

Inkoopstrategie

“WMO Schoonmaakondersteuning en Begeleiding”

Datum : 18 september 2023
Auteur : Projectgroep
Versie : Versie 0.95 (eindversie concept tbv aanlevering college dd 26 september 2023)

Inhoud

1Doel en context inkoopstrategie	2
1.1 Aanleiding voor de aanbesteding.....	2
1.2Doel aanbesteding	2
1.3Huidige situatie.....	2
1.4Gewenste situatie.....	3
1.5 Beleid.....	4
1.6Verkenning scenario's en inkoopmogelijkheden	5
1.6.1Deskresearch	5
1.6.2 Onderzoek PPRC	5
1.6.3keuze inkoopmodel	5
1.7Marktconsultatie	6
1.7.1Juridisch kader	6
1.7.2Consultatievorm	6
2Opzet van de aanbesteding	7
2.1 Inhoud van de opdracht/ opdrachtoomschrijving.....	8
2.2Gebiedsgericht werken, Strategisch Partnerschap en clustering van de opdracht.....	9
2.3Soort en looptijd overeenkomst	10
2.4Percelen	10
2.5Opdrachtwaarde en onderbouwing.....	10
2.6Aanbestedingsrechtelijk kader	11
2.7Digitaal aanbesteden	11
2.8Risico's.....	11
2.9Kwalitatieve minimeisen	12
2.10Innovatie	12
2.11Social Return	12
2.12Kansen MKB.....	13
2.13Duurzaamheid.....	13
2.14Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI),	13
2.15Prijs.....	13
2.16Persoonsgegevensbescherming	13
3Organisatie van de aanbesteding	13
3.1Opdrachtgever.....	14
3.2Projectteam en beoordelingsteam.....	14
3.3Klankbordgroep	14
3.4Stakeholders	14
3.5 Planning	14
3.6Communicatie.....	15
3.7Contractmanagement	15

1 Doel en context inkoopstrategie

Het doel van deze inkoopstrategie is richting te geven aan de wijze waarop Schoonmaakondersteuning en begeleiding wordt ingekocht voor de Gemeente Emmen (hierna te noemen: Opdrachtgever). Op basis van deze inkoopstrategie kunnen de inkoopdocumenten worden opgesteld.

1.1 Aanleiding voor de aanbesteding

De contracten voor de Wmo-voorzieningen schoonmaakondersteuning en begeleiding zijn ingegaan op 1 januari 2017 en lopen tot 1 januari 2025. Er is tussentijds tweemaal verlengd en er is geen mogelijkheid meer tot verlenging. Dit betekent dat er, gezien de contractwaarde (25-30 miljoen euro per jaar) een Europese aanbesteding moet worden opgezet om vanaf 1 januari 2025 nieuwe contracten af te sluiten.

1.2 Doel aanbesteding

Het komen tot contracten per gebied met een hoofdaanbieder voor de diensten Schoonmaakondersteuning en Begeleiding, als basis voor de uitvoering, in lijn van de ambities van de gemeente Emmen wat betreft Inkoopbeleid en het beleid in het Sociaal Domein *“Meedoen en erbij horen in Emmen”*.

1.3 Huidige situatie

Sinds 1 januari 2017 kent de gemeente Emmen voor schoonmaakondersteuning en begeleiding een hoofdaanbiedersmodel met hieraan gekoppeld een gebiedsbudget. De hoofdaanbieder is integraal verantwoordelijk voor het leveren van schoonmaakondersteuning en begeleiding (individuele begeleiding en dagbesteding) aan alle inwoners in het gebied die hier een Wmo-indicatie voor hebben. De hoofdaanbieders ontvangen hiervoor een gebiedsbudget gebaseerd op het volume en mogen deze naar eigen inzicht inzetten. De gedachte is dat door schoonmaakondersteuning en begeleiding gezamenlijk aan te besteden aanbieders verbindingen leggen tussen deze twee vormen van dienstverlening. Dit kan leiden tot innovatie, zoals het bieden van nieuwe vormen van ondersteuning. Er zit ook voor een deel overlap tussen de doelgroep die gebruik maakt van de voorzieningen. Bijvoorbeeld een inwoner die vanwege dementie schoonmaakondersteuning heeft en op termijn ook naar de dagbesteding gaat, de aanbieder kan hier een oogje in het zeil houden. Of een inwoner die door inzet van een korte tijd begeleiding schoonmaaktaken toch weer zelf op zich kan nemen in plaats van een indicatie voor (permanente) schoonmaakondersteuning nodig heeft. Van de hoofdaanbieder wordt hier een integrale benadering verwacht.

Initieel was de inzet om resultaatgericht te werken. Stichting de Toegang adviseerde over welke inzet wenselijk is en de hoofdaanbieder maakte voor schoonmaakondersteuning een plan hoe dit kon worden uitgevoerd en met welk aantal uren. Vanwege jurisprudentie is dit niet meer mogelijk en wordt er voor schoonmaak nu met een urenprotocol gewerkt. Ook voor begeleiding is werken met een protocol wenselijk.

De hoofdaanbieders hebben de opdracht gekregen te transformeren. Meer Integraal werken, de zelfredzaamheid van inwoners in het gebied bevorderen en meer gebruik maken van van collectieve inloopvoorzieningen in plaats van geïndiceerde dagbesteding. In de Coronaperiode heeft dit echter wel vertraging opgelopen. Een collectief aanbod voor individuele begeleiding is niet van de grond gekomen. Het aantal uren schoonmaak per inwoner is sterk naar beneden gebracht door het resultaatgericht indiceren en het protocol dat in 2020 is ingevoerd. Het aandeel specialistische inzet is sterk afgenomen.

Kijken we naar de resultaten en tevredenheid van inwoners dan mogen we concluderen dat deze goed is. De resultaten van de klanttevredenheidsonderzoeken zijn goed. De inwoners zijn blij dat ze ondersteuning krijgen, maar er zijn ook wel klachten over inzet van personeel, wachttijden en bejegening. Deels wordt dit veroorzaakt door de stijging in het aantal aanvragen en toenemende schaarste aan personeel.

Door vergrijzing en het abonnementstarief Wmo is het aantal beschikkingen in 8 jaar tijd met circa 25% gegroeid. Dit geldt voor schoonmaakondersteuning en begeleiding. Het aantal beschikkingen dagbesteding is licht gedaald. Het is de aanbieders gelukt, ondanks de toenemende personeelskrapte, deze stijging op te vangen. Tot op heden kan iedereen nog bediend worden maar er zijn wel momenten geweest waarbij na afgifte van de beschikking voor schoonmaakondersteuning de wachttijd was opgelopen tot circa 3 maanden. Ook kan in de zomerperiode niet altijd het aantal uren schoonmaakondersteuning waar inwoners recht op hebben worden geleverd.

Financieel bezien valt op dat de volumes zijn gestegen en de gemiddelde inzet is gedaald, waardoor per saldo de stijging van de uitgaven beperkt is gebleven. Uit een recente steekproef van 50 beschikkingen voor schoonmaakondersteuning per aanbieder is gebleken dat de indicatie conform het protocol voor verbetering vatbaar is. Dat betreft met name de onderbouwing van afwijking van de standaardnorm van 2 uur per week en afspraken over de looptijd. De balans tussen kwaliteit en financiële beheersing vergt dus aandacht.

Lopende het contract bleek dat de passages in het contract over het budget bij stijgende volumes niet voldoende duidelijkheid boden. Uiteindelijk zijn aanbieders en gemeente hier met elkaar goed uitgekomen. In een nieuw contract moet dit concreter worden vastgelegd.

Het hoofdaanbiedersmodel, waarbij de hoofdaanbieders zich als strategisch (gespreks)partners dienen te verhouden tot de gemeente, werkt. De samenwerking met andere partners wordt ook actief opgezocht en hoofdaanbieders voelen zich verantwoordelijk voor hun gebied en leren ook van elkaar.

1.4 Gewenste situatie

In de basis zijn we tevreden over de huidige situatie. De tevredenheid van inwoners over de geleverde diensten is in orde. Het aantal klachten en bezwaren is relatief laag (in de zomerperiode is dit wel wat meer). Er is rust in de dienstverlening. Ook zien we het belang van een hoofdaanbieder als strategisch partner en willen we de rol voor strategisch partners verstevigen (beleidsplan sociaal domein *'Erbij horen en meedoen in Emmen'*). Een budget voor schoonmaak en begeleiding heeft als voordeel dat de administratieve lasten een stuk lager zijn en aanbieders zelfstandig keuzes kunnen maken hoe ze het budget inzetten zonder steeds terug te moeten naar de gemeente.

We zullen dus voortborduren op het huidige model uitgaande van hoofdaanbiederschap met één budget voor de uitvoering van schoonmaakondersteuning en begeleiding samen. Er zijn wel aandachtspunten die we moeten aanscherpen in de nieuwe aanbesteding. Dit zijn onder andere:

- Financieringsmodel concreet vastleggen;
- Bekostiging algemene voorzieningen borgen;
- Protocol indicering uren dagbesteding en begeleiding invoeren;
- Duidelijke rollen hoofdaanbieder, onderaannemer, De Toegang, welzijnswerk en gemeente;
- Personeelstekorten;
- Transformatie naar collectief een voorliggend aanbod vastleggen;
- Werken vanuit normaliseren en positieve gezondheid;
- Overgang van beschermd wonen en 18- 18+ doelgroep.

1.5 Beleid

De vorige aanbesteding ging uit van het beleidsplan *Samen Verder*. De uitgangspunten van dit beleidsplan staan nog grotendeels (o.a. integraal- en gebiedsgericht werken, onafhankelijke toegang) en zijn aangescherpt en verder ontwikkeld in het nieuwe beleidsplan sociaal domein *Erbij horen en Meedoen in Emmen*, dat in juni 2023 is vastgesteld door de gemeenteraad. Eén van de speerpunten van het beleidsplan is dat we alles wat we doen in het sociaal domein meer willen integreren in drie opgaven: rondkomen, goed voelen en ontwikkelen. Alles wat we doen moet bijdragen aan het bereiken van resultaten op deze opgaven. Verder is het Emmense Wmo-beleid uitgewerkt in de verordening Wmo 2020 gemeente Emmen en de beleidsregels Wmo 2020.

1.6 Verkenning scenario's en inkoopmogelijkheden

Beleidsmatig is er tevredenheid over de huidige werkwijze. Toch is het goed om ook alternatieven te verkennen.

1.6.1 Deskresearch

Om in kaart te brengen hoe andere gemeenten de opdracht tot schoonmaakondersteuning en de opdracht tot begeleiding hebben aanbesteed is onderzoek verricht naar de betreffende aanbestedingen van 2020 tot en met 23 mei 2023 (bron: TenderNed).

In de onderzocht periode is geen andere gemeente gevonden, die ervoor heeft gekozen om schoonmaakondersteuning en begeleiding samen te voegen tot een enkele opdracht. Wel komt het voor dat de twee opdrachten gezamenlijk zijn aanbesteed, maar dan wel in aparte percelen. Soms door middel van een 'open house constructie' (inschrijver hoeft enkel te voldoen aan gestelde minimumeisen om deel te nemen aan de opdracht). Naast twee opdrachten los van elkaar aanbesteden komt het ook voor dat begeleiding wordt aanbesteed in combinatie met beschermd wonen.

Het hoofdaanbiedersmodel, waarbij de hoofdaanbieder in een keer inschrijft voor beide opdrachten, al dan niet met onderaannemer, komt dus niet tot zelden voor. Hieruit kan worden opgemaakt dat de keuze voor dit model goed moet worden onderbouwd, omdat gebundeld aanbieden van diensten niet zomaar mag, zowel vanwege proportionaliteit als gelijke mededinging (wordt er voldoende mate van concurrentie gewaarborgd?).

Tot slot is een contractduur van 6 jaar het meest voorkomend in het overzicht en de meest langdurige overeenkomsten hebben een looptijd van 9 jaar. Een duur van 8 jaar, zoals voorgenomen voor deze aanbesteding, is niet ongebruikelijk.

1.6.2 Onderzoek PPRC

Onderzoeksbureau PPRC heeft op ons verzoek een reflectie geschreven over de voor- en nadelen van verschillende inkoopmodellen die in den lande te vinden zijn met betrekking tot de inkoop van Wmo. In de basis worden er 3 modellen onderscheiden:

1-Gebiedsgerichte inkoop met hoofdaannemers

Voordelen: beperkt aantal partijen, aanbieder als (strategisch) gesprekspartner, vergelijken aanbieders mogelijk;

Nadelen: geen keuzevrijheid, risico dat uitvoering en financiering een black box wordt, bij nieuwe aanbesteding veel inwoners die moeten overstappen.

2-Open House

Voordelen: keuzevrijheid voor inwoners, lichte vorm van aanbesteding;

Nadelen: versnippering van aanbod, deel van aanbieders heeft mogelijk geen klanten, stevige sturing op volume noodzakelijk.

3-Zorgkantoren model (beperkt aantal aanbieders met omzetbeperking)

Voordelen: keuzevrijheid, beperkt aantal gecontracteerde aanbieders;

Nadelen: wachtlijsten bij budgetplafonds, weinig flexibiliteit.

Belangrijkste conclusie van PPRC is dat een wijziging van inkoopmodel alleen loont als er inhoudelijke doelstellingen aan ten grondslag liggen. Het ene model is financieel niet gunstiger dan het andere model. Sterker: wisseling van model gaat gepaard met frictiekosten. Er moet leergeld worden betaald omdat iedereen weer moet wennen aan het model en er veel opnieuw moet worden ingeregeld. PPRC adviseert dan ook niet van model te wisselen indien hier inhoudelijk geen reden voor is en het model past bij wat de gemeente wil bereiken. In dat geval is het beter om te kijken waar binnen het model mogelijkheden tot aanscherping liggen.

1.6.3 keuze inkoopmodel

Gezien het advies van PPRC zien we geen aanleiding om te wijzigen van inkoopmodel. De doelstellingen vanuit het beleid en strategie zijn passend bij het huidige model en leiden tot de gewenste resultaten. Overstappen naar een ander model zal niet per definitie leiden tot betere resultaten en de kosten zullen, zeker in de eerste periode, toenemen. Wel zullen we de leerpunten en ontwikkelingen die we afgelopen jaren tegen zijn gekomen in het huidige model aanscherpen en zullen we goed moeten beargumenteren, waarom we –afwijkend van andere gemeenten- de diensten gebundeld aanbesteden (in paragraaf 2.2).

1.7 Marktconsultatie

Met de huidige vier hoofdaanbieders is de afgelopen contractperiode geëvalueerd. Allen hebben aangegeven dat ze tevreden zijn met het model waar Emmen mee werkt en er op een goede wijze wordt samengewerkt tussen gemeente en hoofdaanbieders. Naar hun ervaring biedt het model vrijheid om zelf keuzes te maken en is de administratie efficiënt ingericht. Ook geven de aanbieders aan dat de omvang van de opdracht ervoor zorgt dat ze hun rol als strategisch partner van de gemeente kunnen vervullen. Wel geven ze aan dat twee gebieden per aanbieder ideaal is.

Op de vraag of ze opnieuw in zouden schrijven als hoofdaanbieder hebben ze allen door laten schemeren hiertoe geneigd te zijn.

Hiermee hebben we een goed beeld van de bestaande partners, maar hebben we nog geen zicht op andere partijen, hun opvattingen, wensen en overwegingen om wel of niet mee te doen aan de aanbesteding.

Op basis van het PPRC-advies lijkt het verstandig om met het hoofdaanbiedersmodel verder te gaan de juiste. Echter, om tot weloverwogen conclusies te kunnen komen omtrent sleutelbeslissingen in deze aanbesteding is besloten om, ter controle en voor een afgewogen besluitvorming, een schriftelijke openbare marktconsultatie uit te voeren via het aanbestedingsplatform, zichtbaar op TenderNed. Deze marktconsultatie, is de gedachte:

- biedt meer inzicht in het aantal en soort marktpartijen, die interesse hebben in de aanbesteding, en welke overwegingen om al dan niet deel te nemen zij daarbij hebben;
- geeft input voor het passend uitwerken van de aanbestedingsprocedure (o.a. of de plannen reëel zijn, of zij hieraan kunnen voldoen, wat zij anders zouden doen en waarom);
- is transparant, geeft alle partijen de kans om input te leveren en door het kenbaar maken van de aanbestedingsplannen neemt de kans op meer inschrijvers (en dus meer concurrentie) toe.

Aanvullend wordt bij PPRC geïnformeerd naar hun beeld van de markt (het aantal partijen dat beide opdrachten al dan niet zelfstandig kan vervullen, structuur van de markt, etc.).

De informatie vanuit PPRC, in combinatie met de marktconsultatie zal naar verwachting de nodige inzichten bieden en kunnen leiden tot een definitieve keuze voor het gewenste inkoopmodel en vertaling naar de aanbestedingsprocedure.

1.7.1 Juridisch kader

Een marktconsultatie is een geoorloofd en rechtmatig hulpmiddel bij het vaststellen van een optimale uitvraag. Natuurlijk moet een aanbestedende dienst zich bij een marktconsultatie houden aan de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht, maar verder stellen de Europese richtlijnen (Richtlijn 2004/18/EG en diens opvolger Richtlijn 2014/24/EU voor klassieke sectoren) en Nederlandse wetgeving (Aanbestedingswet 2012) geen specifieke (procedurele) eisen aan de marktconsultatie. In feite is een marktconsultatie daarmee vormvrij. Opdrachtgever is binnen de grenzen van de grenzen van de aanbestedingsbeginselen vrij en kan zelf kiezen hoe – voordat opdrachtgever gaat aanbesteden – de interactie met marktpartijen vormgeeft.

Hierbij dient zorggedragen te worden dat de deelnemers aan een marktconsultatie geen voorsprong hebben in tijd en kennis ten aanzien van andere marktpartijen.

1.7.2 Consultatievorm

Als vorm is gekozen voor een schriftelijke, open marktconsultatie. De consultatievragen worden schriftelijk in de markt gezet. Hierbij is dan geen interactie mogelijk tussen de verschillende marktpartijen. Alle geïnteresseerde deelnemers worden uitgenodigd een reactie te geven op de door opdrachtgever opgesteld consultatiedocument via het aanbestedingsplatform Negometrix, dat op TenderNed geplaatst zal worden. Via een digitale vragenlijst kan elke partij de vragen beantwoorden. De opdrachtgever kan zo de hele markt in Nederland benaderen. Hiermee verkleint de aanbestedende dienst de kans dat er potentiële oplossingen voor de behoefte van de aanbestedende dienst of andere informatie verloren gaat.

Verslaglegging

Voorafgaand aan de uitvraag zullen afspraken gedeeld worden met de uitgenodigde partijen in het kader van de mate van openbaarheid. De marktconsultatie dient goed gedocumenteerd te worden. Alle belangrijke punten, oplossingen en – vooral – de aan partijen verstrekte worden vastgelegd.

In september/oktober 2023 wordt de marktconsultatie via het platform uitgezet. Er wordt een intern verslag gemaakt van de uitkomsten. Daarop aansluitend wordt een document gemaakt met de belangrijkste aandachtspunten en conclusies die worden meegenomen in de aanbesteding. In het bijzonder gaat het hier om de keuze tot, al dan niet, clusteren van de opdracht, inzicht in actuele trends en ontwikkelingen en de best te bewandelen route in uitvoering van de opdracht.

2 Opzet van de aanbesteding

2.1 Inhoud van de opdracht/ opdrachtomschrijving

De Opdracht betreft het in samenwerking met de gemeente en andere samenwerkingspartners te waarborgen dat de inwoners van de gemeente Emmen worden ondersteund bij maatschappelijke participatie en het zo goed en zo lang mogelijk op zichzelf wonen.

Het betreft hier zowel het verzorgen van de diensten schoonmaakondersteuning en begeleiding, zoals hieronder nader omschreven als het vanuit de rol van hoofdaanbieder van de genoemde diensten bijdragen als strategisch partner in het gebied, met name door het bevorderen van zelfredzaamheid, creëren van collectief aanbod en te werken vanuit een integrale benadering. Dit deel wordt nader toegelicht in paragraaf 2.2.

Schoonmaakondersteuning

Indien een inwoner niet zelfstandig in staat is, bijvoorbeeld door een lichamelijke beperking, zijn huis schoon te houden kan schoonmaakondersteuning worden ingezet. Dit draagt in belangrijke mate bij aan het langer (zelfstandig) thuis wonen en maatschappelijke participatie van inwoners.

De ondersteuning op maat houdt in dat de woonkamer, slaapkamer, keuken, badkamer, toilet en de gang(en) tussen die ruimten, voor zover nodig, regelmatig schoongehouden worden. Ook het aanbrengen van structuur in de huishouding, maaltijdvoorziening en het wassen, drogen en strijken van kleding, bedden- en linnengoed kan deel uitmaken van ondersteuning op maat.

Begeleiding Individueel

Individuele begeleiding richt zich op het begeleiden in het dagelijks functioneren en wordt bijvoorbeeld ingezet voor woonbegeleiding/thuisbegeleiding. Het gaat om het actief herstellen, dan wel compenseren van het beperkte of afwezige regelvermogen van een persoon waardoor die onvoldoende of geen regie over het eigen leven kan voeren. De ondersteuning bestaat bijvoorbeeld uit het helpen plannen van activiteiten, het regelen van de dagelijkse gang van zaken en het structureren van de dag.

Individuele begeleiding kan ook praktische ondersteuning zijn bij het uitvoeren van algemene dagelijkse levensverrichtingen inhouden, zoals begeleiding bij het wassen en aankleden. Daarbij is geen medische zorg nodig. Ambulante woonbegeleiding valt onder deze functie. Woonbegeleiding bij beschermd wonen niet.

Begeleiding Groep

Groepsbegeleiding wordt meestal dagbesteding genoemd. Dagbesteding heeft tot doel te komen tot een herkenbare dagstructuur en bezig te zijn met zinvolle activiteiten. Doel is deelname aan de samenleving binnen de mogelijkheden van de inwoner en het ontwikkelen dan wel vasthouden van vaardigheden die bijdragen aan de zelfredzaamheid. Het kan ook bijdragen aan de vermindering van de belasting van de mantelzorgers.

Persoonlijke verzorging

Bij persoonlijke verzorging op grond van de Wmo wordt, indien nodig, ondersteuning geboden om de algemeen dagelijkse levensverrichtingen uit te kunnen voeren. Het gaat om het aansporen van inwoners tot het uitvoeren van de algemene dagelijkse levensactiviteiten (ADL-activiteiten) en het ondersteunen bij dergelijke activiteiten – de inwoner kan de adl activiteiten zelf nog wel uitvoeren, maar is niet in staat hier altijd zelf aan te denken of actie te ondernemen. Het kan gaan om het in en uit bed komen, het aan- en uitkleden, bewegen, lopen, lichamelijke hygiëne en het innemen van medicijnen. Persoonlijke verzorging wordt altijd geboden in combinatie met begeleiding individueel.

- De ondersteuning is gericht op behoud of verbeteren van zelfredzaamheid van mensen die hulp nodig hebben bij de algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL).
- De verzorging ligt in het verlengde van de (overige) begeleiding. Zodra een hulpverlener iets met

de handen moet doen (lichamelijk contact met de persoon) is het verzorging vanuit de zorgverzekeringswet en de verzorging is niet ingegeven door behoefte aan geneeskundige zorg of een hoog risico daarop. In een dergelijk geval valt de zorg buiten de scope van de wmo.

Kortdurend Verblijf (respijtzorg)

Inwoners die wegens hun beperkingen permanent toezicht nodig hebben, maar thuis wonen, kunnen met een indicatie voor kortdurend verblijf maximaal drie etmalen per week ergens anders logeren, zodat hun mantelzorgers, die permanent toezicht houden, vrijaf krijgen. In bepaalde situaties is kortdurend verblijf mogelijk gedurende zeven dagen per week. Het gaat dan om die situaties waarin de mantelzorger nodig is om thuis te kunnen blijven wonen, de mantelzorger tijdelijk wegvalt of niet beschikbaar is en de inwoner zelf geen medische zorg nodig heeft.

Het verblijf is ter aanvulling op het wonen in de thuissituatie en niet hetzelfde als wonen in een instelling voor het grootste deel van de week. Kortdurend verblijf betreft de mogelijkheid voor de persoon met beperking om ergens te logeren waar permanent toezicht en zorg en ondersteuning geboden wordt. Het gaat dan bijvoorbeeld om persoonlijke zorg en verpleging en ambulante ondersteuning.

2.2 Gebiedsgericht werken, Strategisch Partnerschap en clustering van de opdracht

De Wmo-voorzieningen schoonmaakondersteuning en begeleiding lenen zich in onze ogen goed om te bundelen en te koppelen aan de gebiedsgerichte werkwijze met een hoofdaanbieder per gebied. Er is overlap tussen de doelgroepen en voorzieningen. Zo kan bijvoorbeeld een stuk begeleiding worden ingezet om iemand zelfredzamer te maken waar het aanleren van het huis zelf schoon te maken onderdeel kan zijn. We vragen van de aanbieder ook meer dan schoonmaken alleen. Het gaat ook om het signaleren wanneer problematiek toeneemt. Ook vormen van collectieve begeleiding, dagbesteding en inloopmomenten kunnen een combinatie vormen van aanbod.

Gebiedsgericht werken maakt het mogelijk om dienstverlening laagdrempelig en in de nabijheid van de inwoners te organiseren, startend bij inwoners met een ondersteuningsbehoefte en aansluitend bij de kenmerken van het gebied (bijvoorbeeld aanwezige initiatieven en organisaties en de demografie) en met een zo integraal mogelijk aanbod. In de vorm van passende adequate algemene voorzieningen waar dit kan en met specifieke maatwerkondersteuning waar dit nodig is.

We geloven dat door deze opdracht te koppelen aan één hoofdaanbieder per gebied een synergievoordeel kan worden behaald. De ervaring leert dat het complex is een transformatie-opdracht uit te voeren met een groot aantal aanbieders. Het is noodzakelijk dat er veel contact is tussen gemeente en aanbieders mede omdat de koers constant wordt aangescherpt en bijgesteld. Ook is de (financiële) schaalgrootte van de opdracht van belang. Deze moet groot genoeg zijn om investeringen te kunnen doen. Daarnaast zijn de administratieve lasten een stuk lager door de bundeling van de voorzieningen en het werken met gebiedsbudgetten. We kiezen er daarom voor om vanuit een strategisch partnerschap te werken met een beperkt aantal aanbieders.

Het strategisch partnerschap betekent dat de aanbieders niet louter uitvoerders zijn. Ze zijn de oren en ogen in de wijk en passen hier hun dienstverlening op aan (bijvoorbeeld door in te springen op lokale initiatieven of nieuw aanbod op te zetten als dat nodig is). Ook denken ze met de gemeente en andere strategisch partners (bijvoorbeeld De Toegang, Menso en Sedna) mee over de strategische koers in het sociaal domein. We vragen dus nadrukkelijk meer dan van andere gecontracteerde partijen.

De rol van hoofdaanbieders als strategisch partner van de gemeente vraagt om bereidheid en commitment om langdurig de rol van hoofdaanbieder van een of meerdere gebieden te willen zijn en vanuit die rol zowel de uitvoering van de nu aanbestede diensten op zich te nemen als mede vorm en invulling te geven aan de transformatie naar de gewenste situatie, zoals beschreven in paragraaf 1.4 en nader is uitgewerkt in het Programma van Eisen.

De diensten schoonmaakondersteuning en begeleiding worden gezamenlijk aanbesteed om zo de ruimte te creëren om integraal werken verder te ontwikkelen. Daarbij staat het de hoofdaanbieder vrij om beide soorten diensten zelf te leveren of gebruik te maken van onderaannemers. In de huidige situatie geldt deze constructie ook en wordt er veelvuldig en naar tevredenheid gebruik gemaakt van (meestal) lokale onderaannemers.

Belangrijke context voor dit stuk is dat de exacte vorm van het strategisch partnerschap nog niet vast staat en nader wordt uitgewerkt als onderdeel van de herijking sociaal domein. De daaruit volgende definitie zal ook voor dit project worden aangehouden.

Daarnaast is het de intentie om de opdrachten tot schoonmaakondersteuning en begeleiding samen te voegen, maar definitief is dit nog niet.

Het samenvoegen van opdrachten moet zowel voor opdrachtgever als opdrachtnemer gerechtvaardigd zijn. Gelet op onze ervaring zijn wij van mening dat het vanuit opdrachtgever gerechtvaardigd is. Om dit ook voor opdrachtnemer te toetsen organiseren we een marktconsultatie. Het voorbehoud is dat uit raadpleging van de markt en de dynamiek van de markt moet blijken dat deze optie ook reëel en passend is in de kaders van proportionaliteit en marktwerking. Vanuit de Aanbestedingswet 2012 dient rekening te worden gehouden met de volgende aspecten:

- a. De samenstelling van de relevante markt en de invloed van de samenvoeging op de toegang tot de opdracht voor voldoende bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf;
- b. De organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging van de opdrachten voor de aanbestedende dienst en de ondernemer;
- c. De mate van de samenhang van de opdrachten.

De samenvoeging van de diensten moet op alle drie punten gemotiveerd worden. Een rechter zal hier nadrukkelijk op toetsen.

2.3 Soort en looptijd overeenkomst

In lijn van het gewenste strategische partnerschap kiezen we voor een lange looptijd van de opdracht. Deze kan oplopen tot 8 jaar: 4 jaar met tweemaal de optie van een verlenging van 2 jaar.

Daarmee bieden we opdrachtnemers perspectief op een langdurige samenwerking en daarmee redenen om te investeren in de opdracht (opdrachtnemers plukken op deze wijze ook zelf de vruchten van de investeringen) en naast het uitvoeren van de gewenste dienstverlening ook bij te dragen aan de gevraagde transformatie van de gebieden.

2.4 Percelen

Onder de aanbestedingswet 2012 moet een (geclusterde) opdracht in beginsel aangeboden worden in meerdere percelen. Door de gebieden als losse percelen aan te bieden, wordt de opdracht opgeknipt in deelopdrachten en komen mogelijk meer marktpartijen in aanmerking om in te schrijven en een perceel gegund te krijgen.

In lijn van het gebiedsgericht werken is de opdracht verdeeld in 6 percelen. De bestaande indeling in 6 geografische gebieden blijft ongewijzigd, want dit is een bewuste indeling, gebaseerd op logische samenhang. Per geografisch gebied wordt een hoofdaanbieder gecontracteerd, die zorgdraagt voor uitvoering van de gevraagde diensten. Dit geeft aanbieders de gelegenheid in te schrijven op de percelen die het beste passen bij hun dienstverlening.

In de vorige aanbesteding konden inschrijvers op alle percelen inschrijven, maar maximaal 2 percelen gegund krijgen. Dit leidt tot een minimaal aantal van 3 en een maximaal aantal van 6 aanbieders. Bij deze aanbesteding gaan we ook uit van 3-6 te contracteren hoofdaanbidders waarbij de ervaring ons leert dat 2 gegunde gebieden per hoofdaanbieder goed past bij de beoogde rol van de hoofdaanbidders als strategisch partner (de huidige percelen hebben voldoende volume en bieden daarmee de benodigde slagkracht en efficiëntie om ontwikkelopgaven op te pakken).

2.5 Opdrachtwaarde en onderbouwing

De opdrachtwaarde voor het geheel betreft een jaarlijks bedrag van 26-30 miljoen euro, oplopend op basis van jaarlijkse indexering. Over de totale looptijd inclusief opties tot verlenging betreft de opdrachtwaarden indicatief ca. 250 miljoen euro over 8 jaar. De opdrachtwaarde en de budgetten per geografisch gebied zijn gebaseerd op de gegevens die nu ook worden gebruikt voor het bepalen van het

huidige gebiedsgerichte budget en bestaan o.a. uit het volume (aantal klanten, soort ondersteuning en inzet) en invloed van relevante ontwikkelingen.

2.6 Aanbestedingsrechtelijk kader

Op basis van de opdrachtwaarde dient een Europese aanbestedingsprocedure te worden gevolgd om deze diensten op rechtmatige wijze aan te besteden.

In het aanbestedingsrecht wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere overheidsopdrachten en zogenaamde 'sociale en andere specifieke diensten'. SO en B is een wmo-dienstverlening en daarmee een SAS-dienst. Voor SAS-diensten is de aanbestedingswet geldt, gezien het beperkte grensoverschrijdende karakter, een vereenvoudigde procedure.

Het betreft met name de volgende CPV-code:

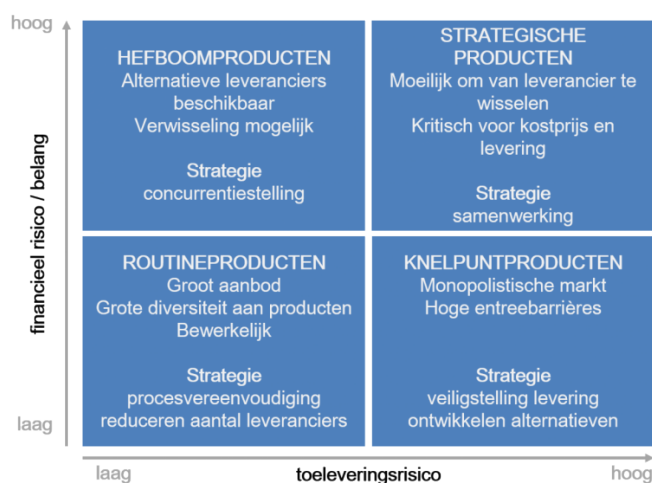
CPV-code	CPV- omschrijving
85000000	Gezondheidszorg en maatschappelijk werk

2.7 Digitaal aanbesteden

Deze Europese aanbesteding wordt volledig digitaal afgehandeld via het aanbestedingsplatform Mercell (voorheen Negometrix). Mercell stuurt de aankondigingen door naar TenderNed.nl en ook naar de site van de EU (TED).

2.8 Risico's

Ten einde de juiste inkoopstrategie te bepalen is gebruik gemaakt van de Kraljic matrix. Deze matrix geeft op basis van het financieel risico/belang en het toeleveringsrisico een richtlijn voor de best te volgen inkoopstrategie.



Een hoofdaanbieder is een strategisch partner voor de gemeente. Uitgaande van het beleid is ten doel gesteld om Wmo-ondersteuning van deze voorzieningen integraal aan te bieden – één aanbieder stuurt de ondersteuning in een gebied aan en functioneert daarmee als hoofdaanbieder. Eveneens is in het beleid opgenomen dat de gemeente Emmen streeft naar langdurige partnerschappen met aanbieders. Daarnaast is het uitvoeren van Wmo-ondersteuning een plicht van de gemeente en komen leveranciers van wmo-ondersteuning rechtstreeks in contact met inwoners, vaak in een kwetsbare situatie. Dit is anders dan schoonmaken van lege ruimten. De groep aanbieders die dit uitvoert is beperkter. Met deze uitgangspunten is er mogelijk een beperkt aantal leveranciers dat aan de vraag (het hoofdaanbiederschap) kan voldoen.

