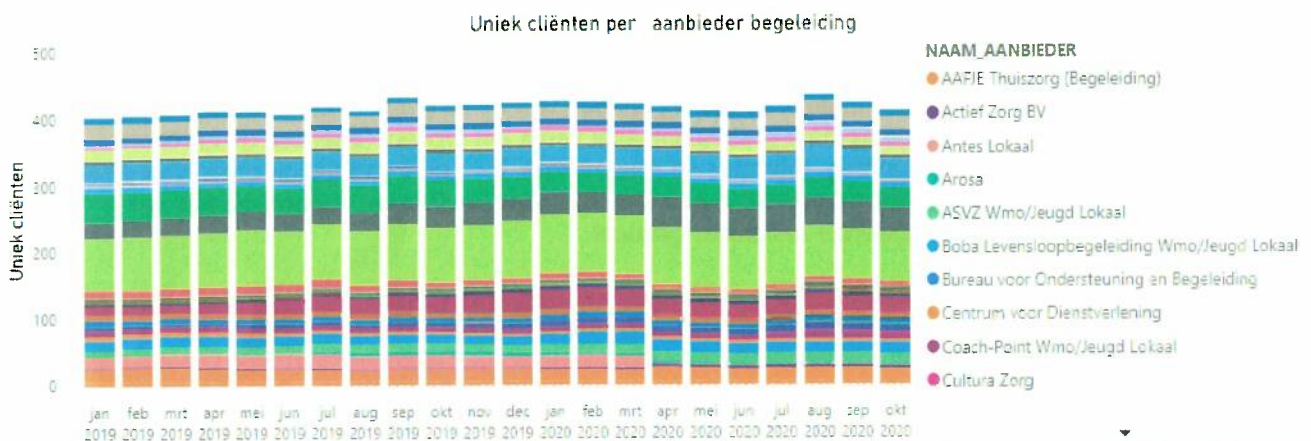
Er is een wetsvoorstel in voorbereiding "Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake resultaatgericht beschikken". Met het wetsvoorstel wordt beoogd het mogelijk te maken dat gemeenten ook een maatwerkvoorziening met een resultaatbeschrijving aan een cliënt kunnen toekennen op grond van de gemeentelijke verordening. In wezen wordt met dit wetsvoorstel dus een keuzemogelijkheid geopend voor gemeenten: zij kunnen voor (categorieën van) maatwerkvoorzieningen een resultaatbeschrijving of een tijdsduur hanteren. Het wetsvoorstel is opengesteld voor internetconsultatie die inmiddels is afgerond. Er zijn 43 reacties ingediend. Deze reacties zijn overwegend kritisch, omdat vele partijen menen dat de rechtszekerheid wordt ondergraven. Het wetsvoorstel is nog niet in procedure gebracht, mede door de coronacrisis.

² [ECLI:NL:RBZWB:2018:4312](https://ecli.nl/RBZWB:2018:4312),

³ De klantmanager stelt op basis van het indicatieprotocol vast hoeveel uur ondersteuning een inwoner nodig heeft. Ten aanzien van de aanbieder hanteren we momenteel nog de geldende overeenkomst waarin uitgegaan wordt van resultaatgerichte bekostiging.

2.2 Dagbesteding, begeleiding en respijtzorg

Dagbesteding, begeleiding en respijtzorg zijn **aanbesteed middels een openhouse aanbesteding**⁴ met doorlopende toetreding (in tegenstelling tot Huishoudelijke hulp, waarbij sprake was van eenmalige toetreding). Dit heeft geresulteerd in 146 gecontracteerde aanbieders⁵. De cliënten van aanbieders zijn geografisch verspreid over heel Ridderkerk.



Het aantal aanbieders overschrijdt de behoefte aan specialistische dienstverlening. Bovenal is enige vorm van effectieve samenwerking en contractmanagement jegens de aanbieders onmogelijk, door het hoge aantal aanbieders. Bovendien wordt, ondanks het hoge aantal aanbieders, niet in alle specifieke behoeften voorzien. Dit is te verklaren aan de hand van de wijze waarop aanbieders toetreden tot de koepelovereenkomst. Aanbieders bepalen als marktpartij zelf wanneer zij toetreden. Wij hebben geen middelen om specifieke aanbieders aan ons te binden, gericht op lacunes in het aanbod of de lokale behoefte. Een voorbeeld van ontbrekend aanbod is de beschikking over een lokale respijtzorglocatie voor inwoners met (ernstige) gedragsproblemen. Samenvattend zijn wij in deze afhankelijk van het marktaanbod.

