

Onderwerp Opinienota programma van eisen sociaal domein 2018	
Nummer	2017/127099
Portefeuillehouder	Langenacker, J.
Programma/beleidsveld	2.1 Maatwerkvoorzieningen
Afdeling	STZ/BP
Auteur	Haker, P.
Telefoonnummer	023-5113431
Email	phaker@haarlem.nl
Kernvraag aan de commissie	Het college vraagt de commissie om het concept programma van eisen te bespreken. Hierin staat een aantal onderwerpen centraal: • De inkoopmethodiek • Resultaatsturing • De kwaliteitseisen per domein • Het afdoen van de motie ‘onderzoek nu fundamenteel de huishoudelijke ondersteuning’ De bestuurlijke regionale afstemming heeft al plaatsgevonden. Op bijlage 1 ‘Concept programma van eisen sociaal domein 2018’ legt het college geheimhouding op aan de commissie met inachtneming van artikel 86, tweede lid van de Gemeentewet. Dit op grond van economische en financiële belangen van de gemeente en het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden zoals bedoeld in artikel 10, tweede lid aanhef onder b en g van de Wet openbaarheid van bestuur. Immers, het betreft hier een programma van eisen dat eerst na publicatie op Tendermed gelijkelijk voor alle geïnteresseerde partijen beschikbaar mag komen. Openbaarmaking in een eerder stadium en in een conceptvorm werkt verstorend op het proces van aanbesteden en is in strijd met de eisen die de Aanbestedingswet 2012 hieraan stelt. De geheimhouding geldt dan ook tot publicatie van het programma van eisen op Tendermed welke vooralsnog is voorzien op 23 mei 2017. De geheimhouding wordt door het bevoegd orgaan, het college, als opgeheven beschouwd nadat het programma van eisen is gepubliceerd. Bekrachtiging van de opgelegde geheimhouding door de raad is niet aan de orde.
Behandelveorstel voor de commissie	Het college stuurt de opinienota ter bespreking naar de commissie samenleving. Hoewel sprake is van een bevoegdheid van het college, is met de commissie Samenleving afgesproken aan de hand van een opinienota de commissie gelegenheid te geven input te leveren. Eerder heeft het college de verwervingsstrategie vastgesteld. Deze is in een raadsmarkt en door middel van opinienota met de commissie Samenleving besproken voorafgaand aan het feitelijke collegebesluit. Het college betreft de commissie Samenleving ook bij het programma van eisen, zoals recent in een raadsmarkt en door middel van voorliggende opinienota.

Relevante eerdere besluiten	• Nota ‘vaststellen discussienotitie over verwervingsstrategie sociaal domein 2018, BBV nr. 2016/497056 in commissie samenleving 1 december 2016 • Nota ‘Regionale en lokale verwervingsstrategie sociaal domein 2018’, BBV NR: 2016/604342 in commissie samenleving 9 februari 2017
Besluit college d.d. 11 april 2017	1. het college stelt de opinienota aan de commissie vast. 2. Het college legt op bijlage 1 ‘Concept programma van eisen sociaal domein 2018’ geheimhouding op aan de commissie met inachtneming van artikel 86, tweede lid van de Gemeentewet. Dit op grond van economische en financiële belangen van de gemeente en het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden zoals bedoeld in artikel 10, tweede lid aanhef onder b en g van de Wet openbaarheid van bestuur. De geheimhouding geldt tot publicatie van het programma van eisen op Tendered. de secretaris, de burgemeester,

1. Inleiding

Per 1 januari 2018 lopen de overeenkomsten met onze zorgaanbieders Jeugd en Wmo af. Binnenkort publiceren de samenwerkende gemeenten in Kennemerland¹ het programma van eisen voor de inkoop van zorg en ondersteuning per 2018. Het betreft alle ondersteuning binnen het kader van de Jeugdwet en ambulante ondersteuning Wmo.

Hoewel nadrukkelijk met elkaar afgestemd, volgt de inkoop van re-integratie in het kader van de Participatiewet als ook Beschermd wonen en maatschappelijke opvang een apart traject omdat deze alleen door Haarlem wordt gedaan.

Buiten beschouwing wordt gelaten de Wmo hulpmiddelen, deze hebben een andere contractuele looptijd en maken dus geen onderdeel uit van deze verwerving.

Eerder heeft het college de verwervingsstrategie vastgesteld. Deze is in een raadsmarkt en door middel van opinienota² met de commissie Samenleving besproken voorafgaand aan het feitelijke collegebesluit³. Het college betreft de commissie Samenleving ook bij het programma van eisen, zoals recent in een raadsmarkt en door middel van voorliggende opinienota.

Het college stelt voor om met de opinienota de motie ‘onderzoek nu fundamenteel de huishoudelijke ondersteuning’ af te doen. Ook is een aantal toezeggingen opgenomen in de opinienota.

Met deze opinienota geeft het college de commissie Samenleving gelegenheid om het regionale programma van eisen te bespreken. Het betreft een werkdokument, omdat verschillende input nog moet worden verwerkt. Zo heeft het college de Participatieraad uitgenodigd om input te leveren voor het programma van eisen. En op dit moment staan nog enkele bijeenkomsten met zorgaanbieders gepland om de voorstellen met betrekking tot de verdere transformatie, de bijbehorende bekostiging en tarieven en resultaatgerichte sturing te toetsen op haalbaarheid en een realistisch tijdpad voor implementatie. Want op de verschillende domeinen is een transformatie gaande, waarbij het einddoel wel is bepaald, maar waar het college het ontwikkeltraject in partnerschap met onze contractpartners willen uitvoeren.

2. Kernvraag aan de commissie

Het college nodigt de commissie Samenleving uit om het concept programma van eisen te bespreken. Hierin staat een aantal onderwerpen centraal:

- De inkoopmethodiek
- Resultaatsturing
- De kwaliteitseisen per domein
- Het afdoen van de motie ‘onderzoek nu fundamenteel de huishoudelijke ondersteuning’

¹ Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemskerk, Heemstede, Velsen, Zandvoort.

² Nota ‘vaststellen discussienotitie over verwervingsstrategie sociaal domein 2018, BBV nr. 2016/497056

³ Nota ‘Regionale en lokale verwervingsstrategie sociaal domein 2018’, BBV NR: 2016/604342
2017/127099 Opinienota programma van eisen sociaal domein 2018

3. De vraagstukken

Ambities voor de inkoop

Inkoop is geen doel op zich maar een middel om doelen te bereiken. De gezamenlijke ambitie is het realiseren van adequate en kwalitatief goede zorg, ondersteuning en participatie voor kwetsbare kinderen, jongeren, volwassenen en ouderen: het organiseren van de juiste zorg op het juiste moment voor de juiste persoon. Kwetsbare burgers moeten een beroep op zorg en ondersteuning kunnen doen, bij voorkeur in hun directe leefomgeving en rekening houdend met de nog aanwezige mogelijkheden en eigen verantwoordelijkheden van die burger zelf. Daarnaast moet er ruimte zijn voor meer integraliteit. Dit bereiken we door reductie van het aantal segmenten/kavels en door het verbinden van Wmo, Jeugdwet en Participatiewet op basis van de vraag van onze inwoners. Integraliteit betekent ook het verminderen van het aantal verwijzingen naar en afhankelijkheid van specialistische en maatwerkvoorzieningen. Hier gaat het om het doorbreken van verkokering en het verminderen van het ‘opknippen’ van problemen in door specialisten behandelbare deelproblemen. In het programma van eisen zoeken we nadrukkelijk de verbinding tussen de afzonderlijke domeinen.

Wat doen we nu anders dan in 2014

In 2014 stond de ‘zachte landing’ en zorgcontinuïteit centraal, nu zijn dat onze transformatiedoelen zoals ook is beschreven in de verwervingsstrategie. Dat heeft gevolgen voor de inhoudelijke vraagformulering, voor de administratieve processen eromheen en voor de te volgen procedures om te komen tot een nieuw aanbod per 2018. Wat doen we nu anders?

Wat doen we nu anders inhoudelijk?

- **Indeling in segmenten**
- **Niet meer denken in doelgroepen (leeftijden en grondslagen)**
- **Nieuwe aanbieders kunnen toetreden**
- **Mogelijkheid inschrijving Jeugdwet en Wmo (ontschotting)**
- **Mogelijkheid inschrijving op producten binnen percelen (kansen voor kleinere aanbieders)**
- **Meer gericht op resultaat door**
 - **De beschrijving van de producten**
 - **Verplichte aansluiting bij individuele doelen in ondersteunings- of gezinsplan**
 - **Het opnemen van nieuwe producten**
 - **Een beter passend aanbod 18+**
 - **Verplichte registratie outcome**

Niet meer denken in doelgroepen maar in resultaten

We formuleren onze vraag niet meer in de traditionele indelingen naar doelgroep of grondslag (ouderen, mensen met een verstandelijke of lichamelijke beperking, mensen met een ggz-beperking etc) maar in resultaten. Daarbij maken we wel een onderscheid in ‘licht’ of ‘zwaar’. En we creëren een oplossing voor het vraagstuk 18-/18+ door een apart perceel op te nemen waarin de verbinding Jeugd en Wmo wordt geregeld, en doelgroep of leeftijd geen criterium meer is.

Ruimte voor nieuwe aanbieders

We sluiten aan bij de wettelijke kwaliteitseisen die zijn vastgelegd in de Jeugdwet. In de Wmo zijn deze veel minder wettelijk vastgelegd, maar zijn in de afgelopen jaren landelijke kwaliteitsstandaarden met brancheverenigingen opgesteld. Ook hierbij sluiten wij bij aan. We willen de kwaliteitseisen hiertoe ook beperken om ruimte te kunnen geven aan kleine aanbieders. En om de administratieve lastendruk voor onze partners en voor de gemeenten te beperken, eveneens een belangrijke wens van de commissie Samenleving. Daarnaast kunnen aanbieders ook op producten binnen segmenten inschrijven waardoor er met name voor kleinere aanbieders ruimte ontstaat. Hiermee bevorderen we ook dat onderaannemers rechtsreeks met de gemeenten een contract kunnen sluiten.

Resultaatgerichte sturing

De commissie Samenleving heeft verschillende keren aangegeven een voorkeur te hebben voor resultaatgerichte sturing en bekostiging.

We prikkelen aanbieders om meer resultaatgericht en verbindend te werken. We sturen daarbij op drie basis outcomecriteria: uitvalpercentage, cliënttevredenheid (inclusief aard, omvang en wijze van klachtafhandeling) en doelrealisatie.

Hoewel dit nu niet wordt uitgewerkt in het programma van eisen, willen we naast het cliënttevredenheidsonderzoek ook als gemeente meer in gesprek met cliënten. Zoals tijdens de raadsmarkt al werd gezegd: cliënttevredenheid is meer dan cijfers. Cliënttevredenheid en uitval is overigens niet een middel om aanbieders af te rekenen, maar is een middel om het gesprek met aanbieders te voeren over kwaliteit en over het leren van positieve en minder positieve ervaringen.

Doelrealisatie betreft de mate waarin de zelfredzaamheid van de cliënt is toegenomen, problemen zijn verminderd of gestabiliseerd, participatie is verhoogd et cetera.

Deze sturing betekent een versterking van de toegangsprocessen binnen de afzonderlijke gemeenten en met lokale wijkteams en Centra voor Jeugd en Gezin. In de toegangsprocessen bepalen we vooraf samen met de klant de doelen. Op basis van het resultaat dat de klant wil bereiken, geven we met de klant de in te zetten dienstverlening vorm. Dit sluit aan bij de discussie tijdens de raadsinformatiemarkt.

We versterken de resultaatgerichte sturing ook achteraf door in de bekostigingsmodellen prikkels op te nemen.

Wat doen we nu anders administratief?

- **Facturatie per vier weken/maand in plaats van declaratie, geen eindafrekening meer, meer inzicht in sturing voor gemeenten**
- **Geen bevoorschotting meer**
- **Aansluiting landelijk verantwoordingsprotocol**
- **Vaste tarieven**
- **Methodiek jaarlijkse indexering vooraf bepaald**
- **Minder rapportages**
- **Gesprekken meer gericht op kwaliteit van dienstverlening**

Geen bevoorschotting of subsidies maar facturen

Daar waar we in 2014 voor een groot aantal aanbieders een overgangsregeling hadden qua facturatie en bevoorschotting, verwachten we nu dat alle aanbieders per 1 januari 2018 volledig zijn aangesloten op de landelijke standaarden iWmo en iJeugd, zodat het berichtenverkeer inclusief de facturatie volledig geautomatiseerd kan worden uitgevoerd. Een enorme lastenbeperking voor zowel gemeente als aanbieders. Voor de Wmo-aanbieders is dit overigens al vrijwel gerealiseerd, voor de jeugdaanbieders in mindere mate. In afzonderlijke gevallen zullen we als de situatie hierom vraagt nog uitzonderingen maken.

Bekostigingsmodel Jeugd en Wmo gelijk

Voor zowel het domein Jeugd als het domein Wmo kiezen we voor een bekostigingsmodel op basis van inspanningsfinanciering in de vorm van prijs x product (pxq).

Voor Jeugdhulp geldt dat we van de oude financieringssystematiek nu dus een eerste stap zetten naar meer passende vormen van bekostiging. Deze keuze sluit aan bij landelijke standaarden, waaronder de landelijke outcomecriteria jeugd die door de brancheverenigingen en de VNG inmiddels verwerkt zijn tot een basisset die wij in 2017 opnemen in de contractering en monitoring in het jeugddomein per 2018. Met name in de Jeugd GGZ is de overstap van de oude DBC-systematiek⁴ naar een ander bekostigingsmodel een niet te onderschatten grote stap.