De hoge kosten per jaar en de lange contractduur zorgen tezamen voor een groot financieel belang. Op basis van deze informatie is het hoofdaanbiederschap ingedeeld onder 'strategische producten'.

Zoals gesteld is er het aantal geschikte leveranciers mogelijk beperkt omdat is gekozen om te werken met

een hoofdaanbieder. Door de indeling van de gemeente in verschillende percelen, is gepoogd het risico dat er geen of te weinig inschrijvingen volgen voor de rol van hoofdaanbieder in te perken. Elk perceel heeft voldoende volume om aantrekkelijk te zijn voor inschrijvers en de lange termijn biedt zekerheid voor inschrijvers. De opdracht is zo aantrekkelijk mogelijk gemaakt binnen de gestelde kaders.

De hoofdaanbieder per gebied krijgt binnen de gestelde kaders de ruimte om de uitvoering van de diensten te organiseren. Het risico dat de continuïteit of kwaliteit van de dienstverlening in het gedrang komt wordt beperkt door een regeling in de cao. Het is namelijk mogelijk voor personeel om over te stappen naar de nieuwe aanbieder in de regio. Aanvullend zullen nieuwe aanbieders lopende trajecten dienen over te nemen. Daarnaast is er voor zorgvuldige overdracht in die situaties na gunning een half jaar doorlooptijd ingepland voor de voorbereiding van de implementatie.

Ook de marktconsultatie, de raadpleging van PPRC, het kostprijsonderzoek en het deskresearch maken onderdeel uit van de risicobeheersing. Op basis van deze input kunnen weloverwogen keuzes worden gemaakt.

2.9 Kwalitatieve minimumeisen

De aanbesteding:

- levert rechtmatig tot stand gekomen contracten op;
- voldoet aan het Inkoopbeleid, de uitgangspunten van de strategienota, het Wmo-beleid en het beleidsplan Sociaal Domein;
- biedt een solide basis voor een adequate uitvoering en contractmanagement;
- wordt in 2024 tot en met gunning afgerond met ingangsdatum contracten per 1 januari 2025, tenzij er tijdens het traject zwaarwegende redenen zijn om de planning aan te passen;

De continuïteit van de dienstverlening moet na 1 januari 2025 geborgd zijn en tenminste op gelijkwaardig niveau functioneren ten opzichte van de huidige situatie.

De (kwalitatieve) minimumeisen aan uitvoering van de opdracht worden vastgelegd in het programma van eisen. Deze zal worden opgenomen in de aanbestedingsstukken.

2.10 Innovatie

De transformatie-opgaven brengen tot uiting hoe belangrijk het is de dienstverlening te blijven innoveren. De transformatie van de dienstverlening in de gebieden op basis van het herijkte beleid, opgedane ervaringen en nieuwe inzichten. Het toepassen van deze kennis is een belangrijk onderdeel van de samenwerking tussen de gemeente, als zijnde opdrachtgever, en de hoofdaanbieders, als zijnde opdrachtnemer. Aan de hand van regulier overleg kan worden afgestemd en input worden geleverd. Zowel m.b.t. de gewenste koers als de daarbij behorende invulling van de opdracht.

2.11 Social Return

Social Return of Investment (SROI) wordt, conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in deze aanbesteding als uitvoeringsvoorwaarde opgenomen.

Social Return On Investment (SROI) is het opnemen van sociale voorwaarden, eisen en/of wensen bij de inkoop van diensten, werken of leveringen. Het doel van Social Return is om extra werk(ervarings)plaatsen te creëren voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Zonder re-integratieondersteuning kunnen die niet aan het werk. Daarmee dragen overheidswerkgevers en sectorverwanten bij om zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan betaald werk te helpen.

Naar beleid is de Social Return verplichting 5%. Echter wordt dit in de meeste branches als hoog beleefd en maakt de huidige krapte in de markt dit niet makkelijker. Om de juiste keuzes te maken omtrent de Social Return verplichtingen is de SROI-adviseur geraadpleegd. Uit haar werk blijkt dat de in soortgelijke opdrachten dezelfde eisen aan SROI (Social Return On Investment) worden gesteld en de eis van 5% doorgaans ruim wordt overtroffen – ook recent. Op basis van deze informatie is besloten dat de standaard eis van 5% van toepassing blijft.

2.12 Kansen MKB

Om aan te sluiten op het beleid – regiogericht werken en strategisch partnerschap – is er gekozen om de opdracht weg te zetten in percelen. Deze percelen hebben een dusdanige omvang dat niet iedere aanbieder ze zal kunnen bewerken en dus niet elke MKB-onderneming in aanmerking zal komen voor rechtstreekse gunning. Echter, de praktijk wijst uit dat de hoofdaanbieders vaak gebruik maken van (lokale) onderaannemers uit het MKB die de daadwerkelijke diensten leveren.

2.13 Duurzaamheid

De Gemeente vindt het belangrijk dat de dienstverlening duurzaam wordt ingericht. We verwachten van inschrijvers dat zij actief bezig zijn met duurzaamheid en het minimaliseren van hun ecologische voetdruk.

2.14 Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI),

Opdrachtnemers werken veelal met lokaal personeel, waardoor naast SROI, de kansen voor het MKB en duurzaamheidsaspecten ook wordt voorzien in lokale werkgelegenheid. De kwaliteit van de werkgelegenheid krijgt ook een impuls door de voorwaarden die aan de uitvoering van de opdracht gesteld worden, waaronder CAO-conform betalen en het aanbieden van strategisch partnerschap en een overeenkomst met een lange looptijd, waardoor het kunnen aanbieden van arbeidscontracten met meer zekerheid voor de werknemers mogelijk wordt.

2.15 Prijs

Wat betreft de prijs is er gekozen voor een vast jaar tarief (lumpsum) waarvoor de werkzaamheden uitgevoerd dienen te worden. Het gaat hier om zowel de werkzaamheden voor schoonmaakondersteuning als begeleiding, deze worden gebundeld om de hoofdaannemer de vrijheid te geven de beschikbare middelen in te zetten waar nodig. Het tarief wordt bijgesteld op basis van het aantal beschikkingen.

Door te werken met een vast tarief zal in de aanbesteding de focus liggen op kwaliteitsaspecten met als doel zoveel mogelijk kwaliteit te verwezenlijken voor de vooraf vastgestelde prijs.

Er vindt nog een kostprijsonderzoek plaats met behulp van een extern bureau, zodat we een passend en gevalideerd tarief kunnen aanbieden.

2.16 Persoonsgegevensbescherming

In de overeenkomsten wordt een specifiek artikel opgenomen die de gewenste privacybescherming en gegevensuitwisseling regelt. Er wordt gewaarborgd dat persoonsgegevensbescherming voldoet aan de betreffende wet- en regelgeving. Te weten: de AVG en de Wmo 2015.

3 Organisatie van de aanbesteding

De informatie beschreven in dit hoofdstuk komt uit het projectplan dat is opgesteld voor de aanbesteding Wmo Schoonmaakondersteuning en begeleiding.

3.1 Opdrachtgever

De aanbesteding vindt plaats in opdracht van de gemeente Emmen

De ambtelijk opdrachtgever voor de aanbesteding is N. Plantinga. Opdrachtnemer is G.Smit, budgethouder Wmo en teamleider ABS.

De overeenkomsten wordt namens de gemeente ondertekend door mevr. N. Plantinga, concernmanager, gemeente Emmen. Hiervoor wordt mandaat gevraagd tezamen met het collegebesluit tot het starten van de aanbesteding (voorzien eind januari/begin februari 2024. Afstemming met de portefeuillehouder Wmo zal op de passende momenten plaatsvinden.

3.2 Projectteam en beoordelingsteam

Projectteam

Binnen het projectteam zijn verschillende disciplines vertegenwoordigd om de aanbesteding op een juiste wijze te kunnen voorbereiden en uitvoeren. De samenstelling is opgenomen in het projectplan.

Beoordelingsteam

De feitelijke beoordeling van de aanbiedingen zal worden verricht door een beoordelingscommissie bestaande uit enkele projectleden, niet zijnde de projectleider of de inkoopadviseur.

3.3 Klankbordgroep

Aanvullend op een compacte projectgroep die zorgdraagt voor het opleveren van de gewenste resultaten stellen we een klankbordgroep in.

De klankbordgroep is er zowel ter ondersteuning van de ambtelijk opdrachtgever, opdrachtnemer als de projectgroep en heeft twee hoofdtaken:

- review centrale keuzes en plannen die ter besluitvorming gaan (bijv. inkoopstrategie en start aanbesteding)
- gevraagd en ongevraagd advies/ hulplijn gedurende uitwerking van de stukken t.b.v. de aanbesteding, zowel t.b.v. de opstellers als evt. advies richting opdrachtgevers/opdrachtnemer.

De klankbordgroep bestaat naast de ambtelijk opdrachtgever, de opdrachtnemer en de projectleider uit:

- Strateeg Sociaal domein
- Coördinator Wmo Adm en Implementatiecoördinator
- Business controller
- Praktijkleider Wmo St. De Toegang

3.4 Stakeholders

De volgende stakeholders/gremia spelen een rol in deze aanbesteding:

- Wethouder Wmo (portefeuillehouder)
- College van B&W gemeente Emmen (besluitvorming);
- Gemeenteraad (kaderstelling)
- Stichting De Toegang (samenwerkingspartner)
- (Aspirant) Hoofdaanbieders en onderaannemers, andere betrokken derden in de gebieden
- Medewerkers gemeente Emmen die (in)direct bijdragen aan de dienstverlening SO en B
- Cliëntenraden gemeente Emmen;
- Inwoners als afnemers van deze Wmo- diensten en hun naaste omgeving

3.5 Planning

In het traject zijn een aantal belangrijke momenten voor het opleveren van producten te onderkennen:

	Deliverable	Datum gereed
A.	Opdrachtformulering (vastgesteld)	01-09-2023
B.	Inkoopstrategie (vastgesteld)	01-10-2023
C.	Projectplan (vastgesteld)	01-10-2023
D.	Besluit start aanbesteding	15-01-2024
E.	Besluitvorming inzake gunning	01-07-2024
F.	Overdrachts- en dechargedocument	01-09-2024

De detailplanning van de projectgroep (toegevoegd aan het projectplan) is gebaseerd op het tijdig kunnen opleveren van deze producten.

Tijdens de aanbesteding is externe communicatie beperkt tot de markt in lijn met datgene wat daarvoor nodig is. Zeker als de aanbesteding leidt tot andere hoofdaanbieders dan is communicatie naar (betrokken) inwoners van groot belang. Dit valt onder de implementatiefase die door de lijn zal worden opgepakt.

3.6 Communicatie

Communicatie over de voortgang, informeren en afstemmen van stakeholders vindt plaats in lijn van deze planning, passend bij ieders rol en uitgewerkt in het projectplan.

Tijdens de aanbesteding is externe communicatie niet nodig. Na gunning zal mogelijk een nieuwe situatie ontstaan voor betrokken inwoners. Dan is externe communicatie naar inwoners van groot belang.

3.7 Contractmanagement

De accountmanager, die verantwoordelijk is voor het contractmanagement en het leveranciersmanagement met de hoofdaanbieders maakt deel uit van de projectgroep.

Gezien de wens om een strategisch partnerschap aan te gaan met de hoofdaanbieders, de opdrachtwaarde en de inzet op transformatie van de dienstverlening is investeren in de relatie en actieve samenwerking met de hoofdaanbieders belangrijk. Er zal ook een nauwe samenwerking zijn met andere accounts in het sociaal domein, de financiële aspecten en de beleidsinzet (t.b.v. de transformatie van de dienstverlening).