Toenemende kosten voor dagbesteding en begeleiding in 2018, 2019 en 2020, hebben in april 2020 aanleiding gegeven tot de aanpassing van de bekostigingssystematiek van beide diensten. De kosten namen toe omdat relatief lichte hulpvragen met betrekkelijk omvangrijke ondersteuning werd opgelost, dit als gevolg van de wijze van bekostiging. Dagbesteding en begeleiding worden resultaatgericht bekostigd op basis van een klasseindeling. De klasseindeling staat voor de 'zwaarte' of 'complexiteit' van de hulpvraag en daarmee de hoeveel tijd die gemiddeld genomen geleverd moet worden. Na april zijn we van vijf naar tien klassen opgeschaald. Hiermee beoogden we meer grip op de uitgaven te krijgen.

⁴ Openhouse is een andere inkoopprocedure dan een Europese aanbesteding.

⁵ Bron: Zorgselector, peildatum 5-11-2020



De wijziging maakt dat er feitelijk geen sprake meer is van resultaatgerichte bekostiging, maar feitelijk productiebekostiging. Indien inwoners, of aanbieder hiertegen bezwaar maken, beschouwen wij de genoemde aanpak als kwetsbaar (zie voetnoot 3 op pagina 3).

3. Scenario's

In deze paragraaf worden twee scenario's omschreven:

1. Wijkgerichte benadering.
2. Optimalisatie huidige werkwijze.

3.1 Scenario 1: Wijkgerichte benadering

Kenmerkend voor dit scenario is: **aanbesteding aan één partij per product middels een formele (Europese) aanbesteding**, waarin de vier diensten (HH, BG, DB en respijtzorg/ kortdurend verblijf) als één integrale aanpak worden aanbesteed. Ieder product vormt binnen de aanbesteding een separaat gepubliceerde overeenkomst.

Insteek van dit scenario is een integrale aanpak, in combinatie met de doorontwikkeling van een wijkgerichte benadering van het sociaal domein. En het oplossen van de uitvoeringsproblemen van de huidige aanpak.

In het kader van de **indicatiestelling** en de **toeleiding** wordt het volgende voorgesteld. Het indicatieprotocol dat wij hanteren om de hulpbehoefte van de inwoner te beoordelen, blijven wij vooralsnog gebruiken. De uitkomst van de aanbesteding kan gevolgen hebben voor de verordening en het onderliggende beleid. Na de implementatie van de aanbesteding zal in het tweede kwartaal 2022 gekeken worden of de verordening en/of het beleid aangepast dienen te worden. In dit kader zal ook het indicatieprotocol opnieuw bekeken worden. Dit kan leiden tot aanpassingen in het indicatieprotocol. Indien daar sprake van is, zal herindicering van bestaande klanten gefaseerd plaatsvinden.

Voor de toeleiding van inwoners met een hulpbehoefte naar aanbieders kiezen wij voor een **wijkgerichte benadering**⁶. Binnen de wijken krijgt één hoofdaanbieder de opdracht te voorzien in de hulpbehoefte van de inwoners. Eén hoofdaanbieder kan in meerdere wijken de opdracht gegund krijgen.

Per bestek wordt één aanbieder per wijk aangewezen, **dat betekent dat er in één wijk drie aanbieders actief zijn. Eén voor huishoudelijke hulp, één voor begeleiding en één voor dagbesteding**. Deze drie aanbieders worden geacht deel te nemen aan wijk-overleggen, onderling samen te werken en aan te sluiten op bestaande wijkstructuren, zoals wijkteams, huisartsen, jeugdzorg en welzijnswerk.

⁶ Op dit moment is nog geen keuze gemaakt over het aantal wijken die voor Ridderkerk gehanteerd zullen worden.

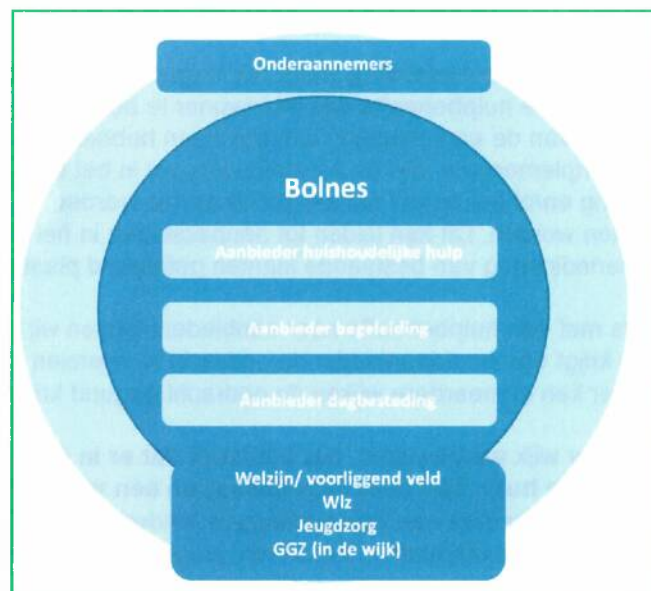
De verdeelsleutel waarlangs wijken worden gedefinieerd sluiten wij aan op bestaande structuren, middels de volgende methode:

- Geografische verdeling;
- Aantal cliënten binnen postcode (analyse wijken IBSD);
- Waar mogelijk aansluiting bestaande verdelingen in de wijk.

De wijkgerichte aanpak kan worden aanbesteed op basis van een **productiebekostiging**. Hiermee houden we meer grip op de (tijds-) inspanning van zorgaanbieders en de uitgaven van de Wmo.

3.1.1 Wijkgericht werken: de gevolgen voor de inwoner

De wijkgerichte aanbesteding heeft tot doel dat de aanbieder dicht bij de inwoner komt te staan, met de voeten letterlijk in de wijk. Door te gunnen op basis van inbedding in de wijk, denk aan het inrichten van een fysieke locatie in de wijk en deelname aan het wijkoverleg. In het volgende figuur is te zien hoe aanbieders worden gepositioneerd in de wijk (in dit geval bijvoorbeeld in de wijk Bolnes). We zien drie hoofdaanbieders in de wijk, één per dienst. Iedere hoofdaanbieder wijst onder-aanbieders aan, wanneer de hulpbehoefte van de inwoner hierom vraagt. Denk bijvoorbeeld aan een hoofdaanbieder met een specialisme gericht op ouderen (somatiek en psychogeriatric/ dementie), die een onder-aanbieder aanwijst met een specialisme gericht op GGZ-problematiek.





Voor bestaande klanten van Wmo-aanbieders betekent de nieuwe aanbesteding twee zaken. Enerzijds zal de afgegeven beschikking moeten worden geherindiceerd, bestaande rechten worden (bij wet) zoveel mogelijk gehonoreerd. Het herindiceren volgt na de implementatie van de aanbesteding. De implementatie zal in het eerste kwartaal 2022 plaatsvinden. Herindicaties worden gefaseerd uitgevoerd, vanaf het tweede kwartaal 2022. Als de huidige aanbieder niet wordt gegund in de betreffende wijk, kan dit betekenen dat de inwoner overstapt van aanbieder. Als de impact hiervan te groot is, kan op individueel niveau maatwerk worden toegepast; op basis van doelgroepenbeleid/ levensbeschouwelijk/ culturele diversiteit wordt de hoofdaannemer verplicht te werken met onderaannemers. Hiermee blijft de keuzevrijheid voor inwoners behouden.

3.2. Scenario 2: Optimalisatie huidige werkwijze

Uitgangspunt bij dit scenario is de **doorontwikkeling van de huidige aanpak**, waarbij de kansen en problemen zijn vertaald in aanpassingen. Dit resulteert in een wijziging van resultaatgerichte bekostiging naar productiebekostiging. Hetgeen past bij de eerder genoemde jurisprudentie, waarmee de rechtsgeldigheid van resultaatgerichte bekostiging op de tocht is komen te staan⁷.

Om **meer wijkgericht** te werken, zal in de aanbesteding worden opgenomen dat aanbieders (zeker de grootste) verplicht worden deel te nemen aan **integrale overleggen**, onderling samen te werken en aan te sluiten op bestaande structuren, zoals samenwerking met wijkteams, huisartsen, jeugdzorg en welzijnswerk. De deelname aan deze overlegstructuur wordt bepaald op basis van het aantal inwoners dat ondersteuning ontvangt van de aanbieder. Gezien de grote hoeveelheid aanbieders (openhouse) kan dat niet aan iedereen verplicht worden.

3.2.1 Doorontwikkeling van de huidige aanpak: de gevolgen voor de inwoner

Evenals bij een wijkgerichte aanpak zal de beschikking van de inwoner op termijn moeten worden **geherindiceerd** (zie voetnoot 3 op p.3), dit zal **gefaseerd** plaatsvinden na aanpassing van de verordening en het beleid, naar verwachting in kwartaal 2 of 3 van 2022. Wanneer de huidige aanbieders besluiten opnieuw in te schrijven, kan de inwoner dienstverlening blijven ontvangen van de vertrouwde aanbieder.

4. Overwegingen

In de onderstaande tabel zijn beide scenario's naast elkaar gezet, inclusief voor-/nadelen en eventuele oplossingen. Met betrekking tot indicatie, wordt bij beide scenario's uitgegaan van productie bekostiging. In beide scenario's is daarom sprake van herindicering van afgegeven beschikkingen.

⁷ De wetgever bereidt een wetswijziging voor van de Aanbestedingswet 2012, waarmee o.a. wordt beoogd resultaatgerichte bekostiging wederom mogelijk te maken. Onduidelijke of en in welke vorm de wijziging wordt aangenomen. De wijziging wordt in ieder geval niet voor 2022 verwacht.

	Scenario 1	Scenario 2
Korte beschrijving	Wijkgerichte integrale aanbesteding	Doorontwikkeling van de huidige aanbesteding
Aanbestedings-model	Integrale Europese aanbesteding. Keuzevrijheid op basis van doelgroepenbeleid/ levensbeschouwelijk/ culturele diversiteit door onderaannemerschap.	Openhouse. Raamwerkovereenkomst per dienstverlening met één, of een jaarlijks toetredingsmoment voor aanbieders. Keuzevrijheid tussen de toegetroden aanbieders.
Bijsturing	Jaarlijkse evaluatie van overeenkomst met mogelijkheid tot tussentijdse wijziging van producten en diensten	Jaarlijkse evaluatie van overeenkomst met mogelijkheid tot tussentijdse wijziging van producten en diensten
Bekostigings-systematiek	Productiebekostiging (PxQ)	Productiebekostiging (PxQ)
Indicatiestelling en contract-management	Indicatiestelling door Wmo-klantmanagement. Contractmanagement goed inrichten met voldoende capaciteit voor onder andere kwartaalgesprekken en beheren van de contracten met de hoofdaanbieders.	Indicatiestelling door Wmo-klantmanagement. Contractmanagement goed inrichten met voldoende capaciteit voor onder andere kwartaalgesprekken en beheren van de contracten met alle aanbieders.
Voordelen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lokale inbedding van aanbieders / Integrale aansluiting bij voorliggend veld/ welzijn 2. Per wijk 1 aanbieder per product. 3. Dicht op de inwoner: inwoners hebben direct contact met hun aanbieder, zonder tussenpartij. 4. Vermindering aantal aanbieders resulteert in verbeterde beheersbaarheid van het contractmanagement 5. Maximale professionele vrijheid bij zorgaanbieder 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aanbieders met de meeste klanten worden verbonden aan integrale werkwijze 2. Veel keuzevrijheid 3. Dicht op de inwoner: inwoners hebben direct contact met hun aanbieder, zonder tussenpartij. 4. Aanpassing van huidige overeenkomst betekent minder implementatiekosten, of wijziging van dienstverlening aan de inwoner 5. Maximale professionele vrijheid bij zorgaanbieder
Nadelen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prikkel voor (hoofd-) aannemer inzet te beperken 2. Risico op afwentelgedrag 3. Eventuele onderaannemers zijn afhankelijk van hoofdaannemer 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bijdrage grootste aanbieders aan maatschappelijke opgave/ transitie / minder wijkgericht 2. Door grote aantal aanbieders is de beheersbaarheid van het contractmanagement moeilijk in te richten.
Oplossingen (correspondeert in volgorde met bovenstaande nadeel)	<ol style="list-style-type: none"> 1. PxQ 2. Relatief meer capaciteit contractmanagement, borging kwaliteit en visitatie 3. Voldoende percelen en spelregels 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Overlegtafels inrichten 2. Vergroten capaciteit contractmanagement



4.1 Overwegingen met betrekking tot keuze

De onderstaande overwegingen worden meegegeven:

- De gemeenten Barendrecht en Albrandswaard zijn voornemens het wijkgerichte scenario te kiezen. In Barendrecht is dit in een oriënterende raadsbijeenkomst besproken en heeft de raad aangegeven dat het college op deze weg door kan gaan.
- Indien vanuit de drie gemeenten wordt gekozen voor uiteenlopende scenario's, heeft dit effect op de kwaliteit, kosten en uitvoerbaarheid van de gemeentelijke taken:
 - o De huidige organisatie is ingericht op een gemeenschappelijke werkwijze voor Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. Wanneer deze lijn wordt losgelaten, heeft dat gevolgen voor zowel de frontoffice (= Wmo consulenten) die dan niet meer uitwisselbaar zijn tussen de drie gemeenten. Maar ook betekent dit voor de backoffice (= administratie) dat er gewerkt moet worden met 2 werkwijzen en uitvoeringen. Dit betekent dat er extra capaciteit nodig is om de uitvoering voor de drie gemeenten te kunnen blijven doen. Wanneer de drie gemeenten kiezen voor verschillende uitvoeringen (dus verschillende insteek voor de aanbestedingsprocedure), zal dit punt nader onderzocht moeten worden.
 - o De kostprijs van de aanbesteding neemt per saldo toe, als gevolg van een kleiner wordend schaalvoordeel.
 - o Er dient in ieder geval rekening gehouden te worden met aanvullende projectkosten, zoals de inzet van een projectleider voor het (tweede) aanbestedingstraject: twee verschillende aanbestedingen op het zelfde onderwerp zijn niet uit te voeren binnen de bestaande capaciteit van de BAR-organisatie. Twee gescheiden aanbestedingsprojecten vergt meer inzet, aansturing en voorbereiding op de publicatie. Dit brengt extra kosten met zich mee.

4.2 Mogelijke wijzigingen in contracttermijnen

De wijze waarop het verleggen van de ingangsdatum van de overeenkomst mogelijk is, verschilt per overeenkomst:

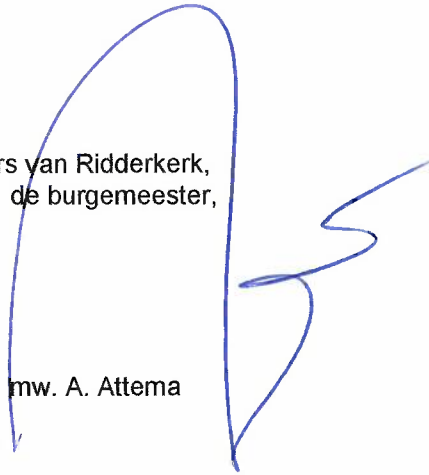
- Voor de overeenkomst huishoudelijke hulp geldt dat de overeenkomst niet kan worden verlengd. Indien na 1 januari 2022 een verlenging wenselijk is, dan vergt dit een nieuwe aanbesteding.
- De koepelovereenkomst begeleiding en dagbesteding kan stilzwijgend telkens met één jaar worden verlengd. Tussentijds kan de overeenkomst bovendien worden beëindigd, met in achtneming van een opzegtermijn van zes maanden. Dit maakt enige flexibiliteit in de verlening en beëindiging mogelijk. Transparante communicatie naar gecontracteerde partijen geniet hierbij de voorkeur.

Graag gaan wij op 15 december a.s. met uw commissie Samen leven in gesprek over de twee beschreven aanbestedingsscenario's. De resultaten zullen wij meenemen bij onze afweging en wij nemen hierover begin januari een besluit.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk,
de secretaris,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'H.W.J. Klaucke', written in a cursive style.

dhr. H.W.J. Klaucke

A large, stylized handwritten signature in blue ink, appearing to be 'A. Attema', written in a cursive style.

mw. A. Attema