

Advies 441

1. Feiten

- 1.1. Beklaagde heeft op 15 september 2017 een Europese openbare procedure aangekondigd voor een overheidsopdracht voor sociale en andere specifieke diensten in het kader van het uitvoeren van ondersteuningsvormen voor volwassenen (18+) op basis van de Wmo 2015 in de vorm van ondersteuningsprofielen en het uitvoeren van beschermt werk in het kader van de Participatiewet. De opdracht is verdeeld in zes percelen. De klacht ziet op perceel 4A betreffende huishoudelijke hulp.
- 1.2. In het document 'Opdrachtomschrijving en Programma van Eisen Samenhangende Ondersteuningsprofielen WMO 2018' is, onder meer, het volgende bepaald:

'1. INLEIDING

1. ALGEMENE OMSCHRIJVING VAN DE OPDRACHT

(...)

Opdrachtgever realiseert zich dat de inkoop van ondersteuningsprofielen een grote verandering met zich meebrengt voor cliënt, Opdrachtnemer en Opdrachtgever. Gedurende de aanbesteding, de implementatieperiode (zie ook punt 3. looptijd en ingangsdatum overeenkomst) en tijdens de looptijd van de Raamovereenkomst blijft Opdrachtgever in gesprek met Opdrachtnemers om de werkwijze van ondersteuningsprofielen te perfectioneren. Bepaalde onderdelen met name omtrent de werkwijze en de systemen staan nog niet vast. Met de Inschrijving op deze opdracht committeren Inschrijvers zich er aan om samen met Opdrachtgever deze ontwikkelopgave aan te gaan.

(...)

Alle informatie over het aanbestedingsproces inclusief de planning, de bijeenkomst, de vragenronde, de Inschrijving en het gunningsproces is opgenomen in Bijlage 2; 'Procedurebeschrijving'.

2. Scope

(...)

De in te kopen diensten vallen volgens de aanbestedingswetgeving onder het regime 'sociale en specifieke diensten'. Dit betekent dat de Opdrachtgever een vereenvoudigde procedure doorloopt die openbaar is voor alle geïnteresseerden. Voor een overzicht van de procedure en de in te dienen documenten verwijzen wij naar bijlage 2.

3. LOOPTIJD EN INGANGSDATUM OVEREENKOMST

Het doel van deze aanbesteding is om meerjarige contracten af te sluiten, rekening houdend met en onder voorbehoud van mogelijke wijzigingen in wet- en regelgeving en/of kaderstellend beleid van de Opdrachtgever. De duur van de

overeenkomst is 2,5 jaar en loopt van 1 juli 2018[Noot 2: niet opgenomen, Commissie] tot 31 december 2020 en heeft twee maal een optie tot verlenging van één jaar.

Tussentijdse wijzigingen zijn mogelijk, in overeenstemming tussen de Opdrachtgever en de Opdrachtnemer. Indien uit de monitoring en evaluatie van het eerste en/of tweede jaar (en in geval van verlenging in het derde en/of het vierde jaar) aan de hand van objectieve criteria blijkt dat de vastgestelde tarieven in de praktijk niet toereikend zijn of te ruim zijn ingeschat, zal de Opdrachtgever de tarieven herzien. Inschrijver stemt hier bij voorbaat mee in.

(...)

Opdrachtgever wil zorgen dat de implementatie van de nieuwe werkwijze zo soepel mogelijk verloopt zowel bij de organisatie van de Opdrachtgever als bij de Opdrachtnemers. Om te borgen dat de nieuwe werkwijze en de bijbehorende ICT-systemen op elkaar aansluiten blijft Opdrachtgever tijdens de aanbestedingsprocedure in gesprek met Inschrijvers over mogelijkheden en onmogelijkheden omtrent de inrichting van de systemen en de implementatie van de nieuwe werkwijze. De uitkomsten van deze gesprekken worden gedeeld met alle Inschrijvers. Inschrijvers die deelnemen aan deze gesprekken kunnen geen rechten hieraan ontleen.

De cliënten die in 2018 een lopende indicatie hebben voor een of meerdere ondersteuningsvormen (HH [huishoudelijke hulp, Commissie], dagbesteding en of individuele ondersteuning) worden door Opdrachtgever in de tweede helft van 2018 gefaseerd geherindiceerd via de werkwijze van profielen. Dit om te voorkomen dat er een te grote werkdruk ontstaat bij zowel Opdrachtgever als Opdrachtnemers. Opdrachtgever beoogt uiterlijk 1 januari 2019 alle cliënten volgens de ondersteuningsprofielen te hebben geherindiceerd. Opdrachtgever vraagt aan Opdrachtnemers - die cliënten reeds ondersteunen op basis van de voormalige Raamovereenkomsten die Opdrachtgever tot 1 oktober 2018 is aangegaan voor dagbesteding en/of individuele ondersteuning - vanaf 1 oktober 2018 tot uiterlijk 1 januari 2019, de zorg voor cliënten die nog niet zijn geherindiceerd[Noot 3: niet opgenomen, Commissie] te leveren op basis van de tarieven en leveringsvoorwaarden van de Ondersteuningsvormen die gelden binnen deze Overeenkomst zoals omschreven in het Programma van Eisen.

(...)

2. INHOUD VAN DE OPDRACHT

1. Ondersteuningsprofielen
2. Beschut werk
3. Vervoer
4. Perceelindeling

(...)

1. ONDERSTEUNINGSPROFIELEN

(...)

Doelen

Met de inkoop van de ondersteuningsprofielen streeft Opdrachtgever ernaar om de volgende effecten te realiseren:

meer eigen regie voor de cliënt ten aanzien van de in te zetten ondersteuning

De cliënt bepaalt samen met de Opdrachtnemer hoe de Ondersteuningsvormen die deel uitmaken van het profiel precies worden ingezet. Hierbij is er ruimte om de inzet van de ondersteuning steeds weer aan te passen aan de (veranderende) situatie van de cliënt door zonder tussenkomst van de Opdrachtgever op en af te schalen en te schuiven tussen de in te zetten vormen van ondersteuning binnen het pakket. De Opdrachtnemers en professionals die betrokken zijn bij de ondersteuning van de cliënt krijgen hierdoor ook meer ruimte om te doen wat nodig is, in afstemming met de cliënt.

(...)

5. PERCEELINDELING

De Ondersteuningsprofielen worden als zes percelen aangeduid.

Elk ondersteuningsprofiel bestaat uit 1 of meerdere pakketten, waarbij de ondersteuning per pakket toeneemt.

Voor een uitgebreide omschrijving van onderstaande ondersteuningsprofielen verwijzen we naar hoofdstuk 4, het Programma van Eisen.

Perceel		Pakket A	Pakket B	Pakket C
(...)				
4 A	Profiel lichamelijke achteruitgang (LB- HH)	x		
(...)				

Algemene aandachtspunten:

- (...)
- De Inschrijver moet alle Ondersteuningsvormen binnen een profiel (Hulp bij het huishouden, individuele begeleiding, persoonlijke verzorging onder Wmo en dagbesteding inclusief vervoer) kunnen bieden. Dit geldt niet voor Perceel 4A, hierin moet Opdrachtnemer alleen huishoudelijke hulp kunnen bieden.
- (...)
- Voor elk pakket onder een ondersteuningsprofiel is een vast tarief vastgesteld. (...)

Specifieke aandachtspunten:

Perceel 4 (LB)

Pakket 4A bevat alleen HH en is passend voor alle cliënten die uitsluitend huishoudelijke ondersteuning nodig hebben. Indien door de wijkwerker wordt geconstateerd dat een cliënt meer ondersteuning nodig heeft volgt plaatsing in het meest passende profiel.

(...)

3. EISEN AAN DE INSCHRIJVING/INSCHRIJVER

(...)

4. NIEUWE POTENTIELE OPDRACHTNEMERS GEDURENDE DE LOOPTIJD VAN DE RAAMOVEREENKOMST

De Opdrachtgever kan akkoord gaan met een nieuwe Opdrachtnemer voor een Perceel. Hierbij worden de volgende toelatingscriteria per Perceel gehanteerd:

- Draagt de nieuwe Opdrachtnemer voor het betreffende Perceel bij aan het borgen van de keuzevrijheid van de cliënten; en/of
- Is het aanbod van de nieuwe Opdrachtnemer aanvullend en van toegevoegde waarde en draagt het zo bij aan de uitbreiding van de keuzemogelijkheden voor de cliënten?

Indien het antwoord op 1 van beide vragen met 'ja' kan worden beantwoord dan kan de nieuwe Opdrachtnemer voor het betreffende Perceel worden toegelaten.

Indien op een Perceel naar aanleiding van deze aanbesteding slechts 1 Opdrachtnemer wordt gecontracteerd dan zal Opdrachtgever actief potentiële aanbieders benaderen ten behoeve van de keuzevrijheid van de cliënt.

5 zie artikel 2.87 lid 1 sub g Aw.

Nieuwe Opdrachtnemers worden gecontracteerd onder exact dezelfde voorwaarden waaronder de oorspronkelijke Opdrachtnemers zijn gecontracteerd (incl. de eventueel noodzakelijke aanpassingen i.v.m wijzigingen regelgeving en beleid).

De procedure hiervoor zal voor de ingangsdatum van de overeenkomst worden gepubliceerd op [website Beklaagde].

(...)

4 HET PROGRAMMA VAN EISEN

(...)

5. EISEN AAN DE INFORMATIE UITWISSELING VOOR MONITORINGSDOEL-EINDEN

1. Opdrachtgever werkt middels de landelijke i- sociaal domein(i-SD) standaard; voor de Wmo is de i-WMO standaard van toepassing .
2. Omdat de gehele systematiek van ondersteuningsprofielen nieuw is, is het van belang om eind 2018 en begin 2019 de werkwijze maar ook de vastgestelde tarieven te evalueren. Hiervoor wil Opdrachtgever actief de dialoog voeren met Opdrachtnemer. Bovendien monitort Opdrachtgever hoeveel gebruik wordt gemaakt van de profielen en pakketten en indien nodig welke ondersteuning wordt ingezet binnen deze profielen en pakketten. Op deze wijze kan Opdrachtgever bijvoorbeeld beoordelen of de tarieven recht doen aan de benodigde ondersteuning voor de cliënten in de pakketten en profielen.
3. Om de administratieve lastendruk zo laag mogelijk te houden, hoeft Opdrachtnemer geen standaardrapportage aan te leveren. Opdrachtgever kan echter onderzoeken uit laten voeren bij Opdrachtnemer, eventueel ook onder haar cliënten. Deze onderzoeken zijn in het kader van het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening en om te beoordelen of de tarieven recht doen aan de benodigde ondersteuning voor de cliënten in de pakketten en profielen. Opdrachtnemer zal medewerking verlenen aan deze onderzoeken.

Het doel van de onderzoeken bij Opdrachtnemer is o.a.:

- Toetsen of passende ondersteuningsvormen worden ingezet binnen de profielen en pakketten, inclusief juiste op- en afschaling;
- Toetsen of tarieven recht doen aan de benodigde ondersteuning binnen profielen en pakketten;

- Toetsen of de profielen en pakketten voldoende bandbreedtes bevatten m.b.t. de zorginzet;
- De onderzoekers kunnen toegang vragen tot technische specificaties en kunnen bezoeken brengen aan Opdrachtnemer. Onderzoekers nemen hierbij de privacywetgeving in acht.

DEEL 2 NADERE OMSCHRIJVING EN SPECIFIEKE EISEN PER PERCEEL EN PAKKET EN NADERE OMSCHRIJVING ONDERSTEUNINGSVORMEN

Perceel 4. Ondersteuningsprofiel gericht op personen met ondersteuningsvragen als gevolg van lichamelijke achteruitgang (mogelijk door een lichamelijke beperking, neurologische aandoening, een chronische ziekte of NAH).

Perceel 4A Huishoudelijke Hulp'

Algemene beschrijving	Volwassenen in deze groep hebben een lichamelijke/motorische beperkingen, waardoor ze bepaalde huishoudelijke taken niet meer zelf kunnen uitvoeren. Er zijn ook geen volwassen huisgenoten die deze taken kunnen overnemen.
Beschrijving Pakket A	Over het algemeen geldt dat deze persoon <ul style="list-style-type: none"> • in hoge mate zelf de regie heeft • zelf de benodigde zorg kan aangeven, initiëren en organiseren • open staat voor hulp • problemen op één levensgebied ervaart/heeft namelijk op het voeren van het huishouden • een dag invulling heeft • (nog) geen/nauwelijks beperkingen in zijn sociale redzaamheid ervaart/heeft • beperkingen van functionele aard ervaart/heeft
Toestand	• Tijdelijke, blijvende of progressieve belemmering
Perspectief/doel	Consolideren om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen en (waar nodig) signaleren bij wijzigingen in de ondersteuningsbehoefte.
Duur ondersteuningsvraag	Variabel afhankelijk van situatie
Looptijd beschikking	• Maximaal 5 jaar
Specifieke eis	De betrokken professional beschikt over de volgende vaardigheden: <ul style="list-style-type: none"> • kan het dossier van de cliënt bijhouden; • beschikt over schoonmaakvaardigheden; • kan ordelijk en hygiënisch werken; • beschikt over alertheid ten aanzien van wijzigingen in de situatie van de cliënt en kan deze tijdig melden bij de Opdrachtnemer; • kan advies, instructie en voorlichting geven gericht op de uit te voeren huishoudelijke taken en kan de regie op deze taken waar nodig samen met de cliënt uitvoeren. <p>De Opdrachtnemer is verantwoordelijk om wijzigingen in onder andere de gezondheidssituatie, leefomstandigheden, sociale omgeving en de veranderingen in de huiselijke situatie van de cliënt (bijvoorbeeld vervuiling, maatschappelijk isolement, eerste stadia van dementie etc.) te melden</p>

	aan de Opdrachtgever. De Opdrachtnemer heeft een actieve signalerende functie ten aanzien van bovenstaande.
--	---

(...)'

- 1.3. In 'Bijlage 2: Procedurebeschrijving bij de aanbesteding ondersteuningsprofielen Volwassenen' is, voor zover van belang, het volgende bepaald:

'1 Inleiding
(...)

Opdrachtgever maakt voor de aanbesteding gebruik van het verlichte regime voor sociale en specifieke diensten. (...)

3. AANBESTEDINGSPROCES

(...)

3.2 INFORMATIEBIJEEENKOMST OVER DE WERKPROCESSEN

Opdrachtgever stelt de komende periode een Administratie Protocol op. Het concept hiervan wordt tijdens de aanbesteding beschikbaar gesteld (Bijlage 7). Hierover volgt een separate bijeenkomst met geïnteresseerde Inschrijvers op 10 oktober 2017. Het programma wordt gepubliceerd op TenderNed.nl. Het protocol beschrijft de wijze waarop het toewijzings- en declaratieprotocol [in het gebied van Beklaagde] verloopt ten behoeve van de inzet van de Wmo ondersteuningsprofielen en welke stappen Opdrachtnemer daarin moet nemen.

Het concept Administratie Protocol is een concept dat verdere uitwerking behoeft mede op basis van het gesprek met Inschrijvers. Het doel van deze bijeenkomst is om met Inschrijvers in dialoog te bespreken wat de administratieve inrichting betekent voor hun werkpraktijk. De aanmelding voor de inschrijving kan met een bericht via Tenderned.nl

Een nieuwe versie van Bijlage 7 'concept Administratie Protocol' stelt Opdrachtgever beschikbaar samen met de 1e nota van inlichtingen op 13 oktober. De definitieve versie voor inschrijving stelt Opdrachtgever zo snel mogelijk beschikbaar via TenderNed.nl, uiterlijk samen met de 2e nota van inlichtingen op 31 oktober.

3.5 IN TE DIENEN DOCUMENTEN

Uw Inschrijving dient de volgende documenten te bevatten:

Voor ieder perceel:

1. **Plan van Aanpak**
2. **UEA** (Uniform Europees Aanbestedingsdocument, een soort eigen verklaring)
Per Inschrijving (indien wordt ingeschreven op meerdere percelen):
3. **Uittreksel kamer van koophandel**
4. **Beschrijving kwaliteitsborging (indien Inschrijver niet beschikt over kwaliteitsmanagementcertificaat)**
5. **Ingevulde Bijlage 11, gegevens Inschrijver**

Hieronder een beschrijving van de in te dienen documenten.

1. Plan van Aanpak

Om voldoende vertrouwen te krijgen dat de Inschrijver per 1 juli 2018 de dienstverlening volgens de eisen kan uitvoeren dient Inschrijver kwalitatieve plannen

aan te leveren als onderdeel van zijn Inschrijving. Hieronder licht Opdrachtgever toe aan welke criteria deze plannen moeten voldoen en op welke wijze Opdrachtgever deze plannen beoordeelt.

a) Plan van aanpak 'Totstandkoming formele samenwerking'

Om in te kunnen schrijven op een perceel verwacht Opdrachtgever dat sommige Inschrijvers samenwerkingsverbanden aangaan, om zo alle mogelijk nodige Ondersteuningsvormen te kunnen bieden. Let op; Indien dit niet het geval is, dan is deze eis niet van toepassing op Inschrijver en hoeft de Inschrijver geen Plan van aanpak a) 'Formele samenwerking' aan te leveren.

(...)

Afhankelijk van de kwaliteit van het plan -gelet op bovengenoemde factoren- wordt aan het plan als geheel door het beoordelingsteam een van de volgende waarderingen gegeven:

- onvoldoende
- voldoende

(...)

b) Plan van aanpak 'Integraliteit en samenwerking'

Inschrijvers op perceel 4A, Huishoudelijke Hulp, hoeven dit Plan van aanpak, b) Integraliteit en samenwerking, niet aan te leveren.

(...)

c) Plan van aanpak 'Passend aanbod'

Inschrijvers op perceel 4A, Huishoudelijke Hulp, hoeven dit Plan van aanpak, c) Passend aanbod, niet aan te leveren.

(...)

Naast het indienen van bovengenoemde documenten dient de Inschrijver in TenderNed te verklaren akkoord te gaan met:

- Alle gestelde Eisen in de opdrachtoomschrijving en het programma van Eisen en de gestelde Eisen in deze procedurebeschrijving voor het betreffende Perceel;
- De Algemene Voorwaarden van [Beklaagde];
- De concept Raamovereenkomst;
- De tarieven in Bijlage 3 bij de opdrachtoomschrijving met programma van Eisen;
- Bijlage 7 Het concept administratieprotocol (15-09-2017)

Indien niet voldaan wordt aan de eisen gesteld in deze paragraaf 3.5 dan kan de opdracht niet aan de Inschrijver worden gegund.

In de opdrachtoomschrijving met het programma van Eisen staan een aantal Eisen benoemd waarvan we de bewijsmiddelen zullen opvragen na verzending van het bericht van voorgenomen gunning. In dat geval krijgen de Opdrachtnemers 10 dagen de tijd om de gevraagde documenten aan te leveren.

(...)

Indien binnen 10 dagen bovengenoemde bewijsmiddelen niet worden verstrekt en/of de bewijsmiddelen niet voldoen aan de gestelde Eisen, dan zal de voorlopige gunningsbeslissing worden ingetrokken.

3.6 BEOORDELING INSCHRIJVINGEN

Na ontvangst van de Inschrijvingen zal worden gecontroleerd of de indiening compleet is en of de verschillende documenten en akkoordverklaringen volgens

de Eisen zijn ingevuld, ondertekend en ingediend. Aan de hand van het uittreksel van de Kamer van Koophandel zal worden gecontroleerd of degene die de UEA en eventuele samenwerkingsafspraken heeft getekend ook hiertoe bevoegd is. Gecontroleerd zal worden of aan de Inschrijving is toegevoegd:

- de formele vastlegging van de afspraken tussen samenwerkingspartners of /
- de Intentieverklaring per perceel.

Vervolgens worden de plannen van aanpak zoals beschreven onder paragraaf 3.5. door een team van beoordelaars per Perceel beoordeeld zoals beschreven in paragraaf 3.4. Het gunningscriterium is de beste prijs kwaliteit verhouding, waarbij de tarieven vast staan en de kwaliteit wordt geborgd middels het voldoen aan de Eisen in het programma van Eisen en de kwaliteit van de plannen van aanpak.

3.7 VOORGENOMEN GUNNING

Zodra de eventuele gesprekken zijn gevoerd ontvangen de Inschrijvers ofwel een brief met een voorgenomen gunning ofwel een gemotiveerde afwijzingsbrief. (...)

3.8 CHECK DEFINITIEVE SAMENWERKINGSPARTNERS EN FORMELE RELATIE

Van alle Opdrachtnemers die niet zelfstandig invulling zullen geven aan de cliënt ondersteuning binnen een Perceel dient een formele vastlegging van de afspraken tussen de samenwerkingspartners in bezit te zijn van Opdrachtgever. In dit document dienen de samenwerkingspartners tevens te verklaren op de hoogte te zijn van de opdrachtschrijving met het programma van Eisen van deze aanbesteding. Tevens dient van alle samenwerkingspartners uiterlijk op 1 januari 2018 een rechtsgeldig ondertekende UEA in bezit te zijn van de Opdrachtgever waaruit blijkt dat de samenwerkingspartners op de hoogte zijn van deze Aanbestedingsstukken. Indien de Opdrachtgever op 1 januari 2018 de genoemde documenten niet in bezit heeft kan de voorgenomen gunning worden ingetrokken.

3.9 DEFINITIEVE GUNNING EN RAAMOVEREENKOMST

Na de check door de Opdrachtgever van de definitieve samenwerkingspartners en de formele relatie, zal zo snel mogelijk definitief gegund worden en zullen de Raamovereenkomsten worden ondertekend.'

- 1.4. In de herziene 'Bijlage 3: Tarieven 31 oktober 2017' is, voor zover van belang, het volgende bepaald:

'Bijlage 3: Tarieven 31 oktober 2017

Aanpassingen naar aanleiding van de beide NvI's op de Tarieven, bijlage 3 versie 15 september 2017:

De tarieven voor de profielen en pakketten n.a.v. doorvoeren correctie vakantie- en eindejaarsuitkering en opheffen 5% korting op pakket 1 LB

- Het tarief van individueel product HH zwaarte 1 (n.a.v. aanpassing vakantie- en eindejaarsuitkering)
- Zwaarte 2 van HH als individueel product is eruit gehaald omdat we dit niet separaat inkopen
- Pagina 6, Onder stukje korting van 5% op de tarieven – bijzin toegevoegd 'met uitzondering van pakket 4a'
- Bijlage A – de kostprijzen HH zijn veranderd en verhoogd n.a.v. vakantie- en eindejaarsuitkering

- Bijlage B
 - Opbouw huishoudelijke hulp is aangepast
 - Uurlonen van DB en IB zijn aangepast. Deze stonden nog obv 3% indexatie in de tariefstrategie, maar dit moet 1,3% zijn. De tarieven klopten wel en blijven dus staan.
 - Per individuele voorziening een regel toegevoegd wat de berekende kostprijzen zijn en wat de afgeronde prijzen zijn (om het deelbaar door 60 te maken, benodigd voor facturatie via berichtenverkeer); voor profielen is dit niet nodig.
Daarnaast een bijhorende voetnoot ingevoegd. [gele arcering beklagde, Commissie]

Hieronder vindt u allereerst de tarieven voor de vijf percelen. De toelichting op de totstandkoming van deze tarieven vindt u in Appendix A. Vervolgens vindt u de tarieven voor vervoer en beschut werk. Tot slot zijn de tarieven weergegeven voor huishoudelijke hulp, individuele ondersteuning en dagbesteding wanneer Opdrachtgever opdracht geeft deze los in te zetten.

Tabel 1. Tarieven per vier weken voor ondersteuningsprofielen en de daaronder vallende pakketten

Perceel		Pakket A	Pakket B	Pakket C
(...)				
4 A	Profiel lichamelijke achteruitgang (LBHH)	€ 224,81		
(...)				

(...)

Tabel 3. Tarieven huishoudelijke hulp, individuele ondersteuning en dagbesteding indien los geïndiceerd

Product	Tarief
Huishoudelijke hulp	• HH : €22,80
(...)	•

Appendix A: toelichting totstandkoming tarieven ondersteuningsprofielen

Uitgangspunten tarieven ondersteuningsprofielen

De tarieven voor de ondersteuningsprofielen zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Er worden vaste tarieven gehanteerd die voldoen aan de AMvB die per 1 juni 2017 van kracht is voor de gehele Wmo. [Beklagde] heeft in 2016 een kostprijsonderzoek laten uitvoeren op basis van de Code verantwoordelijk marktgedrag thuisondersteuning door een onafhankelijke partij. Op basis hiervan zijn tarieven voor begeleiding, dagbesteding en huishoudelijke hulp vastgesteld voor 2017. De kostprijsberekeningen gelden als onderlegger voor de berekening van de tarieven, welke wederom in dialoog met aanbieders tot stand zijn gekomen;
- De zorgkosten binnen de nieuwe werkwijze passen in de begroting Wmo 2018 voor het programma ondersteuningsprofielen;
- Per pakket biedt de gecontracteerde partij, zelfstandige aanbieder of een samenwerkingsverband (hoofd/onderaannemerschap, combinatie, coöperatie et cetera), voor het vastgestelde tarief de ondersteuning die daarbinnen nodig is als het gaat om begeleiding, (arbeidsmatige) dagbesteding

ding en huishoudelijke hulp voor volwassenen (binnen de Wmo). Respijtzorg en vervoer is per pakket of profiel optioneel en wordt separaat gefinancierd. In het tarief zijn deze producten dus niet meegenomen;

- Het tarief per pakket is een vast bedrag dat beschikbaar wordt gesteld aan de aanbieder. Wanneer de cliënt een verwijzing krijgt voor een profiel en pakket en de aanbieder en cliënt tot een Persoonlijk Ontwikkelplan (POP) komen, wordt dit vastgelegd in de beschikking. Daarna krijgt de aanbieder na melding 'start zorg' het tarief behorende bij het desbetreffende pakket. Het doel hiervan is dat de aanbieder samen met de cliënt flexibiliteit heeft bij de inzet van de ondersteuning om de fluctuerende zorgbehoefte op te vangen. De uitbetaling is in vier wekelijkse periodes zodat aanbieder elke periode een vast bedrag ontvangt;
- Het tarief representeert een gewogen gemiddelde inzet van alle cliënten binnen dat pakket. Dit betekent dat voor de ene cliënt meer en voor de andere cliënt minder ondersteuning kan worden ingezet dan waarop het tarief is gebaseerd. Op geaggregeerd niveau moet de aanbieder uitkomen met de tarieven.

Totstandkoming tarieven ondersteuningsprofielen

De tarieven van de ondersteuningsprofielen zijn bepaald naar aanleiding van dialoogsessies met aanbieders, data-analyse en het kostenonderzoek uitgevoerd in 2016. Voor de dialoogsessies is er per ondersteuningsprofiel een dialooggroep ingericht (...). Bij de samenstelling van de dialooggroepen is rekening gehouden met meerdere aspecten (grootte aanbieders, functies medewerkers, expertise organisatie en medewerker, kennis [situatie in het gebied van Beklaagde]).

In het proces met aanbieders onderscheiden wij drie subprocessen die geleid hebben tot de volgende resultaten:

- a) *Per pakket de gemiddelde inzet van de diverse ondersteuningsvormen die de aanbieder kan inzetten.*

In dialoog met aanbieders [*Noot 1: niet opgenomen, Commissie*] is per pakket de gemiddelde benodigde inzet bepaald. Deze inzet is tot stand gekomen naar aanleiding van:

- Het gesprek over de gewenste inzet aan de hand van de kenmerken van een pakket. Aanbieders en [Beklaagde] hebben tijdens werksessies per pakket nagedacht over de wenselijke inzet van alle ondersteuningsvormen, gegeven de kenmerken van een ondersteuningsprofiel en pakket. Hierbij hebben aanbieders dus vanuit hun inhoudelijke expertise nagedacht over wat cliënten binnen een pakket gemiddeld nodig hebben aan zorginzet;
- Data-analyse over de huidige populatie: aan de hand van kenmerken van cliënten en de inhoud van een ondersteuningsprofiel en bijbehorende pakketten zijn in gesprek met aanbieders de 'huidige' cliënten uit twee kwartalen in 2016 (Q1 en Q4) ingedeeld in een passend profiel en pakket (fictieve situatie). Deze inschatting is gemaakt om de huidige inzet (de gemiddelde indicatieomvang gecorrigeerd voor de uitnutting) per pakket na te gaan. Aan de hand hiervan is binnen de werksessies met aanbieders een gemiddelde inzet per ondersteuningsvorm per pakket gedefinieerd. Deze inzet is waar nodig verder gecorrigeerd, naar aanleiding van aanvullend onderzoek naar de uitnutting in de huidige praktijk;

De inzet per pakket en ondersteuningsvorm is vermeld in bijlage A1. Belangrijk om hierbij te benadrukken is dat de gemiddelde inzet uitsluitend is gedefinieerd om uiteindelijk te komen tot een vast tarief per profiel en pakket. De inzet per

ondersteuningsvorm is niet bepalend als richtlijn voor aanbieders. Het is in de praktijk aan de aanbieder en de cliënt om samen te bepalen welke ondersteuningsvorm(en) en welke inzet nodig is/zijn. De inzet per pakket wordt dan ook niet opgenomen in achterliggende informatie voor de ondersteuningsprofielen. Hiermee wordt voorkomen dat aanbieders samen met cliënten deze inzet als waarheid gaan zien. De systematiek van de ondersteuningsprofielen heeft immers als doel dat aanbieders de ondersteuning inzetten die nodig is gegeven het profiel van de cliënt en de doelstellingen die zij samen bepalen (zie uitgangspunten).

b) De kostprijscomponenten per ondersteuningsvorm binnen de verschillende pakketten

Om tot een vast tarief te komen is naast de gemiddelde inzet per pakket ook een tarief per ondersteuningsvorm nodig. Hiervoor is gebruikgemaakt van de kostprijsberekeningen en componenten voor de begeleiding en huishoudelijke hulp zoals vastgesteld in 2016 [*Noot 2: niet opgenomen, Commissie*], en voor dagbesteding is dezelfde kostprijsberekening in 2017 gemaakt. In bijlage A2 zijn de kostencomponenten en gekozen waarden terug te vinden voor de huidige producten.

Voor de berekening van de tarieven van de ondersteuningsprofielen zijn samen met aanbieders enkele kostencomponenten opnieuw/aanvullend bepaald. Het gaat hierbij om:

- De betreffende cao per ondersteuningsprofiel (bedoeld om loon, vakantiegeld, eindejaarsuitkering, et cetera te kunnen vaststellen);
- De loonschaal en functietrede van de vooraf bepaalde benodigde professional per ondersteuningsvorm per pakket (bedoeld om te kunnen omrekenen naar bruto uurloon). Uitgangspunt zijn de lonen geldend op 1-1-2018. (...)

Bij het bepalen van de tarieven is geen rekening gehouden met regiekosten [*Noot 3: Onder regiekosten wordt verstaan:*

A. De kosten die (tijdelijk) ontstaan doordat aanbieders onderling afspraken moeten maken over facturatie en samenwerking omdat veel combinaties en hoofd- onderaannemerschap constructies zullen ontstaan.

B. Indien sprake is van meerdere producten: extra onderlinge afstemming tussen aanbieders m.b.t. het opstellen en evalueren van het POP van de cliënten.]. Aanbieders hebben na de dialoogsessies inzichtelijk gemaakt welke activiteiten extra kosten met zich meebrengen en hoeveel tijd hiermee gepaard gaat. Deze extra kosten voor regiekosten worden apart in beeld gebracht en komen in de programmabegroting 2018 aan de orde.

In de tabellen op de volgende pagina staan de resultaten van de kostprijscomponentenbesprekingen. Ook hier zijn de resultaten tot stand gekomen naar aanleiding van een dialoog met aanbieders. In enkele gevallen zijn afwijkende of aanvullende besluiten genomen ten aanzien van de besluiten genomen binnen de werksessies met deelnemende aanbieders. Het gaat hierbij om de volgende aanpassingen:

Er wordt vastgehouden aan de eerder gemaakte keuze om voor de kostprijzen te rekenen met professionals die gemiddeld in trede 7 van hun schaal zitten (uitzondering hierop is huishoudelijke hulp waar met trede 3 wordt gerekend). De gemeente vindt namelijk dat een organisatie een gezonde mix van jonge- en ervaren werknemers moet hebben; (...)

- Voor de voorziening Huishoudelijke hulp is besloten dat in alle pakketten waar ook sprake kan zijn van individuele begeleiding of dagbesteding met de kosten op basis van het huidige product HH1 te rekenen. De HH professional hoeft hier namelijk geen / in mindere mate regie te voeren of te signaleren. Bij pakket 1 LB, waar enkel sprake is van de inzet van HH en de regie- en signaleringsfunctie wel kan spelen, is het tarief gebaseerd op een combinatie van HH1 (90%) en HH2 (10%).

In de tabellen 5 tot en met 9 zijn de kostencomponenten weergegeven voor begeleiding en dagbesteding. Tabel 10 geeft de componenten weer voor huishoudelijke hulp onderscheid makend tussen pakket 1 van profiel LB, waar enkel sprake is van huishoudelijke hulp, en de overige profielen en pakketten.

(...)

Huishoudelijke hulp		
	Pakket A LB	Overige profielen en pakketten
Funcieschaal professional HH	FWG 10 (90%) FWG 15 (10%)	FWG 10

Tabel 6. Professional huishoudelijke hulp

c) Korting van 5% op de tarieven

De inzet van onderdeel a) en de kostprijzen volgend uit onderdeel b) leiden gezamenlijk tot een tarief per pakket per week (wat eenvoudig om te rekenen is naar een tarief per 4 weken). Er is voor gekozen om over deze tarieven een korting van 5% toe te passen, met uitzondering van pakket 4a. (...)

De korting van 5% op de tarieven leidt tot de weergegeven tarieven per profiel en pakket in tabel 1.

Appendix A1 – Inzet en kostprijs per profiel, pakket en ondersteuningsvorm,

Profiel	Pakket	Voorziening groep	Inzet per week	Prijs per uur/dagdeel⁶
LB	1	Hulp bij het huishouden	2,5	€ 22,48
(...)				

⁶ NB: deze prijzen zijn enkel gebruikt om te komen tot een integraal tarief per pakket (zie tabel 1)

NB²: de korting van 5% is nog niet toegepast op deze prijzen per voorziening

(...)

Kostencomponenten	1
Cao: VVT	
FWG loonschaal en periodiek	
Bruto uurloon inclusief vakantiegeld en eindejaarsuitkering	
B Werkgeverslasten	

<i>Niet productieve uren</i>	
C Verlof	13,8%
D Indirecte uren	0,5%
E Ziekteverzuim	4,5%
F Reiskosten per uur	€0,35
<i>Indirecte en overige kosten</i>	
G Indirect toerekenbare kosten	
H Overheadkosten	16,5%
I Opleidingskosten	2%
Prijs per uur	€22,27
Prijs per uur (deelbaar door 60)⁹	€22,80

⁹Tarieven voor individueel maatwerk zijn deelbaar door 60 gemaakt, zodat facturatie via berichten-verkeer mogelijk is. Voor de profielen is dit niet nodig.'

- 1.5. In een presentatie tijdens de bijeenkomst op 10 oktober 2017 met als onderwerp 'Administratieprotocol Wmo ondersteuningsprofielen' is, onder meer, een sheet met de volgende tekst opgenomen:

'Melding en persoonlijk ondersteuningsplan (POP)

- Cliënt meldt bij gemeente
- Persoonlijk Ontwikkelplan (POP) invullen op basis van ZRM met cliënt en participatieadviseur wijkteam
- Profiel met pakket meegeven aan aanbieder van keuze in het portal, de aanbieder ontvangt hiervan een signaal
- Aanbieder met cliënt in gesprek om resultaten, inzet en activiteiten binnen profiel en pakket samen vorm te geven
- POP naar cliënt ter ondertekening
- Aanbieder zet POP klaar in portal en signaal naar participatieadviseur
- Op basis van ondertekende POP volgt beschikking en zorgtoewijzing (iWmo 301 bericht)
- Geen stapeling van profielen'

- 1.6. In de eerste Nota van Inlichtingen van 13 oktober 2017 is, onder meer, de volgende vraag en het volgende antwoord opgenomen:

- 1.6.1. Vraag 32: 'Inzet per profiel: Opvallend binnen de profielen is dat de norminzet voor huishoudelijke hulp drastische verlaagd wordt naarmate het profiel zwaarder wordt. Dat vinden wij bijzonder. Denkt opdrachtgever dat de huishoudelijke taken bij zwaardere profielen overgenomen worden door individueel begeleiders of andere hulpverleners? Dat is in de uitvoeringspraktijk zeker niet het geval. Toenemende zorgvraag van cliënt vraagt per definitie vaak ook toename in de inzet van de huishoudelijke hulp. Wij ontvangen graag een objectieve onderbouwing van hoe de opdrachtgever tot deze normeringen is gekomen.'

Antwoord: 'De profielen/pakketten zijn in samenwerking met aanbieders opgesteld en op basis van de hulpvragen die voorkomen in de huidige situatie bij huidige cliënten. Er is binnen de pakketten geen sprake van norminzet. De norminzet waaraan u refereert is gebruikt om tot een gewogen gemiddelde inzet te komen per cliënt en op basis daarvan tarieven vast te leggen (we verwijzen u hiervoor ook naar de tariefstrategie). Het is niet de bedoeling dat aanbieder bij de cliënt uitgaat van deze gemiddelde inzet en deze ook handhaaft bij zorgverlening. Per cliënt dient bepaald te worden wat de cliënt nodig heeft, zie hiervoor ook het

antwoord op vraag 45. We gaan daarbij uit van de professionaliteit van de aanbieder, dit houdt uiteraard in dat de juiste expertise bij de juiste hulpvraag ingezet wordt.'

- 1.6.2. Vraag 34: 'Om tot de budgetten te komen is gerekend met gemiddelde budgeturen. Uit de uitspraken van de CRvB is naar voren gekomen dat deze norm objectief bepaald moet worden. Wij zien in ons geval dat de toegepaste gemiddelde budgeturen ruim minder zijn dan de huidige geleverde gemiddelde uren. Voor onze cliënten zou toepassing van deze nieuwe norm dus beduidend minder inzet per week inhouden. Graag ontvangen wij dus een objectieve onderbouwing van de norm zoals nu gesteld zodat wij onze cliënten hierover juist kunnen informeren wanneer de overgang daar is.'

Antwoord: 'Met betrekking tot de door u genoemde budgeturen: deze representeren geen normuren, maar zijn gebruikt om tot een gewogen gemiddelde inzet te komen per cliënt en op basis daarvan tarieven vast te leggen. Het is niet de bedoeling dat aanbieder bij de cliënt uitgaat van deze uren en deze handhaaft bij zorgverlening. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 32 en 45.'

- 1.6.3. Vraag 45: 'Naar aanleiding van de uitspraken van de CRvB inzake resultaatfinanciering binnen de Wmo HbH is duidelijk geworden dat de resultaten helder en eenduidig omschreven moeten worden. De client moet op de hoogte zijn van wat hij mag verwachten. Wij zien die resultaatomschrijvingen niet terug in het aanbestedingsdocument. Voor HbH geldt bijvoorbeeld dat een omschrijving 'schoon en leefbaar' niet voldoet aan die eis. In het beleid moet minimaal opgenomen zijn wat de taakstellingen zijn en met welke maximale frequentie die uitgevoerd dienen te worden. Ook dient de bezoekfrequentie van de hulp op het ondersteuningsplan vermeld te zijn. Dit zien wij allemaal niet terug in de omschrijvingen. Hoe gaat opdrachtgever borgen dat het resultaat conform de uitspraken van de CRvB juist gedefinieerd wordt?'

Antwoord: 'Bij deze Nota van Inlichtingen hebben wij ook het concept format voor het Persoonlijke Ondersteuningsplan (POP) gepubliceerd. Hierin wordt zichtbaar (zoals u ook kunt lezen in het administratieprotocol) dat de participatieadviseur samen met de cliënt kijkt welke doelen centraal staan en voor welke doelen maatwerk nodig is. Daarnaast bepaalt de participatieadviseur welk pakket en profiel het meest passend is. Vervolgens bepalen aanbieder en cliënt welke ondersteuning nodig is en welke inzet en regelmaat daarmee gepaard gaan. In het POP deel 2 vult de professional vanuit de aanbieder dan ook in welke resultaten cliënt wil behalen, welke ondersteuning hiervoor wordt ingezet en waarom. Het is dus aan de aanbieder om te beargumenteren waarom in deze unieke casus welke ondersteuning wordt ingezet en in welke mate, in overleg met de cliënt. Hiermee borgt de gemeente dat de ondersteuning altijd beargumenteerd maatwerk op cliënteniveau is. Voor de argumentatie van de keuzes die de aanbieder maakt met betrekking tot het inzetten van HH, maakt hij gebruik van het kader HH zoals opgenomen in het concept POP Deel 2 zoals toegevoegd aan het administratieprotocol in deze NvI. De participatieadviseur controleert vanuit zijn/ haar expertise inhoudelijk of de gemaakte keuzes kloppen en stelt het POP definitief vast.'

- 1.6.4. Vraag 194: 'Gaan alle bestaande cliënten HH (op den duur) over van de bestaande voorziening op de nieuwe voorziening? De overgang van financiering per uur naar pakketfinanciering zou in ons specifieke geval betekenen dat we nog maar 78% van het huidige aantal uren kunnen leveren om kostendekkend te kunnen zijn. Hoe valt dat te rechtvaardigen?'

Antwoord: 'Graag even opzoeken, geen besparing, budgetneutraal.'

1.7. In de tweede Nota van Inlichtingen van 31 oktober 2017 zijn, onder meer, de volgende vragen en antwoorden opgenomen:

1.7.1. Vraag 7: 'Aanbieder heeft het vermoeden dat de aangeboden kostprijzen lager zijn dan de huidige marktprijzen.

Is het rechtmatig dat u in deze aanbesteding onder de marktprijs een dienst aanbiedt?'

Antwoord: 'We verwijzen u graag naar de herziene tarieven. Wij zijn van mening dat deze tarieven marktconform zijn, zoals gesteld in de AMvB.

Voor de uitvoeringspraktijk zijn handreikingen over de kwantitatieve normering van kostprijselementen beschikbaar die colleges en aanbieders kunnen toepassen om te komen tot een reële prijs. Voorbeelden zijn de handreiking Aanbesteding Wmo en het hulpmiddel onderbouwing bepaling tarief en de Code verantwoordelijk marktgedrag thuisondersteuning. Koepel- en brancheorganisaties kunnen initiatieven nemen om deze kostprijsinformatie uit te breiden en actueel te houden. De in dit besluit opgenomen kostprijselementen dienen uiteraard wel te worden gebruikt om te toetsen of een prijs in een reële verhouding staat tot de kosten van een voorziening. Volledigheidshalve wordt benadrukt dat het college niet verplicht is aan iedere aanbieder de specifieke kostprijs van die onderneming te betalen. Het college neemt een besluit over een reële prijs aan de hand van de in artikel 5.4 genoemde kostprijselementen en de beschikbare kostprijsinformatie. De verantwoordelijkheid voor een gezonde bedrijfsvoering ligt bij de aanbieder en niet de gemeente. Efficiënt en doelmatig werken blijft met artikel 5.4 dan ook een belangrijke opdracht voor aanbieders.'

1.7.2. Vraag 16: 'Vervolg tarief HH.

De toegepaste korting van 5% is gerelateerd aan nog te ontwikkelen algemene voorzieningen in 2018. De gemeente neemt hiermee alvast een voorschot op een in tijd en omvang onbekende algemene voorziening, waarvan het aan de cliënt is al dan niet daarvan gebruik te maken. De aanbieder kan dat niet afdwingen bij de cliënt. Daar is in de 4 uitspraken van de CRvB in 2016 juist van gesteld dat de cliënt van meet af aan moet weten wat deze kan verwachten van de ondersteuning, werkzaamheden en tijdsduur. Bij de bepaling daarvan mag er geen belang zijn bij de uitvoerende aanbieder, dus ook niet bij het afdwingen van gebruik maken van de veronderstelde algemene voorziening. De toegepaste korting op het stand alone product HH-1 is in dezen disproportioneel. wij verzoeken de gemeente met klem deze korting voor HH-1 (profiel 4A) te laten vallen.

Bijlage 3 pgn 1; Voor pakket 4A gaat de gemeente stelt de gemeente een bedrag van € 207,76 per 4 weken. Daarvoor is (Zie pgn 7 een inzet van 2,5 uur = 10 uur per 4 weken te leveren. Praktisch komt dat neer op een afgerond uurtarief van € 20,78 per te leveren uur. De gemeente kan onmogelijk volhouden dat dit een proportioneel en reëel tarief is, in overeenstemming met de door haar zelf ondertekende Code Verantwoord Marktgedrag en voldoet aan de termen van de AMvB. wij dringen er dan ook met klem op aan dat de gemeente het 4 weken tarief voor 10 uur HH1 (profiel A4) bijstelt naar € 234,00 per 4 weken.'

Antwoord: 'We verwijzen u hiervoor naar de herziene tarieven. De korting van 5% is komen te vervallen voor pakket 4a naar aanleiding van de eerste nota van inlichting.

We verwijzen u hiervoor naar de herziene tarieven en de verhogingen die zijn doorgevoerd op de tarieven. De gemeente is van mening dat de tarieven hiermee marktconform zijn. Zie ook het antwoord op vraag 7.'

- 1.7.3. Vraag 28: '***BEZWAAR*** Wij bestrijden de stelling dat de opdrachtgever zich houdt aan de AMvB. Weliswaar is er middels onafhankelijk onderzoek een uurtarief vastgesteld maar door de pakketfinanciering zal, op basis van de huidige indicaties en inzet, het daadwerkelijke uurtarief onder de € 17,= dalen. Dat is niet acceptabel. Opdrachtgever heeft daarbij consequent de verzoeken van verschillende vragenstellers naar een objectieve onderbouwing van de manier waarop, op basis van het reële uurtarief, het pakkettarief is vastgesteld genegeerd. Wij willen dringend verzoeken om de pakkettarieven opnieuw vast te stellen met daarbij een duidelijke onderbouwing op welke manier opdrachtgever van reëel uurtarief naar een pakkettarief komt.'

Antwoord: 'Allereerst verwijzen we u naar de herziene tarieven. De gemeente is van mening de aanbieders hiermee voldoende tegemoet te komen. Zie ook het antwoord [*deel weggevallen, Commissie*].

Indien gegadigde het niet eens is met de beantwoording van de vraag is de juiste wijze van bezwaar maken het aanspannen van een kort geding.

Voor de opbouw van de tarieven verwijzen we naar bijlage 3. Hierin is uiterst transparant beschreven hoe de tarieven tot stand zijn gekomen.'

- 1.7.4. Vraag 50: 'We begrijpen het antwoord op deze vraag niet. Bovendien is via TenderNed verzocht om individuele beantwoording en is aan dit verzoek niet voldaan.'

Antwoord: 'Ja, alle huidige HH cliënten gaan gefaseerd over naar de nieuwe voorzieningen. Voor wat betreft de tarieven, zie het herziene tarievenblad, bijlage 3. Wat betreft individuele beantwoording, daar hebben we via een bericht op TenderNed op 2 oktober op gereageerd en een vraag over gesteld. Daar hebben we helaas geen reactie op ontvangen. De vraag is per abuis blijven staan.'

- 1.8. In de 4^e Nota van Inlichtingen van 7 november 2017 is, onder meer, de volgende vraag en het volgende antwoord opgenomen:

Vraag 1: 'In antwoord op vraag 50 2^e NvI referentie 494333 schrijft u: "Wat betreft de individuele beantwoording, daar hebben we via een bericht op TenderNed op 2 oktober op gereageerd en een vraag over gesteld. Daar hebben we helaas geen reactie op ontvangen". Een dergelijk bericht hebben wij niet ontvangen. het niet beantwoorde deel van vraag 194 uit de eerste NvI referentie 481909 luidt: "De overgang van financiering per uur naar pakketfinanciering zou in ons specifieke geval betekenen dat we nog maar 78% van het huidige aantal uren kunnen leveren om kostendekkend te kunnen zijn. Hoe valt dat te rechtvaardigen?" Wilt u deze vraag alsnog beantwoorden?'

Antwoord: 'In antwoord 50 van de 2^e NvI geven we aan dat *alle huidige HH cliënten gefaseerd overgaan naar de nieuwe voorzieningen*. In aanvulling op en in relatie tot het deel van de vraag dat niet is beantwoord is, het volgende: Om te bepalen welk profiel en pakket voor de ondersteuningsbehoefte van de cliënt het beste passend is, is een herindicatie noodzakelijk waarin wordt gekeken naar alle benodigde vormen van ondersteuning. Naar aanleiding van de herindicatie zal op cliëntniveau bepaald worden welk profiel en pakket het beste passend is. Het is dus niet zo dat aanbieders hun complete populatie aan cliënten (op basis van de huidige werkwijze) direct kunnen vergelijken met een pakket uit de nieuwe werkwijze. Men kan als zorgaanbieder het huidige cliëntenbestand dus niet gebruiken als uitgangspunt om te bekijken of het tarief van een pakket toereikend is. Daarvoor kan men alleen kijken naar de inhoudelijke samenstelling van het

pakket zoals beschreven in bijlage 3. De vergelijking van vraagsteller gaat daarmee naar onze mening niet op.

De tarieven representeren een gewogen gemiddelde inzet per pakket en profiel. Overigens hebben we reeds aangegeven dat we onder andere de tarieven zullen monitoren en daarin zo nodig aanpassing zullen doen na een jaar.'

- 1.9. Klager heeft ter onderbouwing van haar klacht mede een document overgelegd met een overzicht van de urenindicaties per cliënt. Hieruit blijkt dat gemiddeld 3.10 uur per cliënt geïndiceerd is.
- 1.10. In de 'Verordening maatschappelijke ondersteuning [Beklaagde]' is, voor zover van belang, het volgende bepaald:

'Artikel 12. Verhouding prijs en kwaliteit levering voorziening door derden

- 1.
Het college houdt in het belang van een goede prijs-kwaliteitverhouding bij de vaststelling van de tarieven die het hanteert voor door derden te leveren diensten, in ieder geval rekening met:
 - a.
de aard en omvang van de te verrichten taken;
 - b.
de voor de sector toepasselijke cao-schalen in relatie tot de zwaarte van de functie;
 - c.
een redelijke toeslag voor overheadkosten;
 - d.
een voor de sector reële mate van non-productiviteit van het personeel als gevolg van verlof, ziekte, scholing en werkoverleg;
 - e.
kosten voor bijscholing van het personeel.
- (...)'

2. Beschrijving klacht

2.1. Klachtonderdeel 1

Het door beklagde gehanteerde tarief voor huishoudelijke hulp met betrekking tot perceel 4A is onredelijk en daarom, gezien artikel 2.2.6 Wmo jo. Artikel 5.4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, onrechtmatig. Beklaagde handelt hiermee in strijd met het proportionaliteitsbeginsel.

2.2. Klachtonderdeel 2

Bovendien vraagt beklagde inschrijvers bij het uitvoeren van de dienstverlening mee te werken aan een werkwijze die in strijd is met uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Ook deze strijd met het recht levert strijd op met het proportionaliteitsbeginsel.

3. **Onderbouwing klacht**

3.1. Klachtonderdeel 1

- 3.1.1. Klager biedt hulp bij het huishouden. Dit is een vorm van ondersteuning onder de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Klager levert momenteel haar diensten onder andere aan inwoners van [Beklaagde]. Beklaagde is haar grootste opdrachtgever. De cliënten van klager zijn zeer tevreden over de geleverde diensten.
- 3.1.2. Op grond van de Wmo 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning zoals klager die biedt. Beklaagde startte daarom een aanbestedingsprocedure. Beklaagde houdt volgens de aankondiging op TenderNed (zie 1.1 hiervoor) de aanbestedingsprocedure conform de procedure voor sociale en specifieke diensten (artikel 2.38 Aw 2012), maar dan wel in de vorm van een openbare procedure (artikel 2.26 Aw 2012).
- 3.1.3. Klager wil graag inschrijven op perceel 4A, Profiel lichamelijke achteruitgang (LB-HH). Klager voldoet aan alle eisen die beklagde stelt. Zij levert immers nu ook al de gevraagde voorziening. Klager stelt voorop dat het tarief per cliënt per vier weken dat beklagde hanteert een onredelijk tarief is en daarom onrechtmatig is in het licht van artikel 2.2.6 Wmo 2015 jo. artikel 5.4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 en artikel 12 lid 1 sub a Verordening maatschappelijke ondersteuning beklagde (zie 1.10 hiervoor). Omdat het opnemen van een onredelijk tarief in strijd is met de wet, is het daarmee volgens klager (ook) in strijd met het proportionaliteitsbeginsel.
- 3.1.4. Volgens klager heeft beklagde aangegeven 'in dialoog' met aanbieders tot vaststelling van het tarief per cliënt per vier weken te zijn gekomen. Hierbij stelt klager niet betrokken te zijn geweest en dat het haar in het geheel niet duidelijk is welke aanbieders van alleen Hulp bij het huishouden zijn betrokken.
- 3.1.5. Klager voegt hieraan toe dat zij zich wel herkent in het uurtarief van € 22,80 maar niet in het gemiddelde aantal uur zorg van 2,5 uur dat cliënten nodig hebben. De cliënten van klager hebben een indicatie voor gemiddeld 3,1 uur zorg (zie 1.9 hiervoor). Klager stelt dat beklagde middels een zeer zorgvuldig proces met keukentafelgesprekken en beoordeling van de ondersteunende capaciteit van omgeving en mantelzorgers heeft vastgesteld dat dat aantal uren nodig is voor voldoende compensatie.
- 3.1.6. Hierbij maakt het volgens klager overigens niet uit of klager nu uiteindelijk uren moet leveren of 'een pakket'. Klager stelt dat zij het aantal uur waar cliënten recht op hebben, heeft te leveren.
- 3.1.7. Klager stelt voorts dat ook volgens informatie van beklagde het gemiddelde van 3 uur het gemiddelde aan geïndiceerd aantal uren zorg is. Beklaagde stelt nu volgens klager dat zij een data-analyse heeft toegepast en dat daaruit blijkt dat aanbieders slechts 2,5 uur zorg leveren. Dit zou ook verondersteld bevestigd zijn door geconsulteerde aanbieders. Volgens klager blijft het echter onduidelijk welke

aanbieders van hulp bij het huishouden dat zijn. Voorgaande methode kan er volgens klager niet tot de conclusie leiden dat cliënten maar 2,5 uur hulp nodig hebben. Hier voegt klager aan toe dat beklaagde op 7 november 2017 zelf al heeft aangegeven dat de huidige werkwijze niet kan leiden tot conclusies over de toekomstige werkwijze (zie het antwoord op vraag 1 in de 4^e Nota van inlichtingen in 1.8 hiervoor).

- 3.1.8. Klager stelt dat beklaagde veeleer zou moeten onderzoeken of de eigen indicatiestelling wel klopt, of aanbieders nu al minder uren leveren dan nodig is, waar klager aan toevoegt dat dit volgens de inkoopvoorwaarden alleen mogelijk is met schriftelijke toestemming van beklaagde en tenslotte wat voor impact de nieuwe werkwijze kán hebben op het gemiddeld aantal te leveren uren.
- 3.1.9. Volgens klager is niets van voorgaande onderzocht, en dit blijkt volgens klager ook uit informatie van beklaagde zelf over het uitgevoerde onderzoek. De risico's in de uitvoering met de nieuwe tarieven legt beklaagde, zonder 'veiligheidsklep', bij klager neer. Zonder 'veiligheidsklep' stelt klager, omdat beklaagde pas na een jaar monitoren, zal bekijken of zij de tarieven zal aanpassen. Dat kan volgens klager grote financiële en bedrijfseconomische gevolgen hebben voor aanbieders als klager. Klopt de aanneme van beklaagde niet voor klager en moet zij hetzelfde aantal of meer uren leveren per cliënt, dan lijdt klager financieel schade.
- 3.1.10. Mocht beklaagde met het verweer komen dat de cliënttevredenheid goed is, dan zegt dit volgens klager alleen daar wat over (tevredenheid zoals ervaren door de cliënt) en niet over het onderwerp dat klager hier benoemt (het nakomen van de compensatieplicht door beklaagde). Klager stelt dat er geen bron aan te wijzen is die correlatie, laat staan een causaal verband, tussen kwaliteitsbeleving en compensatie aantoont.
- 3.1.11. Als het uurtarief werkelijk € 22,80 moet zijn, zoals volgens klager door beklaagde is vastgesteld, dan zou volgens klager het tarief per vier weken € 228,00 moeten zijn en niet € 224,81. Volgens klager blijft onduidelijk waarom beklaagde meent dat een ander tarief per vier weken geldt dan het bedrag dat volgt uit het door beklaagde zelf vastgestelde uurtarief. Dit is volgens klager in strijd met het transparantiebeginsel.
- 3.1.12. Op basis van de 'Verordening maatschappelijke ondersteuning [Beklaagde]' (zie 1.10 hiervoor) en de Wmo 2015 moet beklaagde bij het vaststellen van een tarief volgens klager bovendien rekening houden met de aard en de omvang van de te verrichten taken. Op basis van artikel 5.4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 geldt deze verplichting volgens klager ook bij resultaatgericht financieren, zoals beklaagde dit toepast. Ook hier geldt volgens klager dat beklaagde dan moet uitgaan van hetgeen zij zelf heeft geïndiceerd, niet een gemiddelde afname van uren. Klager stelt dat nu het toetsingskader dat beklaagde gebruikt om cliënten te indiceren verder niet wijzigt, niet is in te zien waarom ook na een herindicatie cliënten nu gemiddeld opeens met een half uur minder aan hulp gecompenseerd zijn. Klager stelt nogmaals dat beklaagde wellicht een werkwijze aanpast, maar niet het toetsingskader. Dat toetsingskader dient volgens klager overigens net als de werkwijze te voldoen aan de eisen van wet- en regelgeving en jurisprudentie.
- 3.1.13. Klager voert aan dat als zij objectief gezien uitgaat van een gemiddeld aantal uren hulp van 3, dat het ter beschikking gestelde bedrag van € 224,81 een gemiddeld uurtarief van € 18,73 betekent. Dit is gezien de laagste kostprijs die beklaagde zelf berekende, € 22,27 (zie de herziene 'Bijlage 3: Tarieven 31 oktober 2017' in 1.4 hiervoor), naar de mening van klager veel te laag.

3.1.14. Hieruit volgt volgens klager bijzonder genoeg dat als een cliënt meer dan (€ 224,81/4 weken/€22,27 =) 2,5 uren zorg nodig heeft, het uurtarief dat beklaagde betaalt dan niet meer reëel is en in strijd komt met artikel 12 Verordening maatschappelijke ondersteuning beklaagde en de Wmo 2015. Beklaagde kan volgens klager gezien het bepaalde in de Verordening maatschappelijke ondersteuning beklaagde en de Wmo 2015 dus niet uitgaan van een gemiddelde, maar moet uitgaan van een minimum van 2,5 uur. Het risico dat het grootste deel van de cliënten bij een bepaalde aanbieder, zoals bij klager, meer uren nodig heeft dan 2,5 uur is realistisch. Beklaagde gaat daar volgens klager zelf ook vanuit, zij stelt immers dat het gemiddelde 2,5 uur is. Beklaagde past het toetsingskader bovendien niet aan en beklaagde indiceert volgens klager nu al gemiddeld 3 uur. Dit risico, dat volgens klager enkel beklaagde kan beïnvloeden, legt beklaagde nu eenzijdig bij klager neer.

3.1.15. Strijd met het proportionaliteitsbeginsel volgt volgens klager uit het feit dat de berekening van het tarief per vier weken in strijd is met de 'Verordening maatschappelijke ondersteuning [Beklaagde]' en de Wmo 2015 en uit het feit dat beklaagde het risico van het bekostigingssysteem eenzijdig bij de aanbieder neerlegt, in dit geval klager.

3.2. Klachtonderdeel 2

3.2.1. Klager stelt dat beklaagde iets van klager vraagt dat klager niet mag, kan en wil doen. Beklaagde vraagt volgens klager namelijk minder uren te leveren aan cliënten dan waarop zij recht hebben voor compensatie. Dit belemmert klager in haar activiteiten. De voorwaarde om mee te werken met (deze vorm van) resultaatgerichte financiering is daarmee volgens klager in strijd met het proportionaliteitsbeginsel.

3.2.2. De werkwijze van beklaagde volgt volgens klager uit de aanbestedingsdocumenten. Voor deze werkwijze verwijst klager naar een sheet uit een presentatie op 10 oktober 2017, waarin de werkwijze kort is opgenomen (zie 1.5 hiervoor).

3.2.3. Klager stelt dat de Centrale Raad van Beroep zich op 17 mei 2016 in vier richtinggevend uitspraken uitgelaten heeft over bestuursrechtelijke casuïstiek die speelt tussen het college van B&W en cliënten, onder andere bij het 'resultaat gericht indiceren' (hetgeen volgens klager wat anders is dan resultaatgericht financieren). Deze uitspraken van de Centrale Raad van Beroep hebben volgens klager direct invloed op de mogelijkheden voor aanbesteden en bekostigen van deze diensten. Klager citeert uit twee uitspraken van 17 mei 2016, te weten ECLI:NL:CRVB:2016:1402 en ECLI:NL:CRVB:2016:1491.

3.2.4. Uit de uitspraak ECLI:NL:CRVB:2016:1402 citeert klager de volgende overweging:

'De beroepsgrond dat de basismodule van 78 uur per jaar niet berust op objectief onderzoek naar de tijd die nodig is voor ondersteuning bij het schoonmaken slaagt. Uit de stukken blijkt genoegzaam dat het college deze norm heeft vastgesteld uitgaande van het financiële kader dat de gemeente Utrecht hiervoor wil inzetten en niet op grond van een objectief onderzoek naar noodzakelijke handelingen – en de frequentie waarmee zij moeten worden verricht – die resulteren in voor een huishouden verantwoord resultaat. De Raad heeft in zijn uitspraken van 11 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4262, en 27 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:430, geoordeeld dat een college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb bevoegd is om ter invulling van het begrip schoon en leefbaar huis beleidsregels vast te stellen. Deze regels mogen echter niet willekeurig zijn en dienen, gelet op de artikelen 3:2 en

3:46 van de Awb, op objectieve criteria, steunend op deugdelijk onderzoek te berusten. In die uitspraken is geoordeeld dat overleg met gecontracteerde zorgaanbieders en cliëntenraden niet toereikend is. Dat deze uitspraken zijn gedaan onder de werking van de Wmo en niet, zoals namens de gemeente ter zitting is aangevoerd, onder de Wmo 2015, maakt niet dat het onder de Wmo 2015 te voeren beleid niet op objectief, door onafhankelijke, geen belang bij de uitkomst hebbende, derden te verrichten onderzoek zou moeten berusten. Nu de in de Beleidsregels genoemde maatstaven voor een schoon en leefbaar huis niet op zodanig onderzoek berusten, bestaat geen inzicht in de vraag welk niveau van schoon voor een huishouden verantwoord is, welke concrete activiteiten daarvoor verricht moeten worden, hoeveel tijd daarvoor nodig is en met welke frequentie deze activiteiten verricht moeten worden om te kunnen spreken van een schone en leefbare woning. Hetzelfde geldt voor prestaties die gericht zijn op het kunnen beschikken over schone en draagbare kleding. Dit betekent voor het onderhavige geval dat het college niet inzichtelijk heeft gemaakt dat met 78 uur per jaar een schoon en leefbaar huis kan worden gerealiseerd, zodat het college niet in redelijkheid tot de vaststelling van het in de Leidraad neergelegde beleid heeft kunnen komen [*onderstropping klager, Commissie*].'

- 3.2.5. In de uitspraak ECLI:NL:CRVB:2016:1491 beoordeelt de Centrale Raad van Beroep volgens klager het gebruik van resultaatsgebieden, die naar de mening van klager grote overeenkomst vertonen met de door beklagde gebruikte profielen. Klager citeert:

'De rechtbank heeft met juistheid geoordeeld dat de door appellant gehanteerde wijze van toekenning van huishoudelijke verzorging in resultaatsgebieden een duidelijke maatstaf mist. De Beleidsregels noch het toekenningsbesluit verschaffen inzicht in de vraag op welke concrete wijze invulling wordt gegeven aan het bereiken van de resultaten een schoon en leefbaar huis en het kunnen beschikken over schone en draagbare kleding en hoe met de te behalen resultaten een als compensatie te kwalificeren resultaat van de huishoudelijke verzorging kan worden verkregen. Die duidelijkheid wordt ook niet verkregen uit het bij het toekenningsbesluit meegestuurde overzicht aan de zorgverlener waarop het toegekende budget voor de huishoudelijke hulp is vermeld. Aan de hand van dit overzicht kan immers niet worden vastgesteld welke concrete zorg aan betrokkene moet worden geboden en hoe die zorg bijdraagt aan compensatie van de door betrokkene ondervonden beperkingen bij het voeren van een huishouden. Dat de zorgaanbieders zich jegens het college hebben gecommitteerd om de in de Beleidsregels genoemde resultaatsgebieden te behalen, maakt dit niet anders.

[*Uit voorgaande en de verordening, klager*], dat bepaalt dat de zorgaanbieder, die de huishoudelijke verzorging in natura regelt, met de persoon die de ondersteuning ontvangt afstemt op welke wijze de compensatie plaatsvindt, slechts met artikel 4, eerste en tweede lid, van de Wmo in overeenstemming is voor zover die afstemming geschiedt ter uitvoering van een door het college genomen beschikking over de concrete hoeveelheid zorg die aan die persoon moet worden geboden [*onderstropping klager, Commissie*].'

- 3.2.6. Bovendien volgt volgens klager uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402, dat een onderzoek met zorgaanbieders en cliënten alléén onvoldoende is om vast te stellen welke activiteiten in welke hoeveelheden leiden tot compensatie. Daarvoor is onafhankelijk onderzoek nodig en dat is hier volgens klager niet gedaan.
- 3.2.7. Klager stelt dat de werkwijze zoals opgenomen in de sheet duidelijk in strijd is met de aangehaalde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491 (zie 3.2.5 hiervoor). Uit deze uitspraak volgt

volgens klager dat de afstemming tussen de cliënt en de aanbieder van de voorziening pas kan of mag plaatsvinden als het college van B&W van de gemeente een beschikking heeft genomen met daarin de concrete hoeveelheid zorg waarop de cliënt recht heeft. Beklaagde zou volgens klager na het 'Persoonlijk Ontwikkelplan (POP) invullen op basis van ZRM met cliënt en participatieadviseur wijkteam' eerst 'Op basis van ondertekende POP volgt beschikking en zorgtoewijzing (iWmo 301 bericht)' moeten uitvoeren en daarna pas de overige stappen zoals opgenomen in de sheet mogen doorlopen (zie 1.5 hiervoor). Volgens klager komt een andere werkwijze in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel voor de cliënt.

- 3.2.8. Het vermelden van een budget voor een pakket, zoals beklagde dat hanteert, maakt volgens klager voorgaande conclusie niet anders. Ook het feit dat aanbieders zoals klager zich door middel van een overeenkomst met beklagde zouden verbinden door het bij het pakket of POP behorende resultaat, maakt volgens klager voorgaande conclusie niet anders. Klager verwijst nogmaals naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491 (zie 3.2.5 hiervoor).
- 3.2.9. Als klager een overeenkomst sluit met beklagde onder de voorgestelde voorwaarden, dan zou zij dus meewerken aan een werkwijze die naar haar mening door de Centrale Raad van Beroep als onrechtmatig is aangemerkt jegens haar cliënten. Dat mag beklagde volgens klager niet van klager, noch van enig ander aanbieder verwachten.
- 3.2.10. Een beroep in dit kader op het relativiteitsvereiste door beklagde inzake de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep gaat volgens klager niet op. Zij verwijst hiertoe naar een uitspraak van het Hof Arnhem-Leeuwarden van 10 mei 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3617. Ook in deze casus geldt volgens klager dat vraag en aanbod niet los van elkaar staan. Nu de werkwijze van beklagde in strijd is met het (bestuurs)recht dat geldt tussen klager en (bestuursorgaan van) beklagde en dit klager belemmert bij het correct uitvoeren van haar dienstverlening, levert de voorwaarde naar de mening van klager strijd op met het proportionaliteitsbeginsel.

4. Reactie beklagde

- 4.1. De Aanbestedingswet 2012 en de Wmo 2015, inclusief het bijbehorende Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 en de eerder genoemde Verordening, vormen samen het wettelijk kader voor beklagde bij de opdrachtverlening aan derden voor het betrekken van maatschappelijke ondersteuning. De artikelen 2.6.4 en 2.6.6 Wmo 2015, genoemd Uitvoeringsbesluit en de Verordening kunnen daarbij worden beschouwd als lex specialis ten opzichte van de Aanbestedingswet 2012 als lex generalis.
- 4.2. Het gaat hier om een bovendrempelige opdracht voor sociale en andere specifieke diensten in de zin van Bijlage XIV van Richtlijn 2014/24/EU, meer in het bijzonder om diensten voor gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Art. 2.38 lid 2 Aanbestedingswet 2012 schrijft alsdan in principe de toepassing van de procedure voor sociale en andere specifieke diensten voor. Daarin moeten de in art. 2.39 lid 1 genoemde stappen worden doorlopen. Art. 2.39 lid 2 somt op welke (overige) bepalingen van toepassing zijn. In aanvulling daarop geeft beklagde aan natuurlijk ook gebonden te zijn aan de algemene bepalingen en de beginselen bij Europese aanbestedingen die in deel 1 van de Aanbestedingswet 2012 worden genoemd. In dat kader wijst beklagde op het proportionaliteitsbeginsel ex art. 1.10 lid 1: de aanbestedende dienst stelt bij de voorbereiding van en het tot stand brengen van een overheidsopdracht uitsluitend eisen, voorwaar-

den en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.

- 4.3. Beklaagde stelt voorop dat de onderhavige procedure een procedure betreft voor sociale en andere specifieke diensten in de zin van de artt. 2.38 en 2.39 Aanbestedingswet 2012, die in één ronde plaatsvindt (dus zonder preselectie). In zoverre betreft het dus niet een reguliere Europese openbare aanbestedingsprocedure in de zin van art. 2.26 Aanbestedingswet 2012, zoals klager stelt (zie 3.1.2 hiervoor).
- 4.4. Het gunningscriterium in deze aanbestedingsprocedure is, overeenkomstig art. 2.6.4 lid 2 Wmo 2015, de economisch meest voordelige inschrijving (hierna: EM-VI), vastgesteld op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding (hierna: BPKV). Daarbij staan de tarieven vast; concurrentie op prijs is dan ook niet mogelijk. De kwaliteit wordt geborgd doordat de inschrijvers voor perceel 4A aan de eisen in het Programma van Eisen (hierna: PvE) moeten voldoen en doordat zij een Plan van Aanpak (hierna: PvA) bij hun inschrijving moeten indienen, met betrekking tot de "Totstandkoming formele samenwerking,". Deze PvA wordt beoordeeld aan de hand van een vooraf bekendgemaakte systematiek met bijbehorende beoordelingscriteria, leidend tot het oordeel voldoende of onvoldoende. Als een PvA uiteindelijk met een onvoldoende wordt beoordeeld, leidt dit tot terzijdelegging van de inschrijving en komt de betreffende inschrijver niet voor gunning in aanmerking. De inschrijvers op wie de uitsluitingsgronden niet van toepassing zijn, die aan de gestelde (geschiktheids)eisen voldoen en van wie de PvA met een voldoende zijn beoordeeld, krijgen een raamovereenkomst aangeboden. Op basis van deze raamovereenkomsten (beoogde ingangsdatum na 1e Nota van Inlichtingen: 16 juli 2018) kunnen later concrete opdrachten tot het verlenen van hulp worden gegund.
- 4.5. Klachtonderdeel 1
 - 4.5.1. Kort samengevat stelt beklagde dat klachtonderdeel 1 ongegrond is om de volgende redenen.
 - 4.5.2. Voor elk pakket onder een ondersteuningsprofiel heeft beklagde conform artikel 5.4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 ("de AMvB Reële Prijs Wmo 2015") een vaste, reële prijs (tarief) vastgesteld. De gecontracteerde partij moet per pakket voor het vastgestelde tarief de ondersteuning bieden die daarbinnen nodig is als het gaat om de begeleiding, (arbeidsmatige) dagbesteding en huishoudelijke hulp voor volwassenen. Het tarief per pakket is dus een vast bedrag dat beschikbaar wordt gesteld aan de aanbieder. Deze manier van financieren wordt ook wel aangeduid als 'resultaatgericht financieren.' In casu financiert beklagde op basis van output (vast bedrag per cliënt en daar verwacht de Gemeente een 'gemiddelde' zorginzet/output voor), maar stuurt op resultaat.
 - 4.5.3. Anders dan klager aanvoert, is het door beklagde gehanteerde tarief per 4 weken ad € 224,81 voor perceel 4A wel degelijk reëel. Beklaagde heeft deze prijs vastgesteld rekening houdend met de aard en omvang van de te verrichten taken (artikel 12 lid 1 sub a Verordening (zie 1.5 hiervoor) en conform artikel 5.4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, namelijk: overeenkomstig de eisen aan de kwaliteit van de diensten waar het hier om gaat (waaronder de eisen aan de deskundigheid van de beroepskracht), en rekening houdend met de continuïteit in de hulpverlening tussen degenen aan wie deze diensten worden verstrekt en de betrokken hulpverleners. Deze prijs is volgens beklagde bovendien gebaseerd op de kostprijselementen die in artikel 5.4 lid 3 Wmo 2015 worden genoemd (waarvan een aantal ook wordt genoemd in art. 12 lid 1 Verordening), namelijk: a) de kosten van de beroepskracht, b) redelijke overheadkosten, c) kosten voor niet pro-

ductieve uren van de beroepskrachten als gevolg van verlof, ziekte, scholing en werkoverleg, d) reis- en opleidingskosten, e) indexatie van de reële prijs voor het leveren van de diensten, en f) overige kosten als gevolg van door beklagde gestelde verplichtingen voor aanbieders (waaronder rapportageverplichtingen en administratieve verplichtingen).

- 4.5.4. Daarbij stelt beklagde dat zij niet over één nacht ijs is gegaan. Zij heeft namelijk een langdurig en zorgvuldig voorbereidingsproces doorlopen, waarbij een extern deskundig adviesbureau is betrokken. Het adviesbureau heeft in het najaar van 2016 en in 2017 rapporten uitgebracht, waarin volgens beklagde de resultaten zijn opgenomen van het onderzoek dat zij op verzoek van beklagde heeft gedaan naar de kostprijzen voor huishoudelijke hulp, individuele ondersteuning en dagbesteding. Ook is beklagde de dialoog met een gevarieerde groep aanbieders aangegaan waarbij klager in de gelegenheid is gesteld om input te leveren maar daarvan om beklagde onbekende redenen géén gebruik heeft gemaakt.
- 4.5.5. Dit proces heeft volgens beklagde uiteindelijk tot vaststelling door het College van B&W geleid van de hiervóór genoemde, wel degelijk reële prijs ad € 224,81 voor perceel 4A (zie de herziene 'Bijlage 3: Tarieven 31 oktober 2017' in 1.4 hiervoor). Daarin wordt op basis van historische data/ervaringscijfers van beklagde uitgegaan van een gemiddelde aan daadwerkelijk ingezette uren per week per cliënt van (afgerond) 2,5 [onderstreping beklagde]. De Gemeenteraad is volgens beklagde over de vastgestelde prijzen geïnformeerd.
- 4.5.6. De enkele, door klager gestelde omstandigheid dat de cliënten die zij op dit moment in A bedient een indicatie hebben voor gemiddeld 3,1 uur hulp (per week), maakt volgens beklagde niet dat het door beklagde gehanteerde tarief ad € 224,81 onredelijk/disproportioneel laag is. Mogelijk leidt volgens beklagde deze vorm van resultaatgerichte financiering in sommige gevallen tot een ontoereikend budget voor een specifieke cliënt, maar dan nog kan dat niet de conclusie rechtvaardigen dat het door beklagde gehanteerde tarief niet reëel is. Immers, de verplichting op grond van art. 5.4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 ziet volgens beklagde noodzakelijkerwijs op de vaststelling van een door de bank genomen reële prijs. Beklagde stelt dat niet voor niets op pagina 6 van de Nota van Toelichting bij de AMvB wordt benadrukt dat het college niet verplicht is aan iedere aanbieder de specifieke kostprijs van die onderneming te betalen; de verantwoordelijkheid voor een gezonde bedrijfsvoering ligt volgens beklagde bij de aanbieder en niet bij beklagde. Efficiënt en doelmatig werken blijft met art. 5.4 dan ook een belangrijke opdracht voor aanbieders, aldus de Nota van Toelichting. Dit betekent dat beklagde niet kan worden verplicht om een zodanig tarief te hanteren dat het voor alle aanbieders bedrijfseconomisch mogelijk is om de gevraagde hulp te leveren. Evenmin is beklagde naar haar mening verplicht om onder dezelfde voorwaarden te contracteren die op dit moment nog gelden ("P x Q"), zoals klager kennelijk het liefst zou willen zien. Zo ver strekken genoemde AMvB en de kernbeginselen van het aanbestedingsrecht (waaronder het proportionaliteitsbeginsel) niet. Volgens beklagde staat de toepasselijke wet- en regelgeving resultaatgerichte financiering (in plaats van de huidige financieringsvorm op basis van PxQ) expliciet toe en maakt deze volgens beklagde duidelijk dat de vaststelling van de reële prijs een onderbouwde schatting betreft, hetgeen echter niet (ook) de verplichting impliceert om aan iedere aanbieder de specifieke kostprijs van die onderneming te betalen. Beklagde stelt dat als langs de lijnen van de AMvB en de Verordening (zie 1.2 hiervoor) een reële prijs wordt vastgesteld, dan dient die prijs volgens beklagde tevens als proportioneel in de zin van de Aanbestedingswet 2012 te worden beschouwd. Overigens heeft klager volgens beklagde gesteld noch aannemelijk gemaakt dat zij als gevolg van het door be-

klaagde gehanteerde tarief gedwongen zou zijn om onder de kostprijs in te schrijven/werken.

- 4.5.7. Naast bovengenoemde redenen waarom de klacht volgens beklagde ongegrond is, voert beklagde ter toelichting van het voorbereidingsproces het volgende aan.
- 4.5.8. Naast de inschakeling van een adviesbureau dat een aantal rapporten heeft uitgebracht is ook een traject doorlopen met een gevarieerde groep aanbieders (grotere en kleinere, maar ook diverse specialismen in doelgroep en ondersteuningsvorm) om te komen tot de eerder genoemde profielen en pakketten. Beklaagde heeft de aanbieders van zorg in natura (hierna: ZIN) die in 2016 waren gecontracteerd voor deze (besloten) bijeenkomsten uitgenodigd om intensief mee te denken en bij te dragen aan het ontwikkeltraject. Aanbieders konden met een korte motivatie aanmelden. Niet alle aanbieders waren daartoe bereid, maar beklagde heeft meerdere aanmeldingen ontvangen en heeft een selectie gemaakt van 12 aanbieders om gezamenlijk de profielen te ontwikkelen ("1e ring"). De aanbieders die niet zijn geselecteerd, zijn gevraagd een actieve rol als meelezer te vervullen in de "2e ring." Omdat klager op dat moment nog géén ZIN-aanbieder was, is zij niet uitgenodigd voor dit traject, waarbij overigens ook vertegenwoordigers van het adviesbureau aanwezig waren. Op 17 januari jl. zijn de resultaten van dit ontwikkeltraject gepresenteerd aan een grote groep aanbieders van de 2e ring.
- 4.5.9. Vervolgens is volgens beklagde een traject gestart ter vaststelling van reële tarieven per profiel en pakket. Hierbij is per profiel een mix gezocht van aanbieders uit de 1e ring en nog niet actief betrokken aanbieders. Tijdens de bijeenkomst op 17 januari jl. zijn aanbieders hiervoor uitgenodigd. Daaruit kwam slechts één extra aanmelding naar voren. Beklaagde heeft vervolgens zelf een aantal nieuwe aanbieders benaderd. Met deze werkgroepen van aanbieders zijn dialoogsessies gehouden om input te verzamelen, waarmee beklagde vervolgens een reëel tarief heeft bepaald. Deze input omvat de zorginzet, maar ook het opleidingsniveau van de benodigde professionals, de groeps grootte per begeleider van dagbesteding en de te hanteren CAO.
- 4.5.10. Hierbij is het volgens beklagde belangrijk om op te merken dat na de werksessies beklagde de analyses omtrent de zorginzet nogmaals heeft gecontroleerd, waarna bleek dat de daadwerkelijke indicatieomvang en -inzet voor een aantal pakketten lager was dan bepaald tijdens de sessies. Beklaagde heeft dit waar nodig gecorrigeerd en de betrokken aanbieders telefonisch geïnformeerd.
- 4.5.11. Daarna hebben aanbieders die in 2017 aan het aanbod zijn toegevoegd (naar aanleiding van een nieuwe inkoopronde), onder wie klager, ook een uitnodiging van beklagde ontvangen voor een bijeenkomst op 24 mei 2017. Daarin is volgens beklagde een toelichting gegeven op de totstandkoming, de inhoud en de inkoop van de ondersteuningsprofielen. Deze aanbieders zijn ook uitgenodigd voor de daaropvolgende bijeenkomsten op 15 juni, 6 juli en 31 augustus 2017, waarin zij zijn bijgepraat over de stand van zaken rondom de ondersteuningsprofielen.
- 4.5.12. De bijeenkomsten van 15 juni en 6 juli waren volgens beklagde dialoogsessies. In samenspraak met aanbieders is toen een aantal belangrijke thema's doorgenomen, waaronder monitoring (zie ook hierna), samenwerking en de keuzevrijheid van de cliënt. Tijdens de bijeenkomst van 31 augustus jl. is het concept-PvE besproken met de aanwezige partijen. Dat concept is op voorhand verzonden aan de partijen die zich voor deze bijeenkomst hadden aangemeld.

- 4.5.13. Voor al deze bijeenkomsten geldt dat deze zijn aangekondigd via de website van beklaagde en dat de haar bekende partijen, onder wie klager, ook per e-mail zijn uitgenodigd. Opvallend genoeg heeft klager volgens beklaagde echter verstek laten gaan tijdens deze bijeenkomsten. Het is dus niet juist, zoals klager in haar klachtbrief stelt (zie 3.1.4 hiervoor), dat zij in het geheel niet bij het voorbereidingsproces zou zijn betrokken.
- 4.5.14. Alle resultaten en informatie die beklaagde uit genoemde onderzoeken, bijeenkomsten, trajecten en dialoogsessies heeft verkregen, heeft zij gebruikt om tot vaststelling te komen van de vaste, reële prijzen (w.o. het eerder genoemde tarief € 224,81 voor perceel 4A), die zijn opgenomen in de herziene 'Bijlage 3: Tarieven 31 oktober 2017' (zie 1.4 hiervoor) bij het aanbestedingsdocument "Opdrachtomschrijving en Programma van Eisen Samenhangende Ondersteuningsprofielen WMO 2018".
- 4.5.15. Genoemde prijzen zijn formeel door het College van B&W vastgesteld op 11 juli 2017 (en op 31 oktober 2017 opnieuw vastgesteld naar aanleiding van genoemde inlichtingenronde). De Gemeenteraad is daarover geïnformeerd. Vervolgens is de aanbesteding op 15 september 2017 gepubliceerd (aangekondigd) via TenderNed.
- 4.5.16. In aanvulling op het voorgaande en de informatie in Bijlage 3 (zie 1.45 hiervoor) onderbouwt beklaagde het realiteitsgehalte van het genoemde tarief van € 224,81 als volgt.
- 4.5.17. Voor de ondersteuningsprofielen heeft beklaagde per pakket een budget per cliënt berekend op basis van eerder genoemde dialoog met aanbieders en op basis van de werkelijke zorginzet in 2016. Het betreft per pakket een vast budget per cliënt dat los staat van het aantal uren dat daadwerkelijk wordt ingezet.
- 4.5.18. Specifiek over cliënten die in 2016 uitsluitend huishoudelijke hulp (HH) hebben ontvangen, en dus in de nieuwe situatie in pakket 4A zouden "vallen" heeft beklaagde de volgende gegevens:
- In kwartaal 1 van 2016 zijn bij beklaagde:
 - 1.813 cliënten die enkel HH ontvangen;
 - gemiddeld worden 3 uren geïndiceerd per cliënt per week door de participatieadviseur;
 - gemiddeld wordt 86% van de geïndiceerde uren daadwerkelijk ingezet door aanbieders.
 - In kwartaal 4 van 2016 zijn bij beklaagde:
 - 1.829 cliënten die enkel HH ontvangen;
 - gemiddeld worden 3 uren geïndiceerd per cliënt per week door de participatieadviseur;
 - gemiddeld wordt 87% van de geïndiceerde uren daadwerkelijk ingezet door aanbieders.
- 4.5.19. Beklaagde stelt dat zij op advies van aanbieders naar twee kwartalen heeft gekeken om betrouwbare conclusies te trekken over de daadwerkelijke zorginzet. De verschillen tussen genoemde kwartalen zijn volgens beklaagde gering. Daarnaast is kwartaal 1 het kwartaal waarin de minste vakanties voorkomen; beklaagde stelt dat de daadwerkelijke zorginzet hierdoor dus niet negatief kan zijn beïnvloed. Voor het berekenen van het budget per cliënt voor pakket 4A is beklaagde daarom uitgegaan van het gemiddelde aantal daadwerkelijk ingezette uren afgerond naar 2,5 uur per week (alle zorginzet is afgerond op kwartieren ondersteuning per week).

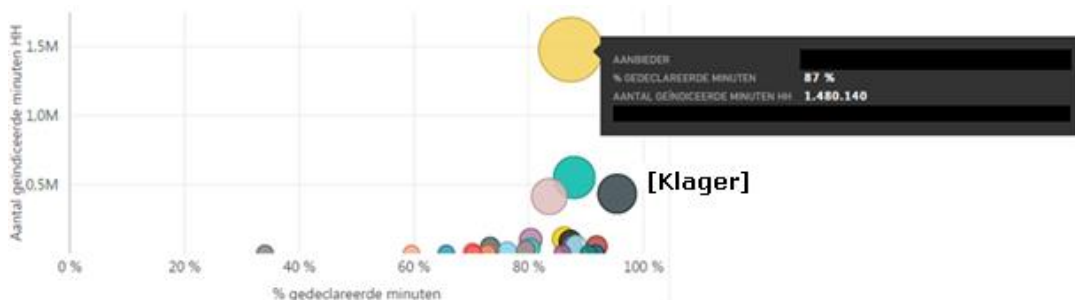
- 4.5.20. Inmiddels heeft beklaagde ook gekeken naar de daadwerkelijk ingezette uren in 2017. Vooralsnog wordt in 2017 (tot en met periode 9 CAK, 10 september 2017) gemiddeld 3 uur per week geïndiceerd en wordt gemiddeld 87% van de geïndiceerde uren daadwerkelijk ingezet door aanbieders. Dit geldt voor cliënten met enkel HH.
- 4.5.21. De redenen dat beklaagde uitgaat van de daadwerkelijk ingezette uren in plaats van de geïndiceerde zijn de volgende.
- 4.5.22. In de eerste plaats is het volgens beklaagde zo, dat de daadwerkelijk ingezette uren een beter beeld van de werkelijkheid geven. Beklaagde ziet dat in de praktijk de daadwerkelijk ingezette uren structureel lager zijn dan de geïndiceerde uren. Bij cliënten die uitsluitend HH ontvingen in 2016 wordt, zoals hierboven beschreven, gemiddeld 86% tot 87% van de geïndiceerde HH uren ingezet. Redenen hiervoor kunnen zijn vakantie of ziekte van de cliënt, onvoorziene omstandigheden bij de hulpverlener, maar ook dat de hulpvraag in de praktijk beperkter blijkt te zijn dan in het "keukentafelgesprek" is geconstateerd.
- 4.5.23. In de tweede plaats wil beklaagde toe naar resultaatgerichte financiering, waarbij zij een vast bedrag per cliënt uitbetaalt; de aanbieder factureert het totale budget per cliënt, ook wanneer hij minder of meer ondersteuning inzet (per cliënt kan een verschil optreden afhankelijk van de precieze behoeften van de cliënt). Uitgaan van geïndiceerde uren, in plaats van de werkelijk geleverde uren, zou betekenen dat beklaagde structureel teveel budget beschikbaar stelt; in de praktijk blijkt immers dat de geïndiceerde uren over het algemeen niet geheel worden ingezet. Het is volgens beklaagde ook niet aannemelijk dat aanbieders in de nieuwe situatie meer uren gaan inzetten dan voorheen. Binnen de nieuwe werkwijze is geen prikkel "ingebouwd" die hiertoe zou leiden. Ook is er geen reden om aan te nemen dat de hulpvragen van de cliëntpopulatie toenemen, waardoor de ingezette uren moeten toenemen.
- 4.5.24. Uiteraard gaat het volgens beklaagde bij de daadwerkelijke geleverde uren om een gemiddelde. Dit betekent dat niet elke aanbieder in de praktijk 86% tot 87% van de geïndiceerde uren daadwerkelijk levert. Om tot een reële prijs, althans een vast budget per cliënt te komen dat geheel door beklaagde wordt uitgekeerd, is het echter onontkoombaar om van gemiddelden uit te gaan. Daarnaast kan het voorkomen dat de ene cliënt meer uren nodig heeft en de andere minder; de aanbieder kan in de nieuwe situatie onderbouwd en in overleg met de cliënt het precieze aantal uren vaststellen. Het budget kan dus mogelijk voor de ene cliënt iets te hoog uitvallen en voor de andere iets te laag. Zoals opgemerkt wordt in Bijlage 3 (zie 1.4 hiervoor), moet de aanbieder op geaggregeerd niveau uitkomen met de door beklaagde gehanteerde tarieven.
- 4.5.25. Beklaagde gaat na de nadere onderbouwing van het realiteitsgehalte van het tarief in op de situatie van klager en beklaagde vergelijkt deze situatie met die van andere aanbieders.
- 4.5.26. Klager leverde in 2016 géén ZIN bij beklaagde (zie 4.5.8 hiervoor). In 2017 is dat wél het geval. Voor haar geldt volgens de declaratiegegevens (peildatum 7 november 2017) die beklaagde in beeld heeft volgens beklaagde het volgende:
- In totaal heeft beklaagde 351 beschikkingen afgegeven voor Huishoudelijke Hulp aan cliënten die vervolgens gebruik hebben gemaakt van klager (CAK periode 1 t/m 9 2017 tot en met 13 augustus 2017). Op 5 beschikkingen is niet gedeclareerd, op 346 wél. Van deze 346 beschikkingen zijn er 322 afgegeven voor cliënten met enkel Huishoudelijke Hulp;

- Bij deze 322 beschikkingen voor cliënten met enkel Huishoudelijke Hulp is het gemiddeld aantal geïndiceerde uren 3,06;
- Voor deze 322 beschikkingen heeft klager in totaal 95% van de geïndiceerde uren daadwerkelijk gedeclareerd in CAK periode 1 t/m 9;
- Klager had in CAK periode 1 t/m 9 slechts 2 beschikkingen voor Huishoudelijke Hulp 2 waarop is gedeclareerd. Dit is 0,6% van de 322 beschikkingen.

4.5.27. In verband met dit laatste punt merkt beklagde op dat in het nieuwe pakket 4A, waarin géén onderscheid meer wordt gemaakt tussen HH1 en HH2, in feite 90% van de oude HH1 professional vergoedt en 10% van de oude HH2 professional. Bovendien kan erop worden gewezen dat het nieuwe tarief ad € 22,80 voor Huishoudelijke Hulp, individuele ondersteuning en dagbesteding, indien los geïndiceerd, hoger ligt dan het huidige tarief. Ook om die redenen kan beklagde de klachten van klager, van wie de meeste cliënten in de categorie Huishoudelijke Hulp “vallen”, niet plaatsen. Op grond van het voorgaande dient de bewering van klager, inhoudende dat zij in de nieuwe situatie een half uur te kort komt, volgens beklagde in ieder geval aanzienlijk te worden genuanceerd.

4.5.28. Tot slot is het volgens beklagde interessant om te zien hoe klager in vergelijking met andere aanbieders op dit vlak presteert.

4.5.29. De assen in onderstaande figuur representeren voor de CAK periode 1 t/m 9 2017, peildatum 7 november 2017: het aantal geïndiceerde minuten HH per aanbieder, en het percentage minuten dat per aanbieder is gedeclareerd. De grootte van de bolletjes geeft evenals de y-as het aantal geïndiceerde minuten aan per aanbieder; hoe groter het bolletje hoe meer geïndiceerde minuten:



4.5.30. Volgens beklagde blijkt uit deze tabel dat klager, in tegenstelling tot de meeste andere aanbieders, vrijwel 100% van het aantal geïndiceerde uren “uitnut” en dat de meeste andere aanbieders rond eerder genoemd gemiddelde van 86% tot 87% zitten. Dit zegt volgens beklagde mogelijk iets over het vermogen c.q. de wil van klager om efficiënt en doelmatig te werken en invulling te geven aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen (zie 1.2 hiervoor), en over haar bedrijfsvoering. Dat doet echter niet af aan het realiteitsgehalte van het door beklagde gehanteerde tarief. Zoals opgemerkt blijkt expliciet uit de Nota van Toelichting bij de AMvB dat beklagde niet verplicht is aan iedere aanbieder de specifieke kostprijs van die onderneming te betalen. De specifieke/individuele kostprijs, werkwijze of bedrijfsvoering van één enkele aanbieder kan en mag natuurlijk niet bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of (door de bank genomen) sprake is van een reële prijs.

4.5.31. In aanvulling op bovenstaande volgt hieronder de reactie van beklagde op de specifieke/concrete klachten van klager zoals klager die heeft verwoord in het kader van dit klachtonderdeel in 3.1 hiervoor.

4.5.32. De kern van het bezwaar van klager is volgens beklagde gelegen in de omstandigheid dat haar cliënten een indicatie zouden hebben voor gemiddeld 3,1 uur

zorg. Omdat beklagde bij de vaststelling van het onderhavige tarief is uitgegaan van een gemiddelde van 2,5 uur daadwerkelijk ingezette uren, zou dus sprake zijn van een onredelijk tarief. Deze klacht is volgens beklagde ongegrond en zij voert hiertoe het volgende aan.

- 4.5.33. Beklagde stelt dat zij het tarief van € 224,81 vastgesteld heeft op basis van objectief onderzoek en in dialoog met aanbieders, waarbij bovendien een externe deskundige is betrokken door beklagde. Daaruit is volgens beklagde naar voren gekomen dat gemiddeld per cliënt 3 uren hulp worden geïndiceerd, maar dat gemiddeld "slechts" 86% tot 87% van de geïndiceerde uren daadwerkelijk wordt ingezet door de meeste aanbieders. Dit vormt een redelijke inschatting van de verwachte werkelijke (aard en) omvang van de onderhavige opdracht. Beklagde vindt het daarom realistischer om bij de vaststelling van het tarief voor perceel 4A uit te gaan van het gemiddelde aantal uren zorg dat daadwerkelijk wordt ingezet, dan van het gemiddelde aantal geïndiceerde uren per cliënt. Uitgaan van dit laatste zou immers betekenen dat beklagde structureel te veel budget beschikbaar stelt. Op die manier zou beklagde niet voldoen aan de opdracht van de wetgever om zorg te dragen voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de beschikbare publieke middelen (artikel 1.4 lid 2 Aanbestedingswet 2012).
- 4.5.34. Daar komt volgens beklagde nog bij dat het hier nog steeds om een gemiddelde gaat. De ene cliënt zal wellicht meer uren zorg nodig hebben dan 2,5 uur per week, terwijl de andere cliënt af kan met minder. Zoals hierboven en in Bijlage 3 (zie 1.4 hiervoor) al is opgemerkt, is het op basis van ervaringscijfers van beklagde realistisch om ervan uit te gaan dat een en ander zich zal uitmiddelen en dat de aanbieder met het beschikbare budget uitkomt.
- 4.5.35. Bij dit alles is naar de mening van beklagde ook van belang dat alleen klager concreet bezwaar maakt tegen dat (pakket)tarief, andere aanbieders kunnen daarmee kennelijk wél uit de voeten. Het bezwaar van klager is volgens beklagde echter ingegeven door haar eigen specifieke situatie, die niet representatief is voor de markt/andere aanbieders. In feite komt zij niet veel verder dan het plegen van de stelling dat als de (objectief onderbouwde) parameter van beklagde, inhoudende dat het gemiddelde aantal uren dat daadwerkelijk wordt ingezet 2,5 is, in de praktijk niet voor klager blijkt te kloppen, zij alsdan tóch het mogelijk hogere aantal geïndiceerde aantal uren zorg zal moeten leveren voor hetzelfde tarief (budget), waardoor zij alsdan "financieel schade" zou lijden. Beklagde stelt dat dit volstrekt onvoldoende is om tot het oordeel te kunnen komen dat genoemd tarief niet reëel is, het zorgvuldige voorbereidingsproces af te schieten en beklagde te dwingen om het tarief ten gunste van klager aan te passen met alle financiële, juridische en praktische consequenties van dien.
- 4.5.36. Hier voegt beklagde aan toe dat klager ook niet gesteld en aannemelijk gemaakt heeft dat zij als gevolg van het door beklagde gehanteerde tarief gedwongen zou worden om onder haar kostprijs te werken, voor zover dat overigens al aanleiding zou kunnen geven om het tarief als niet reëel te bestempelen. Immers, stelt beklagde, blijkens de Nota van Toelichting bij de AMvB is beklagde niet verplicht aan iedere aanbieder de specifieke kostprijs van die onderneming te betalen.
- 4.5.37. Het verwijt van klager, inhoudende dat beklagde veeleer de drie in 3.1.8 hiervoor genoemde aspecten zou hebben moeten onderzoeken, is volgens beklagde in het licht van de toepasselijke wet- en regelgeving niet terecht. Beklagde stelt dat zij op grond daarvan dient te kijken naar de in art. 5.4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 genoemde aspecten en kostprijselementen (en dus niet naar de door klager genoemde aspecten), hetgeen beklagde naar haar mening heeft gedaan.

Onderdeel van dat onderzoek vormde overigens, zoals toegelicht, juist ook in hoeverre aanbieders de geïndiceerde uren daadwerkelijk inzetten.

- 4.5.38. Evenzeer is volgens beklagde onjuist dat 'veiligheidsventielen' in het systeem zouden ontbreken. Die zijn volgens beklagde wel degelijk aanwezig. Beklaagde wijst hierbij in de eerste plaats op het systeem van monitoring, zoals opgenomen in de Opdrachtomschrijving (zie 1.2 hiervoor).
- 4.5.39. Aanpassing van de tarieven is volgens beklagde dus wel degelijk mogelijk en kan plaatsvinden naar aanleiding van signalen van aanbieders gedurende het jaar dat budgetten ontoereikend zijn. In dit geval onderzoekt beklagde of signalen gegrond zijn. Aanbieders leveren dan aan welke ondersteuning wordt ingezet en waarom het budget dan niet toereikend is. Maar aanpassing is ook mogelijk naar aanleiding van steekproefsgewijze controle op initiatief van beklagde: gedurende het jaar voert beklagde bij enkele aanbieders controles uit om o.a. na te gaan welke ondersteuning per cliënt wordt ingezet. Beklaagde is het contract- en leveranciersmanagement voor 2018 en verder momenteel aan het inrichten. Doel is dat er structurele gesprekken plaatsvinden tussen beklagde en gecontracteerde aanbieders over de kwaliteit van de ondersteuning en over de financiële situatie.
- 4.5.40. Bij dit alles is volgens beklagde verder van belang dat aanbieders die pakket 4A bieden, geleidelijk te maken krijgen met de nieuwe situatie. De huidige contracten Huishoudelijke Hulp lopen immers tot 1 januari 2019. Voor huidige cliënten die uitsluitend Huishoudelijke Hulp ontvangen verandert er daarom niets vóór 1 januari 2019. Huidige cliënten die uitsluitend Huishoudelijke Hulp ontvangen, krijgen pas na 1 januari 2019 zorg volgens de systematiek van ondersteuningsprofielen. Enkel nieuwe cliënten met uitsluitend een hulpvraag op Huishoudelijke Hulp gebied, krijgen per 16 juli 2018 een indicatie op basis van ondersteuningsprofielen.
- 4.5.41. Tot slot blijft beklagde naar haar mening ruimte bieden voor maatwerk, en zij verwijst hierbij naar de Opdrachtomschrijving waarin volgens haar namelijk is bepaald dat de inschrijver de Ondersteuningsvormen ook los moet kunnen aanbieden, wanneer beklagde daartoe opdracht geeft (zie 1.2 hiervoor). Voorts verwijst beklagde naar Bijlage 3 en stelt zij dat daarvoor het "losse" tarief van € 22,80 wordt gehanteerd (zie 1.4 hiervoor). In haar klacht geeft klager aan zich in dat tarief te kunnen vinden.
- 4.5.42. Beklaagde stelt dat zij dus wel degelijk in de nodige 'veiligheidskleppen' heeft voorzien. Al met al is naar het oordeel van beklagde sprake van een redelijke, althans reële tariefstelling en is het niet zo dat de risico's eenzijdig bij de aanbieders worden neergelegd, zoals klager in haar klachtbrief stelt (zie 3.1.9 en 3.1.14 hiervoor). Daarbij komt dat het door klager gesignaleerde risico niet slechts door beklagde kan worden beïnvloed, maar wel degelijk ook door de aanbieders. Beklaagde stelt dat zij immers samen met hun cliënten in gesprek moeten over o.a. de benodigde ureninzet, op basis waarvan beklagde een beschikking afgeeft. Van schending van Voorschrift 3.9A in de Gids Proportionaliteit, voor zover dit Voorschrift al van toepassing zou zijn op het onderhavige, is volgens beklagde dan ook géén sprake.
- 4.5.43. Tot slot kan beklagde het "gegoochel" met de verschillende tarieven van klager niet volgen (zie 3.1.11 tot en met 3.1.14 hiervoor). Beklaagde hanteert 2 prijzen per uur rondom huishoudelijke hulp voor de pakketten. Voor pakket 4A geldt een prijs van € 22,48, vanwege een zwaardere functiemix van professionals, en € 22,27 voor de huishoudelijke hulp binnen de andere pakketten. Deze prijzen zijn vermenigvuldigd met de gemiddelde zorginzet en met 4 weken. Indien huishou-

delijke hulp als losse maatwerkvoorziening wordt geïndiceerd geldt een tarief van € 22,80, gebaseerd op een prijs van € 22,27 (dit verschil ontstaat door een afrondingsverschil, omdat tarieven per uur deelbaar moeten zijn door 60 om facturatie middels berichtenverkeer mogelijk te maken). Voor de gedetailleerde onderbouwing wordt verwezen naar Bijlage 3 (zie 1.4 hiervoor). De conclusies die klager daaruit trekt zijn in ieder geval onjuist (zie 3.1.14 en 3.1.15 hiervoor). Beklaagde stelt nogmaals dat bij de vaststelling van wat een redelijk tarief is, niet de (mogelijke) specifieke situatie bij klager maatgevend/bepalend is. Wél bepalend is volgens beklagde het onderbouwde onderzoek van beklagde en het daaruit voortvloeiende gemiddelde aantal uren van 2,5 dat daadwerkelijk wordt ingezet. Uitgaande van een periode van 4 weken en de door beklagde berekende prijs voor pakket 4A van € 22,48, is het vastgestelde tarief wel degelijk reëel. Immers, $4 \times 2,5 \times € 22,48 = € 224,81$.

4.6. Klachtonderdeel 2

- 4.6.1. Kort samengevat stelt beklagde dat klachtonderdeel 2 van klager ongegrond is om de volgende redenen.
- 4.6.2. Het verwijt dat beklagde aan klager zou vragen om minder uren te leveren aan cliënten dan waarop zij recht hebben voor compensatie, is volgens beklagde onterecht. Beklaagde vraagt niet aan aanbieders om minder uren hulp te leveren dan waarvoor cliënten worden geïndiceerd. Wél vraagt beklagde van de aanbieders om efficiënt en doelmatig te werken. Daarbij past de door beklagde gehanteerde resultaatgerichte financiering, waarbij het gehanteerde tarief een gewogen gemiddelde inzet voor alle cliënten binnen dit pakket representeert. Dit betekent dat voor de ene cliënt meer en voor de andere cliënt minder ondersteuning kan worden ingezet, dan waarop het tarief is gebaseerd. Gemiddeld genomen zal het naar verwachting op zijn minst kostendekkend zijn. In dat kader verwijst beklagde naar haar reactie op klachtonderdeel 1 (zie 4.5 hiervoor).
- 4.6.3. Volgens beklagde valt niet in te zien dat en waarom deze werkwijze in strijd zou zijn met de toepasselijke wet- en regelgeving en/of het proportionaliteitsbeginsel. Die vereisen namelijk niet dat afstemming tussen cliënt en aanbieder pas plaatsvindt als het College van B&W een beschikking heeft afgegeven met daarin de concrete hoeveelheid zorg waarop de cliënt recht heeft, zoals klager stelt. De door beklagde gewenste afstemming tussen cliënt en aanbieder in de fase voordat de beschikking wordt gegeven dient juist de door de wetgever en beklagde beoogde doelen en de belangen van de cliënt. Als de cliënt het niet eens is met de daaropvolgende beschikking van beklagde, heeft hij de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen. Aldus valt niet in te zien waarom de werkwijze van beklagde in strijd zou komen met de rechtszekerheid.
- 4.6.4. Verder voert klager aan dat de werkwijze van beklagde, zoals geschetst tijdens de presentatie van 10 oktober jl. (zie 1.5 hiervoor), in strijd zou zijn met de eerder genoemde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491 (Rotterdam)) en het rechtszekerheidsbeginsel (zie 3.2.5 en 3.2.7 hiervoor). Afgezien van het feit dat volgens beklagde niet duidelijk is welk belang klager bij deze klacht heeft nu de normen waarop zij zich beroept strekken tot bescherming van de belangen van de cliënt, is deze klacht ongegrond. Beklaagde voert hiertoe de volgende redenen aan.
- 4.6.5. Beklaagde stelt voorop dat die uitspraak, zoals klager in haar klachtbrief zelf al aangeeft, over iets anders gaat (namelijk: resultaatgericht indiceren) dan waarover het in deze klachtprocedure gaat (resultaatgericht financieren), en dat die Rotterdamse zaak (oude Wmo van toepassing) ook overigens niet vergelijkbaar is met die van beklagde (Wmo 2015 v.t.). Uit die uitspraak kan dan ook niet de

conclusie worden getrokken dat de werkwijze van beklaagde, zoals geschetst tijdens de presentatie van 10 oktober jl., niet toelaatbaar is. Ter toelichting merkt beklaagde het volgende op.

- 4.6.6. Beklaagde schrijft niet voor hoeveel uren Huishoudelijke Hulp ingezet moeten worden door de aanbieder bij het pakket 4A. Dit pakket beschrijft de hulpvragen die voorkomen in de huidige situatie bij huidige cliënten en geeft kenmerken weer van de cliënten die een beschikking krijgen met dit profiel en pakket. Er is binnen dit pakket géén sprake van een "norminzet/vaste inzet" etc. Beklaagde verwijst hiervoor naar o.a. het antwoord op vraag 34 in de eerste Nota van Inlichtingen (zie 1.6.2 hiervoor).
- 4.6.7. De 2,5 uren waaraan beklaagde refereert in de tariefstrategie van Bijlage 3 (zie 1.4 hiervoor), zijn gebruikt om tot een gewogen gemiddelde inzet te komen per cliënt en op basis daarvan een vast budget per pakket vast te leggen. Dit budget krijgt de aanbieder los van de exact in te zetten uren ondersteuning. Het is volgens beklaagde nadrukkelijk niet de bedoeling dat de aanbieder bij de cliënt uitgaat van deze gemiddelde daadwerkelijke inzet en deze ook handhaaft bij zorgverlening. Per cliënt dient bepaald te worden wat de cliënt nodig heeft, zoals hieronder beschreven. Daarbij gaat beklaagde er zoals opgemerkt van uit dat de aanbieder bij de ene cliënt meer ondersteuning zal inzetten dan het gewogen gemiddelde en bij de andere cliënt minder, afhankelijk van de situatie, hulpvraag, enzovoort van de cliënt.
- 4.6.8. De systematiek werkt dan volgens beklaagde als volgt:
 - De participatieadviseur kijkt samen met de cliënt welke doelen centraal staan en voor welke doelen maatwerk nodig is. De participatieadviseur bepaalt naar aanleiding hiervan welk pakket en profiel het meest passend is;
 - De cliënt kiest voor één van de aanbieders gecontracteerd voor het specifieke profiel/pakket;
 - Vervolgens bepalen aanbieder en cliënt welke ondersteuning nodig is en welke inzet en regelmaat daarmee gepaard gaan. In het Persoonlijk Ontwikkel Plan (POP) Deel 2 (toegevoegd aan de aanbestedingsdocumenten, Bijlage bij het Administratieprotocol) vult de professional vanuit de aanbieder dan ook in welke resultaten cliënt wil behalen, welke ondersteuning hiervoor wordt ingezet en waarom. Het is dus aan de aanbieder om te beargumenteren waarom in deze unieke casus een bepaalde ondersteuning wordt ingezet en in welke mate, in overleg met de cliënt. Hiermee borgt de gemeente dat de ondersteuning altijd beargumenteerd maatwerk op cliëntniveau is. Voor de argumentatie van de keuzes die de aanbieder maakt met betrekking tot het inzetten van HH, maakt hij gebruik van het kader HH zoals opgenomen in het concept-POP Deel 2;
 - De participatieadviseur controleert vanuit zijn/haar expertise inhoudelijk of de gemaakte keuzes kloppen en stelt het POP definitief vast;
 - Vervolgens wordt de beschikking afgegeven.
- 4.6.9. Een en ander is ook beschreven in het Administratieprotocol en in de Nota's van inlichtingen. Beklaagde verwijst hierbij naar het antwoord op vraag 45 van de eerste Nota van inlichtingen (zie 1.6.3 hiervoor).
- 4.6.10. Volgens beklaagde valt niet in te zien waarom deze werkwijze ontoelaatbaar zou zijn. De Wmo 2015 laat deze werkwijze volgens beklaagde wel degelijk toe en zij wijst daartoe op het volgende.
- 4.6.11. Beklaagde stelt dat uit art. 2.3.2 lid 4 sub f Wmo 2015 en de wetsgeschiedenis van deze wet kan worden afgeleid dat gemeenten niet verplicht zijn het onderzoek zoals bedoeld in art. 2.3.2 Wmo 2015 uit te laten voeren door ambtenaren.

Het onderzoek kan ook worden uitgevoerd door professionals die door de gemeente zijn gecontracteerd, zolang het onderzoek voldoet aan de vereisten die daarover zijn opgenomen in genoemd artikel. Zolang de aanbieder een deel van het onderzoek uitvoert en het college (of de participatieadviseur) de rechten en plichten vaststelt, hetgeen voor beklagde inderdaad het geval is, is het op grond van de Wmo 2015 dus mogelijk om voor het uitvoeren van het onderzoek een machtiging aan de zorgaanbieder te verlenen. Omdat de zorgaanbieder namens het college geen besluit neemt, is geen mandaat vereist. Mandaat ziet immers op de bevoegdheid in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. De overeenkomst met de aanbieder(s) is een voldoende titel voor het uitvoeren van de feitelijke werkzaamheden (het uitvoeren van een deel van het onderzoek).

- 4.6.12. Strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is naar de mening van beklagde ook niet aan de orde. Immers, op basis van de door beklagde af te geven beschikking weet de cliënt precies waar hij of zij aan toe is. Op basis daarvan kan hij of zij bezwaar en beroep instellen. Daardoor verschilt de onderhavige werkwijze wezenlijk ten opzichte van de werkwijze (resultaatgericht indiceren) die onderwerp was van de door klager aangehaalde rechtspraak. Probleem in die zaken was immers dat de cliënt op basis van zijn beschikking nog steeds niet wist waar hij aan toe was. Beklagde heeft deze jurisprudentie (uiteraard) betrokken bij het opstellen van de onderhavige werkwijze.
- 4.6.13. Tot slot merkt beklagde nog op dat klager de enige (potentiële) inschrijver is die nu concreet klaagt over het door beklagde gehanteerde (pakket)tarief voor perceel 4A. Dit vormt volgens beklagde ook een aanwijzing dat wel degelijk sprake is van een reële prijs.

5. Beoordeling

- 5.1. De Commissie stelt vast dat beklagde op 15 september 2017 een Europese openbare procedure heeft aangekondigd voor een overheidsopdracht voor sociale en andere specifieke diensten in het kader van het uitvoeren van ondersteuningsvormen voor volwassenen (18+) op basis van de Wmo 2015 in de vorm van ondersteuningsprofielen en het uitvoeren van beschut werk in het kader van de Participatiewet. De opdracht is verdeeld in zes percelen. De klacht ziet op perceel 4A betreffende huishoudelijke hulp.
- 5.2. Anders dan in de aankondiging wordt in de aanbestedingsstukken gesproken van 'raamovereenkomsten'. Aangezien het voor de behandeling van de klacht niet uitmaakt of het om overheidsopdrachten of raamovereenkomsten gaat, laat de Commissie dit punt verder rusten.
- 5.3. De Commissie vraagt zich allereerst af of in het onderhavige geval sprake is van handelen of nalaten van beklagde dat binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt.
 - 5.3.1. In dat kader moet worden nagegaan hoe het door beklagde opgezette systeem van inkoop van diensten – zoals dat hierboven onder 1 is uiteengezet – binnen het Europees en nationaal aanbestedingsrecht moet worden geduid. In dat kader is het arrest van het HvJ EU van 2 juni 2016, zaak C-410/14 (Falk/DAK) en de laatste alinea van overweging 114 van de considerans in relatie tot artikel 73 van Richtlijn 2014/24/EU van belang.
 - 5.3.2. De Commissie stelt allereerst vast dat het door beklagde opgezette systeem er uit bestaat dat zij diensten op de markt inkoop door overeenkomsten te sluiten met iedere ondernemer die zich ertoe verbindt om de betrokken diensten te leve-

ren tegen vooraf vastgestelde voorwaarden (vgl. de laatste alinea van overweging 114 van de considerans in relatie tot artikel 73 van Richtlijn 2014/24/EU en HvJ EU van 2 juni 2016, zaak C-410/14 (Falk/DAK), rov. 36-40).

- 5.3.3. De Commissie stelt voorts vast dat het in eerste instantie géén eigenschap is van het door beklagde opgezette systeem dat zij haar beslissing om met een individuele ondernemer een overeenkomst te sluiten baseert op een selectie onder de belangstellende ondernemingen die leidt tot exclusiviteit voor de uitgekozen ondernemingen. In zoverre beantwoorden de hiervoor bedoelde overeenkomsten niet aan de definitie van het begrip overheidsopdracht (of raamovereenkomst, vgl. HvJ EU van 2 juni 2016, zaak C-410/14 (Falk/DAK), rov. 38).
- 5.3.4. Hoewel de mogelijkheid bestaat dat belangstellende ondernemers gedurende de looptijd van de overeenkomst toetreden tot het systeem, is de mogelijkheid daartoe – anders dan in de zaak die speelde in het arrest Falk/DAK (rov. 41) – gebonden aan een aanvullende voorwaarde. Beklaagde heeft latere toetreding tot het systeem immers afhankelijk gemaakt van de volgende voorwaarde. Gedurende de looptijd van de raamovereenkomst kan een belangstellende ondernemer slechts tot de raamovereenkomst toetreden indien hij voor het betreffende perceel bijdraagt aan het borgen van de keuzevrijheid van de cliënten of indien het aanbod van de nieuwe opdrachtnemer aanvullend en van toegevoegde waarde is en het zo bijdraagt aan de uitbreiding van de keuzemogelijkheden voor de cliënten (zie Hoofdstuk 3. (“Eisen aan de inschrijving/inschrijving, paragraaf 4 (“Nieuwe potentiële opdrachtnemers gedurende de looptijd van de raamovereenkomst”) in het document ‘Opdrachtomschrijving en Programma van Eisen Samenhangende Ondersteuningsprofielen WMO 2018’, in 1.2 hiervoor). Daarentegen kunnen in het in het Falk/DAK-arrest beschreven systeem ondernemers tijdens de gehele looptijd van het systeem blijven toetreden, zonder dat zij daarin worden beperkt door een aanvullende voorwaarde zoals hiervoor bedoeld.
- 5.3.5. In het onderhavige geval kunnen ondernemers, die bereid zijn zich ertoe te verbinden de betrokken diensten te leveren tegen vooraf vastgestelde voorwaarden, gedurende de looptijd van de raamovereenkomsten dus niet zonder meer blijven toetreden. In zoverre wijkt het onderhavige systeem dan ook af van dat in het arrest Falk/DAK. In die zaak kon de procedure weliswaar als een inkoopprocedure worden gekwalificeerd, maar niet als een aanbestedingsprocedure (vgl. HvJ EU van 2 juni 2016, zaak C-410/14 (Falk/DAK), rov. 40-42).
- 5.3.6. De Commissie vraagt zich af of het feitelijke verschil tussen het inkoopstelsel dat onderwerp was van het arrest Falk/DAK en het systeem dat beklagde heeft opgezet zodanig van aard is dat de regel van het arrest niet onverkort kan worden doorgetrokken naar de onderhavige zaak. Wanneer veronderstellenderwijs wordt aangenomen dat dit inderdaad niet kan, zou in de onderhavige zaak daarmee wel degelijk sprake zijn van de aanbesteding van een raamovereenkomst die binnen de werkingssfeer van Richtlijn 2014/24/EU en de Aanbestedingswet 2012 valt. De Commissie gaat in deze zaak niet dieper op deze vraag in om de volgende redenen tezamen. In de eerste plaats gaan beide partijen er zelf vanuit dat de onderhavige procedure binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt. In het verlengde daarvan zijn zij het er over eens dat beklagde het proportionaliteitsbeginsel in acht moet nemen. In de derde plaats geldt dat wanneer de Aanbestedingswet 2012 in het onderhavige geval niet van toepassing zou zijn, klager jegens beklagde aanspraak blijft houden op naleving van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel. Een laatste reden is dat de Commissie van oordeel is dat het handelen van beklagde waarop de klacht ziet niet in strijd komt met het proportionaliteitsbeginsel.

- 5.4. Voor de behandeling van de klacht gaat de Commissie er hierna dan ook veronderstellenderwijs vanuit dat de procedure binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt. In dat geval is het volgende toetsingskader van belang.
- 5.4.1. Tussen partijen staat niet ter discussie dat de op basis van de overeenkomsten te verlenen diensten meer specifiek kwalificeren als diensten genoemd in Titel III, hoofdstuk 1 (Sociale diensten en andere specifieke diensten) van Richtlijn 2014/24/EU, waarvoor de Nederlandse wetgever bijzondere voorschriften heeft gesteld in § 2.2.1.8 Aw 2012 ("Bijzondere voorschriften betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten voor sociale en andere specifieke diensten"). Evenmin staat tussen partijen ter discussie dat de drempelwaarde van € 750.000 voor sociale en specifieke diensten op basis van artikel 2.6a Aw 2012 jo. artikel 4, onderdeel d, Richtlijn 2014/24/EU wordt overschreden (zie 4.2 hiervoor). Daarmee is op basis van artikel 2.6a Aw 2012 deel 2 van de Aanbestedingswet 2012 in beginsel op deze procedure van toepassing.
- 5.4.2. De artikelen 2.38 en 2.39 van § 2.2.1.8 Aw 2012 zien specifiek op het plaatsen van overheidsopdrachten (of raamovereenkomsten) voor sociale en andere specifieke diensten. Op basis van artikel 2.38 Aw 2012 kan de aanbestedende dienst voor deze diensten de procedure voor sociale en andere specifieke diensten toepassen. In artikel 2.39, lid 1, Aw 2012 zijn de te doorlopen stappen van deze procedure aangeduid. Het tweede lid bepaalt dat uitsluitend bepaalde delen uit Hoofdstuk 2.3 ("Regels inzake aankondiging, uitsluiting, selectie en gunning") op deze procedure van toepassing zijn.
- 5.4.3. Daarnaast is uit deel 1 van de Aanbestedingswet 2012 niet alleen afdeling 1.2.1 ("Algemene bepaling voor het sluiten van schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel voor het verrichten van werken, leveringen of diensten") op de onderhavige plaatsing van de overheidsopdracht van toepassing. Op basis van artikel 1.7, aanhef en onder a, jo. artikel 2.6a Aw 2012 is afdeling 1.2.2 ("Beginselen bij Europese aanbestedingen") ook van toepassing.
- 5.4.4. Nu afdeling 1.2.2 – en daarmee het beginsel van proportionaliteit van artikel 1.10 Aw 2012 – ook van toepassing is op de procedure voor sociale en andere specifieke diensten, kan in het kader van de behandeling van de onderhavige klacht in het midden blijven of sprake is van een openbare procedure in de zin van artikel 2.26 Aw 2012 of een procedure voor sociale en andere specifieke diensten in de zin van artikel 2.38 en 2.39 Aw 2012.
- 5.4.5. Artikel 1.10, lid 1 en 2, Aw 2012 luidt, voor zover relevant, als volgt:
- '1. Een aanbestedende dienst (...) stelt bij de voorbereiding van het tot stand brengen van een overheidsopdracht (...) uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
2. Bij de toepassing van het eerste lid slaat de aanbestedende dienst (...), voor zover van toepassing, in ieder geval acht op:
(...)
h. de voorwaarden van de overeenkomst.'
- 5.4.6. Op deze aanbestedingsprocedure zijn derhalve de volgende bepalingen van toepassing: Afdelingen 1.2.1 en 1.2.2 van Deel 1 en de voor sociale en andere specifieke diensten relevante bepalingen van Deel 2 van de ten tijde van de aankondiging van de overheidsopdracht geldende Aw 2012 en de Gids Proportionaliteit.
- 5.4.7. Daarnaast spelen de volgende bepalingen in deze zaak een rol.

5.4.8. Artikel 2.6.6, leden 1 en 2, Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (WMO 2015) luidt als volgt:

'1. Met het oog op gevallen waarin ten aanzien van een voorziening artikel 2.6.4 wordt toegepast, worden bij verordening regels gesteld ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening. Daarbij wordt rekening gehouden met de deskundigheid van de beroepskrachten en de arbeidsvoorwaarden.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het in het eerste lid bepaalde.'

5.4.9. Per 1 juni 2017 is het Besluit van 10 februari 2017 in werking getreden, houdende regels ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening en de continuïteit in de hulpverlening tussen de cliënt en de hulpverlener (Stb. 2017/55, p. 1). Op basis van deze algemene maatregel van bestuur is artikel 5.4 toegevoegd aan het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015:

'1. De gemeenteraad regelt bij verordening als bedoeld in artikel 2.6.6, eerste lid, van de wet, in ieder geval dat het college, voor het leveren van een dienst door een derde als bedoeld in artikel 2.6.4 van de wet, vaststelt:

a. een vaste prijs, die geldt voor een inschrijving als bedoeld in de Aanbestedingswet 2012 en het aangaan overeenkomst met de derde; of
b. een reële prijs die geldt als ondergrens voor:

1°. een inschrijving en het aangaan overeenkomst met de derde, en
2°. de vaste prijs, bedoeld in onderdeel a.

2. Het college stelt de prijzen, bedoeld in het eerste lid, vast:

a. overeenkomstig de eisen aan de kwaliteit van die dienst, waaronder de eisen aan de deskundigheid van de beroepskracht, bedoeld in artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel c, van de wet; en
b. rekening houdend met de continuïteit in de hulpverlening, bedoeld in artikel 2.6.5, tweede lid, van de wet, tussen degenen aan wie de dienst wordt verstrekt en de betrokken hulpverleners.

3. Bij verordening als bedoeld in artikel 2.6.6, eerste lid, van de wet wordt geregeld dat de vaste prijs of de reële prijs voor een dienst ten minste is gebaseerd op de volgende kostprijselementen:

a. de kosten van de beroepskracht;
b. redelijke overheadkosten;
c. kosten voor niet productieve uren van de beroepskrachten als gevolg van verlof, ziekte, scholing, werkoverleg;
d. reis en opleidingskosten;
e. indexatie van de reële prijs voor het leveren van een dienst; en
f. overige kosten als gevolg van door de gemeente gestelde verplichtingen voor aanbieders waaronder rapportageverplichtingen en administratieve verplichtingen.

4. Het college kan het eerste lid, onderdeel b, buiten beschouwing laten indien bij de inschrijving aan de derde de eis wordt gesteld een prijs voor de dienst te hanteren die gebaseerd is op hetgeen gesteld is in het tweede en derde lid. Daarover legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad.

5. Het college beslist met welke derde als bedoeld in het eerste lid hij een overeenkomst aangaat. Hieronder wordt verstaan een aanbieder, te weten een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die jegens het college gehouden is een voorziening te leveren.'

5.4.10. In de Nota van Toelichting (Stb. 2017/55, p. 6) is onder meer de volgende toelichting opgenomen:

'Volledigheidshalve wordt benadrukt dat het college niet verplicht is aan iedere aanbieder de specifieke kostprijs van die onderneming te betalen. Het college neemt een besluit over een reële prijs aan de hand van de in artikel 5.4 genoemde kostprijselementen en de beschikbare kostprijsinformatie. De verantwoordelijkheid voor een gezonde bedrijfsvoering ligt bij de aanbieder en niet de gemeente. Efficiënt en doelmatig werken blijft met artikel 5.4 dan ook een belangrijke opdracht voor aanbieders.'

- 5.5. Er veronderstellenderwijs van uitgaande dat de onderhavige procedure binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt (zie 5.3.6 en 5.4 hiervoor), zal de Commissie nu overgaan tot beoordeling van de klachtonderdelen op basis van het bovenstaande toetsingskader in 5.4 hiervoor en zal zij de onderdelen tezamen behandelen.
- 5.5.1. Beklaagde heeft voor het pakket huishoudelijke hulp van perceel 4A een tarief vastgesteld. Het tarief representeert een gewogen gemiddelde inzet ten behoeve van alle cliënten binnen dat pakket. Dit betekent dat voor de ene cliënt meer en voor de andere cliënt minder ondersteuning kan worden ingezet dan waarop het tarief is gebaseerd. Het is de bedoeling dat de aanbieder in totaal uitkomt met de tarieven (zie Appendix A in Bijlage 3 ("Bijlage 3: Tarieven 31 oktober 2017") in 1.4 hiervoor).
- 5.5.2. Beklaagde heeft een uitvoerig voorbereidingstraject doorlopen om tot de onderhavige aanbestedingsprocedure en de daarin gehanteerde tarieven te komen. Daarbij is een extern adviesbureau ingeschakeld en zijn potentiële aanbieders betrokken (zie 1.4, 4.5.4 en 4.5.8-4.5.14 hiervoor).
- 5.5.3. Dit proces heeft tot vaststelling van een tarief voor huishoudelijke hulp voor perceel 4A geleid. Deze prijs is volgens beklagde gebaseerd op de kostprijselementen die in artikel 5.4 lid 3 Wmo 2015 worden genoemd: a) de kosten van de beroepskracht, b) redelijke overheadkosten, c) kosten voor niet productieve uren van de beroepskrachten als gevolg van verlof, ziekte, scholing en werkoverleg, d) reis- en opleidingskosten, e) indexatie van de reële prijs voor het leveren van de diensten, en f) overige kosten als gevolg van door beklagde gestelde verplichtingen voor aanbieders (waaronder rapportageverplichtingen en administratieve verplichtingen).
- 5.5.4. Beklaagde heeft aangevoerd dat de cliënten die in 2016 uitsluitend huishoudelijke hulp hebben ontvangen, en dus in de nieuwe situatie in pakket 4A zouden vallen, in het eerste en vierde kwartaal gemiddeld een indicatie hebben gekregen voor 3 uren per week. Van die geïndiceerde uren is gemiddeld 86 respectievelijk 87% daadwerkelijk ingezet door de aanbieders (zie 4.5.18 hiervoor). Bij de vaststelling van het tarief is beklagde daarom uitgegaan van een gemiddelde aan daadwerkelijk ingezette uren per week per cliënt van (afgerond) 2,5. Ook in 2017 worden tot en met 10 september 2017 gemiddeld 3 uren per week geïndiceerd en wordt gemiddeld 87% van de geïndiceerde uren daadwerkelijk ingezet door aanbieders (zie 4.5.20 hiervoor).
- 5.5.5. In de praktijk zijn de daadwerkelijk ingezette uren kennelijk structureel lager dan de geïndiceerde uren. Volgens beklagde kunnen redenen hiervoor zijn vakantie of ziekte van de cliënt, onvoorziene omstandigheden bij de hulpverlener, maar kan het ook zijn dat de hulpvraag in de praktijk beperkter blijkt te zijn dan in het "keukentafelgesprek" is geconstateerd (zie 4.5.22 hiervoor).
- 5.5.6. Beklaagde voert aan dat uitgaan van geïndiceerde uren, in plaats van de werkelijk geleverde uren, zou betekenen dat beklagde structureel teveel budget be-

schikbaar stelt; in de praktijk blijkt immers dat de geïndiceerde uren over het algemeen niet geheel worden ingezet. Het is volgens beklagde ook niet aannemelijk dat aanbieders in de nieuwe situatie meer uren gaan inzetten dan voorheen. Binnen de nieuwe werkwijze is geen prikkel "ingebouwd" die hiertoe zou leiden. Ook is er geen reden om aan te nemen dat de hulpvragen van de cliëntpopulatie toenemen, waardoor de ingezette uren moeten toenemen.

- 5.5.7. Wat betreft de situatie van klager geeft beklagde aan dat haar cliënten in 2017 tot 10 september 2017 een indicatie hebben gehad voor gemiddeld 3,06 uur huishoudelijke hulp per week en dat daarvan gemiddeld 95% van de uren daadwerkelijk werden gedeclareerd. Klager zet dus meer uren daadwerkelijk in dan 'de gemiddelde aanbieder'.
- 5.5.8. Ter nuancering voert beklagde nog aan dat beklagde in het vastgestelde tarief uitgaat van meer inzet van de (duurdere) oude HH2 professional dan klager in 2017 vooralsnog heeft ingezet. Dit is in het voordeel van klager. Ook wijst beklagde er op dat het nieuwe tarief voor huishoudelijke hulp, indien los geïndiceerd, hoger ligt dan het huidige tarief.
- 5.5.9. Naar het de Commissie voorkomt, is beklagde bij het vaststellen van het tarief voor perceel 4A binnen de grenzen gebleven van de toepasselijke regelgeving. Beklagde heeft onderzoek laten doen door een onafhankelijk bureau en heeft inbreng van potentiële aanbieders betrokken bij het bepalen van de hoogte van de tarieven. Bij het vaststellen van het tarief heeft beklagde getracht een reële kostprijs te berekenen. In dat kader is het logisch dat beklagde rekening houdt met het aantal daadwerkelijk ingezette uren per week. Het (gemiddeld) aantal daadwerkelijk ingezette uren heeft beklagde met cijfers onderbouwd.
- 5.5.10. Naar het oordeel van de Commissie mag beklagde in dit kader in beginsel uitgaan van het gemiddeld aantal daadwerkelijk ingezette uren per week. Dat klager meer uren daadwerkelijk inzet dan het gemiddelde, doet aan het voorgaande niet af. Bij het vaststellen van een tarief voor alle aanbieders hoeft beklagde in beginsel geen rekening te houden met een aanbieder die aanzienlijk afwijkt van dat gemiddelde. Dat klager in een bijzondere positie verkeert waarmee bij de vaststelling van het tarief rekening moet worden gehouden, is onvoldoende gesteld of gebleken (vgl. Vzr. Rb. Zeeland-West-Brabant 13 november 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:7312 en Vzr. Rb. Noord-Holland 3 november 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:9242, r.o. 4.42).
- 5.5.11. Klager heeft gesteld dat zij niet minder uren mag inzetten dan zijn geïndiceerd en dat beklagde dat niet van haar mag vragen. Klager heeft echter niet gesteld dat cliënten de geïndiceerde uren altijd volledig moeten gebruiken. De Commissie kan zich allerlei omstandigheden voorstellen waardoor het aantal geïndiceerde uren niet volledig wordt ingeroepen door de cliënt, zoals de situatie dat er toch minder uren nodig blijken te zijn dan in eerste instantie is geïndiceerd, dat een cliënt op vakantie is en zijn of haar sleutel niet wil afstaan of dat de cliënt opgenomen wordt in een ziekenhuis (zie 4.5.22 hiervoor). Beklagde heeft op basis van verricht onderzoek onderbouwd dat het aantal geïndiceerde uren niet altijd volledig wordt ingezet. Deze cijfers staan tussen partijen niet ter discussie. Overigens is ook niet gesteld of gebleken dat de andere aanbieders in strijd met het recht handelen door niet alle geïndiceerde uren daadwerkelijk in te zetten.
- 5.5.12. Verder zal beklagde de tarieven gedurende de looptijd van de raamovereenkomsten blijven monitoren en zo nodig (voor de toekomst) aanpassen.
- 5.5.13. Op basis van de huidige gegevens is de Commissie niet gebleken dat beklagde in strijd heeft gehandeld met het uitvoeringsbesluit Wmo 2015 noch dat klager

door de vastgestelde tarieven voor huishoudelijke hulp van perceel 4A als zorg-aanbieder in haar activiteiten als zodanig wordt belemmerd (vgl. Hof Arnhem-Leeuwarden 10 mei 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3617, r.o. 9.15). Ook overigens kan de Commissie niet tot de conclusie komen dat sprake is van handelen in strijd met het proportionaliteitsbeginsel door bij de vaststelling van de tarieven voor huishoudelijke hulp van perceel 4A op basis van verricht onderzoek uit te gaan van het gemiddeld aantal daadwerkelijk ingezette uren.

5.5.14. Daarmee zijn beide klachtonderdelen naar het oordeel van de Commissie ongegrond.

6. Advies

De Commissie acht beide klachtonderdelen **ongegron**d.

7. Aanbeveling

De Commissie ziet geen kans tot het doen van een aanbeveling.

Den Haag, 15 december 2017

w.g.:

Prof.mr. C.E.C. Jansen
Voorzitter

Mr. A.C.M Fischer-Braams
Vice-voorzitter

Mr. drs. T.H. Chen
Commissielid