

Onderwerp: Discussie over verwervingsstrategie sociaal domein 2018
BBV nr: 2016/497056

1. Inleiding

Aanleiding verwervingsstrategie

Per 1 januari 2018 lopen de overeenkomsten met onze zorgaanbieders Jeugd en Wmo af. We staan dan ook aan de vooravond van een nieuwe verwervingsronde sociaal domein.

De transformatie van het sociaal domein is de grootste maatschappelijke veranderopgave sinds decennia. Het is een proces van jaren: er is niet alleen sprake van een systeemverandering, maar ook van een veranderslag die alle partijen moeten maken. Het gaat om het overstijgen van ingesloten patronen, van hardnekkige werkwijzen en van institutionele belangen zowel bij uitvoerende organisaties en hun professionals als bij gemeenten en hun ambtenaren als bij burgers die meer op hun vermogen tot regie en zelforganisatie worden aangesproken.

Een belangrijke manier om deze transformatie te bevorderen is de (wijze van) verwerving (inkoop en subsidiering) van zorg en ondersteuning. De gemeenten in Kennemerland¹ hebben de zorgovereenkomsten met een jaar verlengd, onder andere om op basis van de opgedane kennis en ervaring van twee jaar uitvoering de volgende verwervingsronde vorm te geven.

Verwerving kent regionale en lokale componenten

In de afgelopen twee jaar zijn er verschillen tussen gemeenten ontstaan die ook gevolgen hebben voor de mate waarin er nog sprake is van een regionale of een lokale verwerving. Dit heeft vooral te maken met de lokale bestuurlijke besluitvorming over de aard, omvang en het tempo van de transformatie sociaal domein. Zo heeft ons college in september 2015 het transformatieprogramma sociaal domein² vastgesteld. Dit programma beschrijft aan de hand van vijf thema's de wijze waarop we de transformatie van het sociaal domein de komende jaren vormgeven.

Afbakening

Deze verwerving is gericht op alle ondersteuning binnen het kader van de Jeugdwet en ambulante ondersteuning Wmo inclusief beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Buiten beschouwing wordt gelaten de Wmo hulpmiddelen: hiervoor gelden andere termijnen en planningen met betrekking tot de contractering.

Ten aanzien van Huishoudelijke ondersteuning geldt dat de gemeente Haarlem hier recent keuzes hebben gemaakt die niet aansluiten bij de regionale keuzes, zodat ook deze waarschijnlijk lokaal zal worden geworven.

Ten aanzien van Wmo begeleiding ambulant en dagbesteding geldt dat een groot deel hiervan door Haarlem lokaal zal worden verworven, onder andere als gevolg van het raadsbesluit over de doorontwikkeling van het sociaal wijkteam, waardoor een deel van de ambulante

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

² Nota 'transformatieprogramma sociaal domein', 1 september 2015, 2015/168421

begeleiding niet langer als maatwerkvoorziening wordt aangeboden maar als algemeen toegankelijke voorziening door het sociaal wijkteam.

Haarlem beschouwt ook de verwerving van re-integratie in het kader van de Participatiewet onderdeel van deze verwervingsstrategie. Voor beschermd wonen, maatschappelijke en vrouwenopvang geldt tot slot dat er sprake is van een centrumrol voor de gemeente Haarlem die ook nog eens inclusief Haarlemmermeer is. Dat betekent dat centrumgemeente Haarlem hier namens de regio als contractpartij optreedt.

2. Kernvraag aan de commissie

Het college heeft eerder toegezegd om de commissie Samenleving in een vroeg stadium te betrekken bij de verwervingsstrategie en het daaropvolgende programma van Eisen. Om die reden is er begin oktober al een raadsmarkt over dit onderwerp georganiseerd. Nu legt het college een informatienota voor om de commissie Samenleving gelegenheid te geven input te leveren op het uiteindelijke collegebesluit verwervingsstrategie 2018.

Het college gaat graag in gesprek met de commissie Samenleving over de volgende thema's:

- De doelen en uitgangspunten voor de verwervingsstrategie
- De vraagformulering: indeling in segmenten
- De marktbenadering
- De bekostigingsmodellen

3. De vraagstukken

De uitgangspunten voor de verwervingsstrategie

Paragraaf 5 beschrijft het doel van de verwervingsstrategie, ofwel wat willen we met de verwerving bereiken. Paragraaf 7 beschrijft vervolgens enkele aanvullende uitgangspunten. Kernvraag is hier of de commissie Samenleving zich kan vinden in doel en uitgangspunten van de verwervingsstrategie.

De vraagformulering: indeling in segmentering

In 2014 hebben we vijf verschillende aanbestedingstrajecten uitgevoerd en hebben we onze vraag geformuleerd aan de hand van circa 40 gespecificeerde producten en diensten ('percelen'). Daarbij had elk perceel zijn eigen specificaties ten aanzien van doelgroepen, kwaliteitseisen, tarieven et cetera. Dat heeft geleid tot een breed palet aan goed gespecificeerde producten en diensten. Er was sprake van gesegmenteerde inkoop van Wmo en Jeugdhulp, op basis van oude product(groepen) en financieringsvormen. Dit heeft schotten gecreëerd, heeft geleid tot verlies aan integraliteit, samenhang en flexibiliteit. Het sluit niet altijd goed aan bij de vraag van onze inwoners. Zo wordt een belangrijk deel van het vraagstuk 18-/18+ veroorzaakt door de scherpe scheiding die we destijds zelf hebben gecreëerd in inzet verwerving 2014.

Dat betekent dat we ervoor kiezen om de verschillende producten en diensten breder te formuleren en koersen op een segmentering op drie niveaus: lokaal, regionaal en bovenregionaal.

Voor Haarlem geldt dat een groot deel van de Wmo-begeleiding lokaal zal worden geworven als gevolg van de kanteling van geïndiceerde voorziening naar algemeen toegankelijke voorzieningen in sociaal wijkteam of basisinfrastructuur. Ook de re-integratie in het kader van de Participatiewet valt onder lokale verwerving. En de algemeen toegankelijke voorziening binnen de Jeugdhulp vallen hier ook onder.

Het regionale segment betreft voor Haarlem de centrumtaken Beschermd Wonen, Maatschappelijke – en Vrouwenopvang, een beperkt aantal Wmo-maatwerkvoorzieningen en grote delen van de Jeugdhulp (met specifieke aandacht voor de doelgroep licht verstandelijk beperkten en multi-problem-gezinnen).

Het bovenregionale segment betreft de (zeer) specialistische voorzieningen voor jeugdhulp, waaronder de door de VNG landelijk gecontracteerde voorzieningen of de afspraken die we op provinciaal niveau maken rondom de Gecertificeerde Instellingen.

Aan de commissie Samenleving wordt gevraagd haar visie te geven op de voorgestelde segmentering.

De marktbenadering

Voor de lokale verwerving van segment A, de basisinfrastructuur waarvoor subsidie het meest passende bekostigingsmodel is, maken we afspraken met bestaande organisaties via het prestatieplan. Voor nieuwe producten of dienstverlening bestaat de mogelijkheid een subsidietender uit te schrijven. Een meer specifieke invulling hiervan is in deze fase nog niet mogelijk.

Voor de regionale inkoop geldt het Europees aanbestedingsrecht, verankerd in de Nederlandse Aanbestedingswet. Dat betekent dat gemeenten gehouden zijn aan een openbare aanbesteding van zorg en ondersteuning met ruimte voor nieuwe aanbieders. Kernvraag is hier op welke wijze wij vormgeven aan de verwerving.

Voor deze regionale inkoop van dienstverlening in segment B, kiezen we voor een model met ruimte voor dialoog met zorgaanbieders, we koersen op meerjarige contractafspraken en we creëren ruimte voor nieuwe producten en nieuwe aanbieders.

Het betrekken van zorgaanbieders voorafgaand aan de feitelijke publicatie van de aanbestedingsdocumenten, wordt ook wel ‘bestuurlijk aanbesteden’ genoemd.

Ruimte voor dialoog en bestuurlijk aanbesteden kan daarbij op verschillende manieren worden vormgegeven. In de meest vergaande vorm is dit de vorm van bestuurlijk aanbesteden waarbij gemeenten langdurige, flexibele convenanten sluit met zorgaanbieders, waarbij er continu sprake is van dialoog en er continu de mogelijkheid is voor nieuwe toetreders in volledige transparantie en openbaarheid. Er is in feite geen strakke einddatum van het proces omdat er continu nieuwe aanbieders kunnen toetreden en er continu sprake is van intensieve samenwerking.

Deze meest vergaande variant heeft voordelen, zoals maximale keuzevrijheid voor de klant en een maximale investering in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, een relatie dat zich kenmerkt als vooral een samenwerkingsrelatie.

Het heeft ook nadelen want een continu proces betekent ook een continu beslag op de gemeentelijke capaciteit en een continue tijdsinvestering in een steeds groeiend aantal partners. Voor de contractpartners is er het nadeel dat zij weliswaar kunnen toetreden als zij voldoen aan de in samenwerking opgestelde eisen, maar er zijn geen volumeafspraken of garanties op het daadwerkelijk verkrijgen van klanten/opdrachten.

Tot slot is er op grond van de Aanbestedingswet discussie of deze wijze van aanbesteden nog is toegestaan.

Wij kiezen voor ruimte voor dialoog maar binnen de kaders van een Europese aanbesteding waarbij de regie bij de opdrachtgevende partij blijft (de gemeenten), in een duidelijke opdrachtgeversrol en een transparant traject met een begin en een einddatum. Ook daarbij creëren we ruimte voor nieuwe aanbieders, ook kleine aanbieders door de eisen niet zodanig op te schroeven dat zij niet in staat zijn om mee te doen aan een aanbesteding. De dialoog vindt plaats in de vorm van consultatiebijeenkomsten rondom zowel de verwervingsstrategie als het programma van eisen.

De bekostigingsmodellen

Een bekostigingsmodel geeft de sturing op de door de aanbieder te leveren prestaties, activiteiten of diensten, via betaling van de gemeente weer. Bij de verwerving 2018 kijken we naar het meest passend bekostigingsmodel per type dienstverlening, en laten we een aantal oude modellen (zoals de oude DBC-systematiek) definitief los. De keuze voor het meest passende bekostigingsmodel maken we pas bij het programma van eisen omdat deze per productgroep kan verschillen.

Voor de verwerving 2018 gaan we daarnaast op zoek naar instrumenten om de gewenste vernieuwing in het sociaal domein te bevorderen en versnellen. We doen dit door ander aanbod te verwerven en onze transformatiedoelen leidend te laten zijn in de wijze waarop we onze vraag formuleren in het programma van eisen.

Daarnaast denken we aan financiële maatregelen zoals:

- Het realiseren van incentives aan zorgaanbieders die goed presteren op vernieuwing en transformatiedoelen;
- Het reserveren van een deel van ons budget voor het mogelijk maken van innovaties naast de vastgelegde prestaties in de gesloten overeenkomsten;

4. Vervolg

Naast het ophalen van input bij de commissie Samenleving vindt er ook een consultatieronde plaats bij zorgaanbieders want er is ruimte voor dialoog. Deze input verwerken we in een regionale verwervingsstrategie dat in januari 2017 als collegebesluit wordt aangeboden. Na vaststelling van deze regionale verwervingsstrategie volgt de verdere uitwerking in het uiteindelijke programma van eisen, welke staat gepland voor maart 2017.

5. Bijlagen

Concept verwervingsstrategie

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester