

Onderwerp: Uitgangspunten verwerving specialistische ondersteuning per 2015 en ontwikkeling verwervingsstrategie sociaal domein na 2015

BBV nr: 2014/45707

1. Inleiding

Met het vaststellen van de transitienota specialistische ondersteuning en de beleidskaders Jeugd, Awbz, Hulp bij het huishouden en participatiewet¹, heeft de raad belangrijke beleidskeuzes gemaakt voor de inrichting van het toekomstige sociale domein. Met deze beleidskeuzes kan het college vorm geven aan de implementatie en daarmee ook de verwerving van nieuwe taken die per 1 januari 2015 naar de gemeente komen. Voor de verwerving stelt het college een strategie vast.

In de verwervingsstrategie maakt het college onderscheid tussen de korte termijn (in 2014) en de lange termijn (ontwikkeling naar ideale situatie in 2018). Het jaar 2015 beschouwen wij als een overgangsjaar. Uitgangspunten voor implementatie voor de korte termijn zijn dan ook de garantie voor burgers op goede zorg en ondersteuning wanneer zij dit nodig hebben en de zachte landing binnen de financiële kaders. Dit betekent dat in verwerving, bekostiging en sturing een aantal zaken geregeld moet zijn om deze uitgangspunten te realiseren. Voor de periode na 2015 werken we voor de verwerving, bekostiging en sturing toe naar de realisatie van de ideale situatie. Voorliggende nota betreft dan ook onze verwervingsstrategie voor zowel de korte termijn als het meerjarig perspectief.

Relatie met verzakelijking subsidiesystematiek

Met verwerving bedoelen wij de manier waarop de gemeente vormen van ondersteuning en behandeling bij aanbieders betreft (dit kan via subsidie óf via inkoop). Hierbij komen ook vragen omtrent bekostiging en sturing aan de orde. Inmiddels wordt in de basisinfrastructuur de Verzakelijking Subsidiesystematiek ontwikkeld en doorgevoerd. Deze systematiek is ook van belang voor de verwerving van nieuwe taken binnen de decentralisaties.

Drie onderdelen waarop in de verwervingsstrategie uitgangspunten benoemd zijn – namelijk verwerving, bekostiging en sturing – zijn gebaseerd op de onlangs vastgestelde beleidskaders, andere bestaande lokale en regionale stukken (zoals Verzakelijking Subsidiesystematiek en Transitiearrangement) en landelijke handreikingen (zoals Handreiking Sturing en bekostiging van de tweede lijn, KPMG).

Relatie met regionale samenwerking

Voor veel van de nieuwe taken geldt dat we als Haarlem regionaal of zelfs bovenregionaal samenwerken. Soms komt dit doordat het Rijk ons dat oplegt (zoals bij Jeugdbescherming/Jeugdreclassering) en omdat we daarmee de nodige schaalvoordelen behalen. Maar vooral omdat dit bijdraagt aan de continuïteit van zorg die we met elkaar nastreven. De vraag naar sommige producten is per gemeente zo gering of het risico zo groot dat samenwerking noodzakelijk is (zoals bij specialistische dagbesteding ouderen). Dit betekent niet dat regiogemeenten aan elkaar overgeleverd zijn. Samen met de regio wordt vorm gegeven aan lokale nuances en verschillen. Het principe voor de regionale samenwerking is om uniform op te treden richting aanbieders in bijvoorbeeld

¹ Raadsbesluit beleidskaders Zorg voor Jeugd, Awbz, Participatiewet en Wmo (transitieplan specialistische ondersteuning sociaal domein), 23 januari 2014, 2013/469125

contractvoorwaarden en gegevensstandaarden. Geformuleerde uitgangspunten voor de korte termijn sluiten daar bij aan. Voor Haarlem vormt deze verwervingsstrategie het uitgangspunt daarbij.

Relatie met zorgkantoor

De afgelopen periode hebben we samenwerking gezocht met het zorgkantoor. Deze samenwerking wordt ook verankerd in de nieuwe wetgeving rondom de Wmo. Deze samenwerking kan betrekking hebben op het afstemmen van elkaars verwervingsstrategie, het versterken van elkaars preventieve inzet als ook het behalen van een beter resultaat voor de burger en wellicht ook financiële voordelen.

2. Besluitpunten college

1. Het college besluit de uitgangspunten voor de korte termijn voor verwerving, bekostiging en sturing vast te stellen.
2. Het college besluit de inkoop van producten en diensten in het kader van Jeugd en WMO te verrichten via een meervoudig onderhandse 2B procedure.
3. Het college besluit de Ontwikkelagenda richting 2018 voor verwerving, sturing en bekostiging vast te stellen.
4. De initiële kosten voor inkoop en verwerving in 2014 worden gedekt uit het transitiebudget Sociaal Domein van in totaal € 4,1 miljoen. De kosten van de ingekochte en verworven producten zullen vanaf 2015 worden gedekt uit de ontvangen decentralisatie-uitkeringen van het Rijk; de omvang van deze rijksbijdrage zal pas in mei 2014 bekend zijn.
5. De betrokkenen – zorgaanbieders en regiegemeenten - worden geïnformeerd over het besluit.
6. Het besluit wordt ter bespreking aangeboden aan de commissie Samenleving.

3. Beoogd resultaat

De verwervingsstrategie draagt er zorg voor dat er op transparante wijze ondersteuningsaanbod is per 2015 in het kader van de nieuwe verantwoordelijkheden voor de gemeente ten aanzien van Jeugd en WMO.

Daarnaast kijken we verder dan 1 januari 2015: de verwervingsstrategie geeft een meerjarig perspectief voor ontwikkeling richting 2018. Onze partners en aanbieders weten in welke richting wij die ontwikkeling willen inzetten. Dit draagt bij aan het behalen van de gewenste transformatie in het sociaal domein (zoals de kanteling, sturen op effecten en resultaten en financieel-effectief beleid).

4. Argumenten

Uitgangspunt van ‘zachte landing’ en Rijkskaders vereisen onderscheid tussen korte en langere termijn

Onze uitgangspunten bij de decentralisaties zijn continuïteit van zorg en een zachte landing bij partners. Veelal wordt dit vanuit het Rijk opgelegd, voor burgers en zorgaanbieders geldt 2015 als een overgangsjaar waardoor er op korte termijn minder bewegingsvrijheid is dan op lange termijn. Daarna werken wij aan vervolgstappen naar het ideale plaatje. Hierin komt vanaf 2015 meer ruimte voor de gemeente om andere keuzes te maken, zoals in de bijlage Verwervingsstrategie wordt geduid.

Continuïteit van zorg betekent overigens niet dat het zorgaanbod hetzelfde blijft. Om noodzakelijke bezuinigingen te realiseren, de uitgangspunten van Samen voor Elkaar te implementeren en de gewenste innovaties te realiseren, zal onze vraag naar specialistische ondersteuning anders zijn dan in de huidige situatie. Daarbij vragen we aanbieders om de beweging naar de voorkant (basisinfrastructuur) te maken en aan te sluiten bij de uitgangspunten voor Samen voor Elkaar.

In onderstaande tabel vatten we samen welke uitgangspunten wij hanteren voor de korte termijn en het ontwikkelperspectief (zie ook bijlage 1. Verwervingsstrategie Sociaal Domein 2014-2018 Gemeente Haarlem).

	2014	→	2018
Verwerving	➤ <i>We vragen uit op het niveau van product en prestatie. In de uitvraag wordt al wel aandacht besteedt aan het benoemen van maatschappelijke effecten en kantelingsmogelijkheden</i> ➤ <i>Verwerving gebeurt per ondersteuningsvorm (horizontaal)</i> ➤ <i>Huidige aanbieders wordt gevraagd een aanbod te doen op de geformuleerde vraag</i>		➤ <i>Verzakelijking Subsidiesystematiek is ontwikkeld tot een Verzakelijke Verwervingssystematiek en binnen het gehele sociaal domein geïmplementeerd</i> ➤ <i>Er is een optimale integratie gerealiseerd tussen de inzet op basisinfrastructuur, sociale wijkteams en specialistische ondersteuning</i> ➤ <i>Ruimte voor nieuwe aanbieders wordt bewust gecreëerd. Door concurrentie en selectie zijn op een aantal onderdelen minder aanbieders overgebleven</i>
Bekostiging	➤ <i>We continueren bestaande modellen voor bekostiging</i> ➤ <i>We continueren bestaande technieken van bekostiging</i> ➤ <i>Afspraken worden gemaakt voor twee jaar, waarbij tussentijdse bijsturingmomenten cruciaal zijn en worden vastgelegd</i>		➤ <i>We streven naar bekostiging op resultaat met raamcontracten voor aanbieders</i> ➤ <i>Afspraken met aanbieders worden gemaakt op basis van meerjarige afspraken</i>
Sturing	➤ <i>Om budgetten te beheersen gaan we uit van strakke centrale sturing. Rijksbudget = werkbudget.</i> ➤ <i>We bouwen flexibiliteit in contracten en beschikkingen</i> ➤ <i>In het gemeentelijke kwaliteitsplan sluiten we aan op landelijke en professionele eisen en kwaliteitsplannen van bestaande aanbieders</i> ➤ <i>We maken in het kwaliteitsbeleid onderscheid tussen strategische en operationele kwaliteit. Operationele kwaliteit is in 2015 op orde.</i> ➤ <i>Monitoring en sturing zijn gericht op wederzijds leren; er wordt gezamenlijk gezocht naar mogelijkheden voor innovatie en efficiency</i>		➤ <i>Centrale sturing verschuift naar decentrale en/of integrale sturing, waardoor gezamenlijke besparingen ontstaan</i> ➤ <i>Door voortdurende monitoring en benchmarks, alsmede ervaringsonderzoek wordt gestuurd op de strategische en innovatieve kwaliteit van aanbieders en hun oplossingsvermogen</i>

Het kenmerk van de te verwerven diensten sluiten aan bij een 2B procedure

De diensten in het kader van de decentralisaties zijn te kwalificeren in de categorie 'gezondheids- en sociale diensten' en vallen daarmee onder het Europees aanbestedingsregime 2B. Daar waar via inkoop diensten worden verworven hanteren wij deze procedure. Voor 2B diensten geldt dat het wel een Europese aanbesteding betreft, maar slechts een beperkt gedeelte van de richtlijn van toepassing is. Hierbij gelden alleen de voorschriften om de technische specificaties in de contractuele documenten op te nemen en de juiste technische voorschriften toe te passen, alsmede het publiceren van de aankondiging van de gegunde opdracht in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschap.

Gemeenten zijn gehouden zorgcontinuïteit te bieden. Aanbieders hebben daarbij garanties van het Rijk gekregen dat wij de zorg van huidige cliënten continueren. Dit betekent dat gemeenten niet volledig vrij zijn in de keuze voor aanbieders. Om die reden kiezen wij voor een meervoudig onderhandse procedure (met enkele uitzonderingen, zie het overzicht van verwerving in de bijlage Verwervingsstrategie).

De ontwikkelagenda geeft richting aan verwerving, bekostiging en sturing op lange termijn

De startpunten voor 2015 leiden er op de korte termijn toe dat we gerealiseerd hebben wat moet, met aandacht voor een zachte landing en continuïteit van zorg en ondersteuning en de financiële kaders. Om de transformatie te vervolmaken, breiden we die startpunten vanaf 2015 uit richting ons ideaalbeeld: hoe willen we zorg en ondersteuning in het sociale domein zo optimaal mogelijk realiseren? Welke bekostigings- en sturingsrelaties passen er bij dat ideaalbeeld? Dit biedt een meerjarig perspectief dat zowel voor aanbieders en partners als voor de eigen gemeentelijke organisatie richting geeft.

Financiële paragraaf

De raad heeft in november 2013 het invoeringsbudget voor de transitie sociaal domein vastgesteld, ter voorbereiding op de uitvoering van de nieuwe verantwoordelijkheden. Onderdeel hiervan zijn de benodigde investeringen voor de uitvoeringsorganisatie, waaronder de kosten voor verwerving.

De kosten van de te verwerven producten en diensten komen in 2015 ten laste van de decentralisatiemiddelen Jeugd en Wmo (huidige AWBZ en inclusie budget Hulp bij het Huishouden). De omvang van deze budgetten wordt in de meicirculaire bekend gemaakt. Als uitgangspunt geldt: rijksbudget is werkbudget. Dat betekent dat we in de verwervingsprocedure rekening houden met dit uitgangspunt.

Omdat veelal sprake is van een open-einde-regeling, houden we in de contractvorming rekening met een bevoorschotting tot maximaal 90%, zodat een reallocatie van middelen (binnen het totaal van de middelen) mogelijk is als hiertoe aanleiding is.

5. Kanttekeningen en risico's

Er is nog veel onzeker

Hoewel wij volop werken aan de voorbereidingen op de nieuwe taken, is er nog veel onzeker. Het rijk heeft de exacte omvang van de te decentraliseren budgetten nog niet bekend gemaakt. Ook is de inhoud en het verloop van het wetgevingstraject nog onzeker.

Budgetbeheersing is mede afhankelijk van open-einderegelingen en mogelijke jurisprudentie

In de verwervingsstrategie worden verschillende maatregelen genoemd voor budgetbeheersing. Onderdeel daarvan is het instellen van een budgetplafond voor aanbieders. Dit is echter in zichzelf geen garantie voor budgetbeheersing, voornamelijk omdat we in het sociaal domein veelal te maken hebben met het karakter van open-einderegelingen. Dit betekent dat andere ‘knoppen’ (zoals het toegangsproces, eigen bijdrage, kanteling van individuele naar collectieve voorzieningen en de inzet op preventie) als aanvullende maatregelen voor budgetbeheersing fungeren.

Ook jurisprudentie op de toekenning van individuele voorzieningen zal van invloed worden op de budgetbeheersing van die voorzieningen. De komende tijd wordt onderzocht in welke mate een vorm van 80%-90% bevoorschotting en mogelijke reallocatie daarna juridisch haalbaar is als onderdeel van budgetbeheersing.

Er is weinig tot geen ruimte voor nieuwe aanbieders

Het college kiest er - deels noodgedwongen – voor om met name huidige aanbieders te contracteren voor de eerste periode van verwerving. Dit zorgt ervoor dat er minder ruimte overblijft voor nieuwe aanbieders, die eigen innovaties of besparingen zouden kunnen inbrengen. Daarom wordt er in een volgende verwervingsperiode bewust aandacht gecreëerd voor het openstellen van de markt daar waar het kan en wenselijk is.

Risico's voor het gehele sociaal domein worden apart gerapporteerd

In een separate rapportage wordt binnenkort ingegaan op de (mogelijke) risico's en beheersmaatregelen in het sociaal domein. Inkoop en aanbesteding (verwerving) is onderdeel van die risico-rapportage.

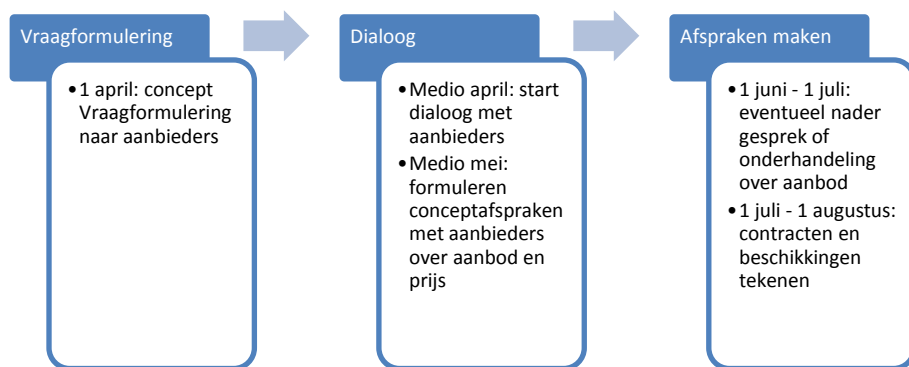
Voor Hulp bij het Huishouden categorie 1 moet nog een besluit worden genomen

De huidige categorieën 2 en 3 in Hulp bij het Huishouden worden opgenomen in de verwerving zoals in het overzicht verwerving (zie bijlage) beschreven. Voor type dienstverlening wat nu nog categorie 2 en 3 HH genoemd wordt, bestaat straks een integraal en aangepast aanbod in het kader van de nieuwe WMO. Voor categorie 1 geldt dat de raad denkrichtingen heeft vastgesteld in het Raadsbesluit beleidskaders Zorg voor Jeugd, AWBZ, Participatiewet en WMO d.d. 23 januari 2014 (2013/469125). Het college doet hierover in april een nader voorstel.

6. Uitvoering

Procesplanning Verwerving korte termijn

Op korte termijn moeten er een aantal diensten worden verworven (via inkoop of subsidie) die voornamelijk bij huidige aanbieders worden betrokken. Er moeten ook taakstellingen worden gerealiseerd. Het formuleren van de vraagformulering gebeurt in dialoog met aanbieders. Samen wordt gekeken naar zowel besparing als innovatie. Om zowel onze eigen uitvoeringsorganisatie als aanbieders gelegenheid te geven om de afspraken te implementeren, streven we ernaar om op 1 augustus 2014 afspraken te hebben vastgelegd. Daar waar consequenties voor de uitvoeringsorganisatie minder ingrijpend zijn kan hiervan worden afgeweken. De planning voor de verwervingstrajecten (van zowel inkoop als subsidie) kent de volgende richtlijn (data zijn indicatief). Deze is afgestemd in de regio en binnenkort - in een uitgewerkte versie – met aanbieders besproken.



Projectgroep verwerving, bekostiging en sturing

In aansluiting op regionale werkgroepen die zich bezig houden met de inhoudelijke voorbereiding van het programma van eisen en contacten met aanbieders is er in Haarlem een projectgroep opgericht die de ontwikkelagenda met betrekking tot verwerving, bekostiging en sturing voor de langere termijn uitvoert.

Communicatie

Het collegebesluit wordt langs gebruikelijke wegen gepubliceerd. Daarnaast worden regiogemeenten geïnformeerd over het collegebesluit. Aanbieders ontvangen voor 1 april informatie over de manier waarop we (samen met de regiogemeenten) het proces willen vormgeven, wat we daarin op welk moment van hen verwachten, inclusief een planning voor dialoog en de Verwervingsstrategie zelf.

7. Bijlagen

1. Verwervingsstrategie Sociaal Domein 2014-2018 Gemeente Haarlem

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester