

Beslisnota voor het college

Datum 27 november 2024

Onderwerp Aanbesteding diensten ten behoeve van de Wet Inburgering 2021
Versienummer 1

Portefeuillehouder Paul Guldemon, vervangend wethouder van Dorrit de Jong

Samenvatting

In het kader van de Wet Inburgering 2021 (hierna: Wi2021) word door gemeenten aanbod georganiseerd voor statushouders. Dit aanbod is op te delen in de categorieën: Taalonderwijs, maatschappelijke integratie, en participatie. Ten behoeve van de maatschappelijke integratie wordt momenteel via Stichting Voor Elkaar Zwolle (hierna: SVEZ) aanbod georganiseerd, via een subsidierelatie. De Wi2021 stelt echter eisen aan deze dienst waardoor deze niet via een subsidie weggezet kan worden. Deze nota heeft tot doel om per 2026 de contracten voor deze diensten in lijn te brengen met wettelijke eisen. Voorgesteld wordt om een aanbestedingsprocedure voor de Maatschappelijke Begeleiding, Participatieverklaringstraject en Financiële Zelfredzaamheid op te starten, in drie losse kavels.

Financiële gevolgen

Betreft doel 113 Gelijke kansen
Begroting wijzigen Nee
Budgetnummer

Bijlagen

Openbaarheid

☒ Openbaar
☐ Geheim

Ontwerp besluit

Het college besluit:

1. Een Europese Aanbestedingsprocedure te starten ten behoeve van de Maatschappelijke Begeleiding als onderdeel van de Wi2021
2. Een Enkelvoudig Onderhandse Aanbestedingsprocedure te starten ten behoeve van het Participatieverklaringstraject als onderdeel van de Wi2021
3. Een Enkelvoudig Onderhandse Aanbestedingsprocedure te starten ten behoeve van de Financiële Zelfredzaamheidscursus als onderdeel van de Wi2021



voorstel

Zwolle

Datum

27 november 2024

Collegebesluit d.d.:

- ☐ Conform
- ☐ Gewijzigd
- ☐ Aangehouden
- ☐ Teruggenomen



Datum

27 november 2024

Inleiding

Bij de totstandkoming van de Wet Inburgering was de gemeente Zwolle een koploper. Daardoor was er destijds relatief weinig informatie beschikbaar over de wijze waarop de dienstverlening het beste ingericht kon worden. Op basis van de geldende praktijk in Zwolle en de beschikbare informatie vanuit het Rijk is de keuze gemaakt om een aantal uitvoeringsonderdelen via een subsidierelatie weg te zetten. Het gaat hierbij om de Maatschappelijke Begeleiding, het Participatieverklaringstraject (PVT) en de Financiële Zelfredzaamheidskursus. Al deze onderdelen zijn ondergebracht bij Stichting Voor Elkaar Zwolle. Hernieuwde inzichten over de aard van deze dienst in combinatie met het volume van gebruik maken dat het vasthouden aan een subsidierelatie niet langer wenselijk is. In deze nota wordt voorgesteld om over te gaan tot het inkopen van deze onderdelen via een aanbesteding. Deels zal dit openbaar zijn, en deels onderhands.

Kader

N.v.t.

Beoogd effect

Met het besluit tot aanbesteden van de Maatschappelijke Begeleiding, Participatieverklaringstraject en de Financiële Zelfredzaamheidskursus worden enkele effecten verwacht. Het belangrijkste effect is dat we de manier van contracteren van deze diensten in lijn brengen met de geldende wet- en regelgeving. Ook sluit deze wijze van contracteren beter aan bij de vereisten die opgelegd zijn vanuit het Rijk in het kader van de verantwoording van de Specifieke Uitkering inburgering. Ook vereenvoudigt deze wijze van contracteren de financiële administratie en vergroot het de grip op de uitvoering van deze dienstverlening, doordat sturen niet achteraf maar direct plaats kan vinden.

Argumenten

Overkoepelend argument 1: Subsidie versus inkoop.

De gemeente subsidieert meerdere voorzieningen, en meerdere partijen. Hieronder vallen ook stichtingen, waaronder bijvoorbeeld SVEZ en Travers. Gemeenten kunnen kiezen voor een subsidie als er geen product of het leveren van een bepaalde vastomlijnde dienst tegenover staat. Het laat een subsidiant zodoende relatief vrij om te bepalen hoe de middelen het beste ingezet kunnen worden. De gemeente kan achteraf beoordelen of er aan de voorwaarden voor de subsidie is voldaan. Bij de aanvang van de Wet Inburgering is in Zwolle gekozen voor een benadering vanuit een systeemperspectief: Dienstverlening wordt ingebed in het bestaande ecosysteem, waardoor partijen gemakkelijker met elkaar kunnen samenwerken. Op basis daarvan is gekozen voor een subsidierelatie, waarbij partijen relatieve vrijheid krijgen om naar eigen inzicht de juiste verbindingen te leggen.

Een recente analyse van de wijze waarop de uitvoering van de Wet Inburgering is ingericht, samenhangend met activiteiten om scherper te kijken naar de wijze waarop de gemeente overeenkomsten sluit (het project 'Subsidieverlening op orde'), heeft echter tot de conclusie geleid dat de bovenstaande inrichting niet langer voldoet. Als belangrijkste argument geldt dat de Wet Inburgering eisen stelt aan de uitvoering van de verschillende onderdelen en voorzieningen. Zo zijn er doelen gesteld, termijnen bepaald en moet er verantwoording worden afgelegd. De gemeente kan deze onderdelen zelf uitvoeren, maar ook extern uitbesteden. De aard van deze onderdelen en voorzieningen bepaalt dat indien de gemeente deze extern wegzet, zij de vorm van een overheidsopdracht aanneemt. Overheidsopdrachten kunnen niet via een subsidierelatie worden verricht. Uitvoeringsonderdelen van de Wet Inburgering moeten derhalve ingekocht worden.

Datum 27 november 2024

Overkoepelend argument 2: Onderhands versus Openbaar.

De inkoop van diensten wordt in Nederland geregeld via een vertaling van Europese wet- en regelgeving. Binnen de geldende wet- en regelgeving wordt ruimte geboden voor verschillende manieren van inkoop, namelijk Enkelvoudig of Meervoudig onderhands, en Openbaar. Of er openbaar moet worden aanbesteed, of dat gekozen kan worden voor onderhands aanbesteden hangt af van de waarde van de opdracht. Normaal gesproken ligt deze grens op €221.000,- voor leveringen en diensten voor de decentrale overheid. Deze waarde wordt gemeten over de gehele contractperiode.

Voor de hier genoemde uitvoeringsonderdelen en voorzieningen is er een uitzonderingscategorie. Deze diensten vallen namelijk onder de categorie Sociaal en Andere Specifieke (SAS) diensten. De aanbestedingsgrens is hiervoor bepaald op €750.000,-. Alle opdrachten die onder deze drempelwaarde liggen, kunnen onderhands worden aanbesteed. Alle opdrachten die er boven liggen, moeten openbaar worden aanbesteed.

Bij de totstandkoming van de Wet Inburgering kregen de gemeenten een prognose mee voor het jaarlijks aantal te huisvesten statushouders: Circa 9.100 per jaar, waarvan zo'n 67 per jaar voor Zwolle, waarvan 47 inburgeringsplichtig. Op basis van deze aanname, in combinatie met de normbedragen vanuit het Rijk voor het uitvoeren van de Maatschappelijke Begeleiding (circa €1944,-), zouden we binnen een termijn van vier jaar niet boven de aanbestedingsgrens van €750.000,- uitkomen. Na de invoering van de Wet Inburgering bleek al snel dat het aantal statushouders dat jaarlijks naar onze gemeente toe kwam twee tot vier keer zo hoog lag als de Rijksprognose. We hebben toentertijd gehandeld conform de toen bekende prognoses.

Overkoepelend argument 3: Wijze van aanbesteden

Bovenstaande twee argumenten leiden tot de conclusie dat een aanbestedingsprocedure noodzakelijk is. Er is echter wel beleidsvrijheid in de wijze waarop deze inkoop wordt georganiseerd. Zo kunnen deze diensten gebundeld (als één kavel) op de markt worden gezet, of gesplitst in delen. De onderdelen die naar verwachting het minste kosten (het PVT en de financiële zelfredzaamheidscursus) kunnen in dat geval enkelvoudig of meervoudig onderhands aanbesteed worden. In deze nota wordt voorgesteld om de kavels gesplitst op de markt te brengen. Dit wordt hieronder toegelicht per beslispunt. We verwachten daarnaast dat voor elk onderdeel er een gezonde markt is, met meerdere potentiële opdrachtnemers, waaronder partijen die al gevestigd zijn in de stad.

1:Een Europese Aanbestedingsprocedure te starten ten behoeve van de Maatschappelijke Begeleiding als onderdeel van de Wi2021 vanwege:

De maatschappelijke begeleiding richt zich op de integratie in de Nederlandse samenleving, en heeft daardoor bij uitstek een lokaal karakter. Deze dienst is echter ook de grootste van de hier behandelde onderdelen. Een traject duurt vaak een jaar, en omvat meerdere activiteiten. Op basis hiervan wordt de kosten van deze dienst in 2024 ingeschat op circa 2500,- euro. Met de huidige aantallen statushouders, wordt het drempelbedrag voor openbaar aanbesteden binnen twee jaar bereikt. Deze dienst moet daarom openbaar worden aanbesteed. Mocht uit deze aanbesteding blijken dat er geen inschrijvingen plaatsvinden, kan alsnog worden overgegaan op een andere wijze van inkoop.

2:Een Onderhandse Aanbestedingsprocedure te starten ten behoeve van het Participatieverklaringstraject (PVT) als onderdeel van de Wi2021

Datum 27 november 2024

Het participatieverklaringstraject heeft tot doel om statushouders de Nederlandse normen en waarden te laten onderschrijven. Het brengt kennis bij over die normen en waarden, introduceert statushouders in de maatschappij door middel van excursies, en sluit het traject af met het ondertekenen van de verklaring. Dit laatste is vaak een feestelijk moment; het is veelal het eerste “diploma” dat de statushouder in Nederland haalt. Net als de maatschappelijke begeleiding heeft dit onderdeel een lokaal karakter. We vinden de inbedding van dit traject in de lokale samenleving essentieel, onder andere doordat we vragen om de Nederlandse, maar ook Zwolse waarden te onderschrijven. Dit onderdeel is veel beperkter in omvang dan de Maatschappelijke Begeleiding, en zou normaliter voor minder dan €300,- per traject ingekocht kunnen worden. In tegenstelling tot de maatschappelijke begeleiding maken ook gezinsmigranten gebruik van deze dienst. Om die reden is het handig om het PVT van de Maatschappelijke Begeleiding te splitsen. Door de relatieve lage kosten van deze dienst is het niet de verwachting dat de drempelwaarde voor openbaar aanbesteden wordt overschreden. Om deze redenen wordt voorgesteld om deze dienst onderhands aan te besteden.

Beslispunt 3: Een Onderhandse Aanbestedingsprocedure te starten ten behoeve van de Financiële Zelfredzaamheidskursus als onderdeel van de Wi2021

De financiële zelfredzaamheidskursus is als enige van deze drie onderdelen geen inburgeringsvoorziening, en wordt daardoor niet via de SPUK Inburgering bekostigd maar via de Algemene Uitkering. Als zodanig is er geen normbedrag beschikbaar voor deze dienst, wel is er een kostenraming beschikbaar op basis van de assumptie dat deze dienst door de gemeente zelf wordt uitgevoerd. In dat geval vergt het een inzet van circa 14 uur per inburgeraar op schaal 9¹. Bij het extern wegzetten van deze cursus lagen offertes voor dit onderdeel in het recente verleden in de bandbreedte tussen 300 – 600 euro. Over de loop van vier jaar is daardoor niet de verwachting dat de drempelwaarde voor openbaar aanbesteden wordt overschreden.

Dit onderdeel heeft geen lokaal karakter, in tegenstelling tot de andere twee diensten. Het gaat hierbij louter om het bereiken van financiële zelfredzaamheid. Zelfredzaamheid in deze is: Ik weet hoe ik mijn financiën moet beheren, en/of ik weet waar ik terecht kan bij vragen. Hoewel hier een link ligt met partijen in de stad, is er geen sprake van een nauwe samenwerking. Er is hier ook sprake van een heel ander soort dienst dan bovengenoemde twee diensten. Om die reden ligt er geen voorkeur voor het samenvoegen van dit onderdeel bij één van de andere. Omdat de drempelwaarde voor deze dienst niet wordt overschreden, wordt aanbevolen een onderhandse aanbestedingsprocedure in te zetten.

Alternatieve mogelijkheden

Een alternatieve mogelijkheid is het gecombineerd op de markt brengen van deze drie uitvoeringsonderdelen. In dat geval wordt er een gezamenlijke openbare aanbestedingsprocedure opgestart. Deze route wordt als minder kansrijk gezien. Zo is het aantal partijen dat een gecombineerd aanbod kan doen naar verwachting zeer beperkt, maximaal twee tot drie is de huidige inschatting. Daarnaast beperkt het kleinere spelers om delen van de uitvoering op zich te nemen, terwijl die kleinere spelers met hun specialisme wellicht betere resultaten kunnen halen. Tot slot biedt het gescheiden aanbieden van deze kavels uiteindelijk de mogelijkheid om alles bij één partij onder te brengen, maar is het onmogelijk om een gecombineerde kavel bij meerdere partijen onder te brengen. Daarmee wordt de beleidsvrijheid onnodig beperkt.

¹ Bron: https://www.aef.nl/storage/images/Rapport_veldonderzoek_kosten_wet_inburgering.pdf

Datum 27 november 2024

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Ten behoeve van deze ontwikkeling is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar organisaties die in staat zijn om deze dienstverlening aan te bieden voor Zwolle. Naast SVEZ, lijken Stichting Vluchtelingenwerk Nederland en Base to Work (onderdelen) van de dienstverlening te kunnen uitvoeren. Een formele verkenning moet echter nog worden uitgevoerd, en kan andere resultaten opleveren. Ten behoeve van de onderhandse aanbestedingen zal tevens een marktanalyse worden uitgevoerd. Dit betekent dat een shortlist wordt samengesteld van mogelijke partijen. Deze analyse wordt uitgevoerd door het inkoopteam, en zal naar verwachting worden opgesteld op basis van bestaande informatie bij de gemeente over de partners in de stad, maar partijen kunnen ook pro-actief hun interesse kenbaar hebben gemaakt. Een verkenning heeft geen status, het is puur een indicatie. Pas bij het publiceren van een (openbare) aanbesteding wordt duidelijk hoe de markt eruitziet.

Communicatie

Niet van toepassing.

Financiën

De insteek is om de uitvoering zoveel mogelijk budgetneutraal te laten plaatsvinden. De budgetten voor twee van de drie diensten worden vanuit de SPUK Inburgering gefinancierd. De insteek is vooralsnog om de budgetten te maximaliseren op de normbedragen. Ten behoeve van de personele inzet ontvangen gemeenten budget vanuit de Algemene Uitkering. Dit budget is ook bedoeld voor de bekostiging van de zelfredzaamheidscurssussen. We verkennen nog de mogelijkheid om deze kosten te dekken vanuit de SPUK Inburgering, maar dit kan alleen wanneer de doelen van deze cursus overeenkomen met de doelen vanuit de SPUK.

De voorlopige inschatting is dat de uitvoering over drie jaar voordeliger zal uitpakken dan op dit moment het geval is. In 2023 kostte de subsidie met SVEZ de gemeente €740.904 (over periode van drie jaar). Van dit bedrag zijn jaarlijks trajecten bekostigd voor gemiddeld 140 asielstatushouders en 60 gezinsmigranten. Uitgaande van de normbedragen en het maximale bedrag voor de financiële zelfredzaamheid, had een overeenkomst via een aanbesteding ons maximaal €463.527,- gekost. In theorie kan de uitvoering van deze diensten daarom een kleine drie ton goedkoper dan nu het geval is, uitgaande van het prijspeil 2023.

De benodigde personele inzet is moeilijker te schatten, maar de huidige relatie kost relatief veel inzet. Dit komt met name doordat er niet gestuurd kan worden op tijdige rapportages, maar ook kan er niet tussentijds gestuurd worden op de kwaliteit van de dienstverlening, dit kan pas achteraf. Een inkooprelatie gaat op basis van heldere en gemeenschappelijk afgesproken doelen en vereisten, waardoor ook sturing gemakkelijker is. De verwachting is daarom dat er bespaard kan worden op personele inzet.



Datum

27 november 2024

Risico's

De risico's bij het nemen van het besluit zijn beperkt. Met het besluit wordt de wijze van inkoop van deze diensten geregeld en verkrijgt de gemeente een hogere mate van grip op de uitvoering, conform de eisen uit de Wet Inburgering. Ook is er een verhoogde mate van financiële grip, waardoor de continuïteit op de langere termijn toeneemt. Tevens heeft deze nota geen gevolgen voor andere bestaande subsidierelaties. Dit advies is beperkt tot de activiteiten in het kader van de Wet Inburgering, door het specifieke karakter van deze diensten.

Wel is er een risico ten behoeve van de huidige subsidiant: Stichting Voor Elkaar Zwolle. Het is mogelijk dat zij (delen van) de uitvoering kwijtraakt. Het is denkbaar dat hierdoor bedrijfsmatige risico's ontstaan, zeker in het geval dat de financiële positie van de organisatie kwetsbaar zou zijn, of in het geval dat er sprake is van veel vaste contracten. Zelfs als de uitvoering bij de stichting blijft (in het scenario dat zij de contracten gegund krijgen) zijn er gevolgen te verwachten bij SVEZ, met name doordat de dienstverlening zal veranderen en het mogelijk is dat er minder middelen beschikbaar zullen zijn. In beide gevallen zal de gemeente Zwolle actief meedenken in een overgangstermijn, in zoverre de genoemde risico's groter zijn dan wat als bedrijfsrisico normaal geacht wordt. Naar aanleiding van de huidige subsidiecontracten voor het jaar 2025 met SVEZ, dient de gemeente Zwolle vanuit het principe van behoorlijk opdrachtgeverschap mogelijke contractwijzigingen tijdig aan te kondigen. Tijdens gezamenlijke gesprekken in de afgelopen periode is SVEZ geïnformeerd over de mogelijke wijzigingen en de uitdagingen waarvoor de gemeente Zwolle staat met betrekking tot contracteringen en de werkwijze rondom inburgering.

Naast de maatschappelijke begeleiding (Nieuw in Zwolle bij SVEZ) voert SVEZ ook het programma Participatiemaatje uit. Het is aannemelijk dat de herziening van de maatschappelijke begeleiding in het kader van aanbesteding ertoe zal leiden dat de noodzaak voor het Participatiemaatje afneemt en de subsidiëring met ingaan van nieuwe contractperiode hiervoor overbodig wordt. Dit komt doordat de beschreven doelen en de doelgroep, voldoende ondersteund zouden moeten worden binnen het aanbod van de maatschappelijke begeleiding. Mocht zich een uitzonderlijk vraagstuk voordoen waarbij aanvullende ondersteuning nodig blijkt, kan overwogen worden om deze specifieke aanbod alsnog te subsidiëren.

Vervolg

Bij een positief besluit zal SSC-ONS gevraagd worden om op de drie verschillende kavels een tijdlijn te produceren, op basis waarvan de verdere besluitvormingsprocedure wordt geschetst. Deze tijdlijn zal ter informatie worden gedeeld met de betrokken wethouder. Tevens zal de huidige opdrachtnemer, SVEZ, op de hoogte worden gebracht van het voornemen tot aanbesteden.

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar na vaststelling door het college.