Binnen de Wmo blijven we bij de huidige systematiek die we al in 2015 konden invoeren.

Tarieven die recht doen aan kwaliteit ondersteuning

We willen reële tarieven afspreken die recht doen aan de kwaliteit van de ondersteuning. We willen geen prijsvechters op de markt. Daarom doen we onafhankelijk onderzoek naar reële kostprijzen en tarieven, rekening houdend met geldende arbeidsvoorwaarden, kwaliteits- en opleidingseisen et cetera. We toetsen deze ook bij zorgaanbieders. Ook dit sluit aan bij een wens van de commissie Samenleving. En we anticiperen op de Algemene Maatregel van Bestuur die rondom dit thema door het Rijk is aangekondigd.

Wat doen we nu anders procedureel?

- **Nieuwe aanbieders kunnen toetreden**
- **Naast de eisen geen gunningscriteria meer**
- **Vaste tarieven**
- **Langere looptijd overeenkomsten**
- **Contractbeëindigingen strakker geregeld**
- **Mogelijkheid contracten 'light' af te sluiten**
- **Aanvullende eisen op kwaliteit**

Inkoop methodiek sluit aan bij bestuurlijke wens

De transformatie van het sociaal domein staat nog maar aan het begin en is op verschillende onderdelen ook nog een gezamenlijke zoektocht met onze partners en betrokken cliënten. Het ontwikkelperspectief verschilt per domein. Om die reden maken we binnen de kaders van de in 2016 gewijzigde Aanbestedingswet gebruik van de vereenvoudigde procedure voor sociale en andere specifieke diensten. Deze biedt ruimte om na gunning gedurende de looptijd van de overeenkomsten in partnerschap te komen tot een verdere transformatie binnen en met de verschillende domeinen. Het is de variant van aanbesteden die speciaal voor het sociaal

⁴ DBC = Diagnose Behandel Combinatie, een bekostigingsmodel uit de voormalige Awbz waar aan nogal wat 'perverse prikkels' kleven

domein binnen de Aanbestedingswet is gecreëerd en waarmee de meeste ruimte voor dialoog met aanbieders wordt gecreëerd. Veel gemeenten maken inmiddels gebruik van deze procedure en het sluit aan bij de wens van de commissie Samenleving.

Geen gunning op basis van prijs of kwaliteit

Omdat we met aanbieders vooraf een reëel tarief per product bepalen en omdat we vooraf onze kwaliteitseisen formuleren, geldt dit niet meer als gunningscriterium. Er is immers geen vergelijking meer tussen prijs of kwaliteit, we verwachten van alle aanbieders per product(groep) dat ze voldoen aan de vooraf vastgestelde kwaliteitseisen en tarieven. Ook vragen we aan aanbieders om vooraf akkoord te gaan met de ontwikkelopgave per domein. Er kan geen discussie ontstaan gedurende de contractperiode over de bestuurlijke keuzes die college en raad de afgelopen periode hebben gemaakt ten aanzien van de ontwikkelrichting per domein.

Aanbieders die vooraf akkoord gaan met het tarief, met de kwaliteitseisen en met de ontwikkelrichting worden dus gecontracteerd. Ook dat geeft ruimte voor nieuwe, kleinere aanbieders om toe te treden en het geeft grote keuzevrijheid voor klanten.

Contractvorming

We willen een bestendige relatie met aanbieders en daarom kiezen we voor een contractperiode van drie jaar met twee keer de mogelijkheid tot verlenging met één jaar. Net als in de huidige periode werken we met raamcontracten, dus we geven geen garanties af over het aantal klanten per organisatie. Dat kan ook niet vanwege de keuzevrijheid van de klant, vanwege de kanteling van begeleiding die in de gemeenten gaande is in verschillend tempo en omdat we de omvang van de klantvraag niet in alle gevallen kunnen voorspellen.

Voor vrouwenopvang een subsidieuitvraag

Voor de verwerving van de Vrouwenopvang hebben we te maken met afwijkende omstandigheden. De opvang die wordt geboden is gericht op het bieden van veiligheid op korte en langere termijn. Om in acute situaties veiligheid te bieden is een landelijk stelsel noodzakelijk, waarin slachtoffers van huiselijk geweld ook buiten de eigen regio opvang kunnen krijgen. De taak om een landelijk stelsel in stand te houden is belegd bij 35 centrumgemeenten, die vanuit de regionale budgetten vrouwenopvang de plekken voor crisisopvang financieren. De mogelijkheid om eigen beleid te maken is dus ingeperkt. Daar komt bij dat de ontstaansgeschiedenis van de vrouwenopvangorganisaties verschilt van andere vormen van opvang. De vrouwenopvangorganisaties in het land bieden elk in een geografisch afgebakend gebied opvang. Op basis van deze achtergrond en op basis van een marktverkenning is gebleken dat er onvoldoende sprake is van een markt. Er tekenen zich geen potentiële andere partijen af die interesse zouden hebben voor deelname aan een aanbesteding. Om die reden kiezen we voor verwerving door middel van subsidie. Voor de zomer stellen we een nieuwe uitvraag op, waarin plek is voor meer resultaatsturing. De uitvraag wordt gestuurd aan de Blijf Groep.

Terugkoppeling raadsinformatiemarkt

Naast de voorkeur voor een inkoopmethodiek, voor resultaatgerichte sturing en bekostiging en reële tarieven, heeft de commissie nog een aantal andere elementen meegegeven voor het programma van eisen. We stippen deze kort aan:

- De keuzevrijheid voor cliënten hebben we in het programma van eisen geborgd, onder meer door het vergroten van de mogelijkheid voor nieuwe aanbieders om toe te treden.

- Innovatie vinden we in de synergie tussen de verschillende domeinen en in de ruimte die we geven aan aanbieders om te innoveren door te sturen op outcome en klant-tevredenheid en niet uitsluitend op het verrichten van de afgesproken inspanning. Het blijft een belangrijke voorwaarde én opdracht voor onze zorgaanbieders. Dat vraagt om vertrouwen en om langdurige relaties. Daarom nemen we een contractduur op van drie jaar met twee keer de mogelijkheid om de contracten met één jaar te verlengen.
- Innoveren is niet een doel op zich maar moet echt iets toevoegen aan de dienstverlening ten gunste van de cliënt. Soms is dat aanvullend aanbod omdat een lacune is gesignaleerd. Soms is dat beter aanbod en dan moet dat in de plaats komen van huidig aanbod. Indien zich na de contractering interessante innovatieve voorstellen voordoen, zullen we deze apart beoordelen. Een eventuele financieringsvraag zal dan apart door het college worden besloten.
- Ruimte voor nieuwe, kleine aanbieders proberen we te bereiken door de toetredingseisen zo beperkt mogelijk te houden, en ons zoveel mogelijk te beperken tot de wettelijke kwaliteitseisen en verantwoordingseisen.
- We willen het aantal doorverwijzingen terugdringen; het motto is: niet doorverwijzen, maar erbij halen. Dat doen we als gemeente inmiddels ook zelf, bijvoorbeeld door een SZW-consulent in de Brede Centrale Toegang te brengen. We nemen dit op in het programma van eisen.
- Het sociaal wijkteam en het Centrum voor Jeugd en Gezin heeft een centrale plaats in het lokale sociaal domein. Zorgaanbieders zullen nadrukkelijk met hen moeten samenwerken. Dit geldt voor alle gemeenten in de regio, Haarlem heeft hier ook al stappen in gezet in de versterking van zowel het CJG als het sociaal wijkteam.
- Continuïteit van zorg en samenwerking in de keten ten behoeve van de klant is een verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder.

Afdoen motie inzake huishoudelijke ondersteuning

Het college verzoekt de commissie de motie ‘onderzoek nu fundamenteel de huishoudelijke ondersteuning’ af te doen. Al eerder heeft het college de door de raad voorgestelde beleidswijzigingen overgenomen⁵, de verdere concrete uitwerking staat in het programma van eisen.

4. Vervolg

Met deze opinienota geeft het college de commissie Samenleving gelegenheid om het programma van eisen te bespreken, net als de Participatieraad, zorgaanbieders en discussies in de andere gemeenten waarmee we samenwerken. Na afweging van de resultaten uit de verschillende consultatiebijeenkomsten, stellen de colleges in onze regio in mei het definitieve programma van eisen vast voor publicatie op 23 mei.

⁵ Nota ‘huishoudelijke ondersteuning Wmo’, BBV nr 2016/378567

5. Bijlagen

1. Concept programma van eisen sociaal domein 2018 (geheim)
2. Presentatie raadsmarkt d.d. 9 maart 2017
3. Verwervingsstrategie sociaal domein
4. Motie ‘onderzoek nu fundamenteel de huishoudelijke ondersteuning’

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester