



MEMO

Aan : Gemeenteraad van Langedijk

Van : College van B&W

Opsteller : M. Poel namens bovenregionale kerngroep JeugdzorgPlus

Datum : 13 november 2018

Onderwerp : Aanbesteding JeugdzorgPlus Noord-Holland-Noord

Aanleiding van dit memo

Op vrijdag 9 november jongstleden heeft u een brief van Parlan ontvangen. Daarin wordt u door Parlan geïnformeerd over de werkwijze van Transferium en de manier waarop Parlan de gevolgen van de aanbesteding ziet. Aan u als raadslid wordt gevraagd uw invloed aan te wenden om deze aanbesteding te beëindigen. In dit memo schetsen wij de bovenregionale en landelijke beleidskaders waarbinnen de aanbesteding heeft plaatsgevonden en lichten wij het gevoerde aanbestedingsproces toe. We gaan in op de wijze waarop de colleges van B&W richting Parlan optreden en wij informeren u (zoveel als momenteel mogelijk is, binnen de kaders van het juridische traject) over het aanbod van Horizon. Tot slot geven wij u een onderbouwd advies over de consequenties van het stopzetten van de aanbesteding.

Landelijke beleidskaders

In 'Zorg voor de Jeugd' - het vigerende actieprogramma van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport - zijn landelijke beleidskaders voor de komende jaren opgenomen. Eén van de zes actielijnen heeft als thema 'Kinderen zo thuis mogelijk laten opgroeien' en heeft als speerpunt 'Het aantal gesloten plaatsingen van jongeren gaan we in vier jaar terugbrengen en de duur van plaatsingen verkorten'¹. Hiermee handelt het ministerie in lijn met het advies van de Raad voor Strafrechttoepassing en Rechtsbescherming. Zij heeft in een advies aangegeven: "We denken aan kleinschalige, gezinsgerichte voorzieningen met een beperkt niveau van beveiliging". In het actieprogramma wordt ook aangegeven dat het transformeren van het huidige systeem en de huidige werkwijze ingrijpend zal worden: 'De gewenste ontwikkeling van gesloten plaatsen naar kleinschalige voorzieningen heeft grote gevolgen voor zowel de instellingen voor gesloten jeugdhulp, gemeenten als voor het onderwijs'.²

Bovenregionale inkoopkaders

De achttien gemeenten handelen met haar inkoopdoelstellingen voor de JeugdzorgPlus in lijn met de landelijk gewenste toekomstige ontwikkelingen. Colleges van B&W zijn van mening dat jongeren alleen in uitzonderlijke gevallen in de gesloten jeugdhulp horen. Helaas kan niet altijd voorkomen worden dat jongeren in JeugdzorgPlus belanden. Indien dit wel het geval is, willen colleges van B&W dat jongeren zo kort mogelijk gesloten verblijven, in kleinschalige voorzieningen en dat de

¹ Actieprogramma 'Zorg voor de Jeugd', p. 13

² Actieprogramma 'Zorg voor de Jeugd', p. 29

behandeling zodanig is dat jongeren niet meer gesloten terug hoeven te komen. Dat jongeren, hun ouders en hun omgeving in de behandeling centraal worden gezet. Zodat zij zo snel mogelijk de eigen regie op hun leven terug kunnen pakken en er weer zicht is op een toekomst.

De langetermijnambitie van de achttien gemeentes is dat in 2030 de hele keten van jeugdhulp zodanig georganiseerd is, dat de kinderrechter geen enkele jongere meer in de JeugdzorgPlus hoeft te plaatsen. Deze ambitie is ook het uitgangspunt geweest voor de aanbesteding JeugdzorgPlus. Innovatie en transformeren vragen soms om moeilijke keuzes en deze hebben gevolgen voor de bestaande werkwijzen. Doorgaan met hoe het nu gaat, levert zekerheid op, maar niet de gewenste kwaliteit. Bij het maken van deze keuzes staan onze jongeren altijd voorop.

Het aanbestedingsproces (Zie bijlage 1 voor een uitgebreide beschrijving van het proces en de uitkomst.)

De gemeenten hebben de JeugdzorgPlus Europees aanbesteed vanwege het volume van de opdracht. Er is bewust gekozen voor een openbare Europese aanbesteding met onderhandeling. Op deze manier konden gemeenten tijdens het proces in overleg met de aanbieders de inkoopstrategie gezamenlijk invullen. Jeugdhulpaanbieders zijn vooraf akkoord gegaan met een aanbestedingsprocedure en hebben ook vooraf verklaard zich te kunnen vinden in de inkoopstrategie die de basis vormt voor de aanbesteding.

Een deskundige beoordelingscommissie van zes personen (twee per regio) heeft de inschrijvingen zorgvuldig doorgenomen en beoordeeld op basis van de vooraf vastgestelde gunningscriteria. Het was puur een kwalitatieve beoordeling, niet financieel. Het tarief was vooraf in gezamenlijkheid vastgesteld. Beide partijen - Horizon en Parlan - hebben zich ingeschreven op hetzelfde tarief en konden zich vinden in het tarief. Beide partijen scoorden voldoende. Horizon gaf met haar inschrijving naar het oordeel van de beoordelingscommissie een kwalitatief betere invulling van de in de inkoopdocumenten vastgelegde inkoopwensen en -doelen. Op deze gronden hebben de colleges Horizon de voorlopige gunning gegeven.

Het aanbod van Horizon

Horizon zal de JeugdzorgPlus conform de inkoopwensen verlenen in de regio Noord-Holland-Noord, zodat jongeren zo dicht mogelijk bij hun eigen leefomgeving kunnen verblijven. Ze gaan dit doen in kleinschalige voorzieningen die worden ingericht conform de wettelijke eisen rondom veiligheid en geslotenheid. Alleen in voorkomende gevallen, vanuit inhoudelijke overwegingen, kunnen jongeren buitenregionaal worden geplaatst. Dit is overigens een voorzetting van de huidige en gebruikelijke praktijk. Nieuw is het voordeel dat jongeren weliswaar buitenregionaal, maar bij dezelfde jeugdhulpaanbieder kunnen blijven, omdat Horizon ook locaties in Gelderland en Zuid-Holland heeft. Dit maakt de overgang kleiner omdat gewerkt wordt met dezelfde methodiek en dit kan helpend zijn in het jeugdhulptraject. Horizon heeft reeds contracten in de regio Noord-Holland-Noord. Daarnaast is Horizon samen met De Opvoedpoli en Altra Jeugdhulp en Speciaal Onderwijs een holding. Beiden zijn in de regio Noord-Holland-Noord gecontracteerde, ambulante jeugdhulpaanbieders.

Huidige aanbieder

Het voorlopige gunningsbesluit is zwaar gevallen bij Parlan. Colleges van B&W hebben hier begrip voor. Inmiddels hebben wethouders op bestuurlijk niveau met het bestuur van Parlan gesproken. Parlan heeft gebruik gemaakt van haar recht om juridisch bezwaar aan te tekenen tegen het besluit. Daardoor kon het bestuurlijk gesprek met Parlan helaas nog niet toekomstgericht plaatsvinden. Wel is gesproken over de zorgen van Parlan in verband met de zorgcontinuïteit voor de jongeren. Wethouders hebben aangegeven dat na het vonnis hierover concrete afspraken met Parlan kunnen worden gemaakt. Horizon heeft ook aangegeven met Parlan afspraken te willen maken over bijvoorbeeld personeel en zorgcontinuïteit. Wethouders zullen meewerken aan passende oplossingen voor de zorgcontinuïteit.

Parlan levert ook andere vormen van jeugdhulp in de regio's en zal dat in de toekomst ook blijven doen.

Wethouders hebben aangegeven dat zij graag met Parlan verder willen samenwerken aan andere, nieuwe vormen van (ambulante) jeugdhulp in de regio's.

Beëindigen aanbesteding?

Parlan vraagt u om uw invloed aan te wenden om zodoende de aanbesteding te beëindigen. Vooropgesteld zij dat Parlan zonder enig voorbehoud heeft deelgenomen aan de aanbestedingsprocedure. Bezwaren tegen het feit dat een dienst wordt aanbesteed, dienen voorafgaand aan de inschrijving te worden gedaan. Na de inschrijving en na voorlopige gunning aan een partij kan daarover feitelijk niet meer gesproken worden tussen marktpartijen en de aanbestedende dienst. Parlan heeft haar bezwaren pas na het bekend worden van de (voorlopige) gunning kenbaar gemaakt.

Conform de Gemeentewet ligt de uitvoeringstaak van het aanbestedingsproces bij het college van B&W. Voor deze aanbesteding geldt dat de aanbestedende dienst de gezamenlijke achttien gemeenten is. Eén afzonderlijk college kan deze aanbesteding niet intrekken. Mocht de aanbestedende dienst overgaan tot intrekking van de aanbesteding, mag deze intrekking niet in strijd zijn met de aanbestedingsbeginselen. De aanbestedende dienst moet dan op objectieve gronden tot een intrekking komen. Tevens moet zij een beslissing tot intrekking motiveren en meedelen aan de inschrijvers. Na intrekking dient een nieuwe aanbesteding te volgen. Eén op één gunnen aan Parlan mag niet, want dit is in strijd met het aanbestedingsrecht en de regels omtrent Staatssteun. Intrekken van de aanbesteding heeft grote gevolgen voor de nieuwe aanbesteding, omdat die dan slechts in geheel gewijzigde vorm kan worden gedaan. Dit heeft ook consequenties voor het tijdsplan. Meerdere bestaande contracten van de regio's met Parlan/Transferium lopen af per 1 januari 2019, waardoor er dan geen gecontracteerde voorziening is.

Tegen een intrekkingbesluit kan Horizon zich verzetten en op haar beurt een kort geding procedure aanspannen.

Ten slotte gaat het intrekken ook voorbij aan het inhoudelijke oordeel van de beoordelingscommissie dat de nieuw gegunde partij zorg levert die beter past bij de bestuurlijke uitgangspunten en daarmee de beste kwaliteit levert voor onze jeugd.

Advies

Op grond van de landelijke doelstellingen en de bovenregionale inkoopkaders en met instemming van de jeugdhulpaanbieders voor JeugdzorgPlus hebben de colleges van achttien gemeenten een aanbesteding gevoerd. Naar mening van de colleges zijn in het proces geen fouten gemaakt en heeft de deskundige beoordelingscommissie een helder advies gegeven. Op grond van dit advies hebben de colleges Horizon de voorlopige gunning verleend. Er zijn geen objectieve gronden op basis waarvan de aanbesteding kan worden ingetrokken.

Uiteraard zullen wij uw raad meenemen en blijven informeren over de voortgang van dit dossier.

Bijlage 1 - Het proces van transformatiedoelstelling tot voorlopige gunning.

Sinds 2015 werken achttien gemeenten uit drie regio's nauw samen aan een transformatie van de specialistische jeugdhulp voor de bovenregionale regio Noord-Holland-Noord. Doel van de samenwerking is om ervoor te zorgen dat dankzij de schaalgrootte de specialistische jeugdhulp in Noord-Holland-Noord aanwezig kan blijven, dat innovatie mogelijk wordt en dat de kwaliteit van de jeugdhulp in ieder geval behouden blijft. Immers door het maken van gezamenlijke afspraken worden de contractuele verplichtingen uniform en kan er meer eenduidig gestuurd worden op de gewenste innovatie. Jeugdhulpaanbieders zijn een integraal onderdeel van de bovenregionale samenwerking. Zij onderschrijven de transformatiedoelstellingen. Gemeenten werken nauw samen met jeugdhulpaanbieders aan de doorontwikkeling en realisatie van de doelstellingen. De Bovenregionale Integrale Crisisdienst Jeugd - welke in 2018 na een aanbesteding is opgericht - is bijvoorbeeld een uitkomst van deze samenwerking met jeugdhulpaanbieders.

JeugdzorgPlus in de bovenregionale transformatieagenda

De gesloten jeugdhulp/JeugdzorgPlus is een ander onderdeel van de bovenregionale transformatieagenda. JeugdzorgPlus is een zeer specialistische vorm van jeugdhulp voor de meest kwetsbare kinderen en jongeren in Nederland. Het gaat om jonge mensen die zich aan hulp onttrekken en een gevaar voor zichzelf en/of de omgeving zijn. Het gaat om gesloten plaatsing waarvoor de Kinderrechter een machtiging moet afgeven.

Gemeenten hebben voor de JeugdzorgPlus een zeer ambitieuze doelstelling neergelegd, namelijk: 'Geen jongere hoeft in 2030 gebruik te maken van de JeugdzorgPlus' (want JeugdzorgPlus is een maatregel waarbij jongeren tijdelijk hun vrijheid wordt afgenomen).

Om dit doel te bereiken, richten gemeenten zich op de verandering op drie onderdelen:

1. Versterking en innovatie van de hele jeugdketen: jongeren moeten snel en effectief geholpen worden, ze mogen niet doorgeschoven worden of op de wachtlijst geplaatst. JeugdzorgPlus is een tijdelijk onderdeel van de gehele jeugdhulp en geen eindstation voor die jongeren waar men geen raad mee weet;
2. Innovatie van de JeugdzorgPlus: jongeren moeten zo kort mogelijk in geslotenheid verblijven, in kleinschalige (in zoveel op thuis mogelijk lijkende) voorzieningen. In de eigen regio waarbij het eigen netwerk en de mogelijkheden van de jongere zelf leidend zijn;
3. Aanpassen van hun eigen rol: gemeenten moeten in hun opdrachtgeverschap beter monitoren op effectiviteit van inzet van jeugdhulp en waar nodig bijsturen zodat de doelstellingen verwoord in de inkoopstrategie door aanbieders kunnen worden behaald.

Aanbesteding van de JeugdzorgPlus

De gemeenten hebben de JeugdzorgPlus Europees aanbesteed vanwege het volume van de opdracht. Het gaat hierbij om een contract voor twee jaar met de mogelijkheid om twee keer voor twee jaar te verlengen. Voor subsidiëren is niet gekozen vanwege de beperkte sturingsmogelijkheden. Jeugdhulpaanbieders zijn vooraf akkoord gegaan met een aanbestedingsprocedure en hebben ook vooraf verklaard zich te kunnen vinden in de inkoopstrategie die de basis vormt voor de aanbesteding. Tijdens de aanbesteding zijn door aanbieders geen vragen gesteld of opmerkingen gemaakt waaruit bleek dat zij het oneens waren met de aanbesteding en de daarin gestelde eisen en voorwaarden.

Er is bewust gekozen voor een Europese openbare aanbesteding met onderhandeling. Op deze manier konden gemeenten tijdens het proces in overleg met de aanbieders de inkoopstrategie gezamenlijk invullen. Daarbij is de input van de deelnemende partijen meegenomen in de uiteindelijke inkoopvoorwaarden. De gunningseisen gaan, naast formele kwaliteitseisen, over de wijze waarop aanbieder met zijn inschrijving invulling geeft aan de inkoopwensen en doelen.

Voor de dialooffase hadden drie aanbieders zich aangemeld. In deze fase hebben de gesprekken met de aanbieders plaatsgevonden. Na deze fase zijn twee aanbieders doorgegaan naar de inschrijvingsfase.

Het betrof Stichting Parlan Jeugdhulp - de huidige aanbieder van JeugdzorgPlus in de drie regio's - en Stichting Horizon Jeugdzorg en Onderwijs.

Beoordeling

Een deskundige beoordelingscommissie van zes personen (twee per regio) heeft beide inschrijvingen zorgvuldig doorgenomen en beoordeeld op basis van de vooraf vastgestelde gunningscriteria. Het was puur een kwalitatieve beoordeling, niet financieel. Het tarief was vooraf in gezamenlijkheid vastgesteld. Beide partijen hebben zich ingeschreven op hetzelfde tarief en konden zich vinden in het tarief. Beide partijen scoorden voldoende. Horizon gaf met haar inschrijving naar het oordeel van de beoordelingscommissie een kwalitatief betere invulling van de in de inkoopdocumenten vastgelegde inkoopwensen en -doelen. Het oordeel van de commissie is vervolgens aan de achttien colleges voorgelegd. Unaniem hebben gemeenten de voorlopige gunning aan Horizon verleend conform het oordeel van de commissie.