

Collegebesluit

Onderwerp Programma van eisen Wmo en Jeugd	
Nummer	2017/207760
Portefeuillehouder	Langenacker, J.
Programma/beleidsveld	2.1 Maatwerkvoorzieningen
Afdeling	STZ/BP
Auteur	Haker, P.
Telefoonnummer	023-5113431
Email	phaker@haarlem.nl
Kernboodschap	Het college stelt het programma van eisen Wmo en jeugd vast. Het betreft de inkoop van voorzieningen jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning omdat de huidige overeenkomsten met zorgaanbieders per 1 januari 2018 eindigen. Het programma van eisen wordt gelijktijdig door de colleges in de deelnemende gemeenten in Zuid en Midden Kennemerland vastgesteld. 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 Tendered gelijkelijk voor alle geïnteresseerde partijen beschikbaar mag komen. Openbaarmaking in een eerder stadium 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 Tendered welke is voorzien op 30 mei 2017. De geheimhouding wordt door het bevoegd orgaan het college als opgeheven beschouwd nadat het programma van eisen is gepubliceerd.
Behandelvoorstel voor commissie	Het besluit wordt ter informatie aan de commissie Samenleving gezonden. Eerder is de commissie actief betrokken bij de voorbereidingen op het programma van eisen door middel van opinienota’s en raadsinformatiemarkten.
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 • Opinienota programma van eisen sociaal domein 2018, BBV nr. 2016/497056 in commissie Samenleving 19 april 2017
Besluit College d.d. 30 mei 2017	Het college van burgemeester en wethouders Besluit: 1. Het college stelt het programma van eisen Wmo en Jeugd 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,

1. Inleiding

Per 1 januari 2018 lopen de overeenkomsten met onze zorgaanbieders Jeugd en Wmo af. Op 30 mei 2017 publiceren de samenwerkende gemeenten in Kennemerland¹ het programma van eisen voor de inkoop van voorzieningen Jeugd en Wmo op Tendered. Het betreft ambulante ondersteuning Wmo en alle ondersteuning binnen het kader van de Jeugdwet, met uitzondering van de Jeugdbescherming en Jeugdreclassering.

Hoewel nadrukkelijk met het Jeugd- en Wmo-domein 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. Vervolgens is er een raadsmarkt met de commissie Samenleving georganiseerd en op basis daarvan een opinienota gepresenteerd over de invulling van het programma van eisen⁴.

2. Besluitpunten college

1. Het college besluit het programma van eisen Wmo en Jeugd vast te stellen.
2. Het college legt op bijlage 1 ‘programma van eisen Wmo en Jeugd 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.
3. Het college stelt per 1 januari 2018 de eigen bijdrage voor perceel 5, Jeugd en Wmo, in het kader van het plan van aanpak 18-/18+ op nihil.

3. Beoogd resultaat

Het realiseren van adequate en kwalitatief goede zorg en ondersteuning voor kwetsbare kinderen, jongeren, volwassenen en ouderen: het organiseren van de juiste zorg op het juiste moment voor de juiste persoon.

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

⁴ Opinienota ‘programma van eisen sociaal domein 2018’, BBV nr. 2017/127099

2017/207760 Vaststellen programma van eisen Wmo en Jeugd

4. Argumenten

Het programma van eisen past in het bestaand beleid

Het programma van eisen volgt op de eerder vastgestelde verwervingsstrategie en heeft als basis het transformatieprogramma dat in 2015 is vastgesteld. De transformatiedoelen en leidende patronen uit dit programma zijn leidend voor de verwervingsstrategie 2018.

Het programma van eisen past binnen de consultatierondes

Door middel van raadsinformatiemarkten en opinienota's is de commissie Samenleving in de gelegenheid geweest input te geven op het programma van eisen. In de opinienota heeft het college aangegeven hoe de input van de commissie is verwerkt. Aanvullend hierop geeft het college nog eens aan te werken conform de code verantwoord marktgedrag en het programma van eisen anticipeert op de AMvB reële kostprijs (die 1 juni 2017 van kracht wordt). Zorgaanbieders hebben input geleverd op de productomschrijvingen en input op de parameters voor de berekening van de tarieven, tijdens de verschillende marktconsultaties die we hebben uitgevoerd.

Het college vindt het daarnaast belangrijk om de signaleringsfunctie op te nemen in het programma van eisen. De wijze waarop opvolging gegeven wordt aan deze signaleringsfunctie wordt nader uitgewerkt maar valt buiten het programma van eisen.

Wat doen we nu anders dan in 2014

In 2014 stond de 'zachte landing' en zorgcontinuïteit centraal, nu zijn dat de transformatiedoelen zoals ook is beschreven in de verwervingsstrategie. Wat doen we nu anders?

Wat doen we nu anders inhoudelijk?

- **Indeling in segmenten**
- **Niet denken in doelgroepen, leeftijden of 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

De vraag wordt niet meer geformuleerd 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 is er wel een onderscheid in 'licht' of 'zwaar'. Er is een apart perceel waarin de verbinding Jeugd en Wmo wordt geregeld, en doelgroep of leeftijd geen criterium meer is en dat bijdraagt aan een oplossing voor het vraagstuk 18-/18+.

Wel aanbod voor alle doelgroepen

Hoewel we producten niet meer hebben gedefinieerd in doelgroepen of grondslagen, vragen we aanbieders wel aan te geven op welke doelgroepen zij zich specifiek richten. Zo kunnen

2017/207760 Vaststellen programma van eisen Wmo en Jeugd

we monitoren of we kwalitatief en kwantitatief voldoende aanbod contracten voor onder andere multi-problem gezinnen of mensen met een licht verstandelijke beperking.

Ruimte voor nieuwe aanbieders

Het programma van eisen beperkt zich qua kwaliteitseisen zoveel mogelijk door aan te sluiten bij landelijke standaarden en datgeen wat wettelijk is vastgelegd. Dit maakt het eenvoudiger voor kleine aanbieders om in te schrijven, en het draagt bij aan de beperking van de administratieve lastendruk voor beide partijen. Daarnaast kunnen aanbieders ook op producten binnen segmenten inschrijven waardoor er met name voor kleinere aanbieders ruimte voor toetreding ontstaat.

Resultaatgerichte sturing

De samenwerkende gemeenten prikkelen aanbieders om meer resultaatgericht en verbindend te werken. Er wordt gestuurd op drie basis outcomecriteria: uitvalpercentage, cliënt-tevredenheid (inclusief aard, omvang en wijze van klachtafhandeling) en doelrealisatie. Deze sturing betekent een versterking van de toegangsprocessen binnen de afzonderlijke gemeenten en met lokale sociaal wijkteams en Centra voor Jeugd en Gezin. In de toegangsprocessen wordt vooraf met de klant bepaald welke doelen hij wil realiseren. Op basis van het resultaat dat de klant wil bereiken, wordt de in te zetten dienstverlening vormgegeven.

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 in 2014 voor een groot aantal aanbieders een overgangsregeling mogelijk was qua facturatie en bevoorschotting, is de verwachting 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 uitzonderingsgevallen kan een tijdelijke overgangssituatie worden gecreëerd.

Bekostigingsmodel Jeugd en Wmo gelijk

Voor zowel het domein Jeugd als het domein Wmo kiest het college voor een bekostigingsmodel op basis van inspanningsfinanciering in de vorm van prijs x product (pxq). Voor Jeugdhulp wordt hiermee een eerste stap gezet naar meer passende vormen van bekostiging, aansluitend bij landelijke standaarden. Met name in de Jeugd GGZ is de overstap van de oude DBC-systematiek⁵ naar een ander bekostigingsmodel een niet te onderschatten grote stap.

⁵ DBC = Diagnose Behandel Combinatie, een bekostigingsmodel uit de voormalige Awbz waar aan nogal wat ‘perverse prikkels’ kleven

Tarieven die recht doen aan kwaliteit ondersteuning

Het college wil reële tarieven afspreken die recht doen aan de kwaliteit van de ondersteuning. We willen geen prijsvechters op de markt. Daarom is onafhankelijk onderzoek gedaan naar reële tarieven, waarbij rekening is gehouden met de geldende arbeidsvoorwaarden, kwaliteits- en opleidingseisen, overhead en middelen voor innovatie. Deze uitgangspunten en parameters zijn aangescherpt op basis van de informatie die de zorgaanbieders over de kostenstructuur. Het college anticipeert hiermee op de Algemene Maatregel van Bestuur reële kostprijs die 1 juni 2017 van kracht wordt.

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 ontwikkelperspectief

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 en per product. De inkoopmethodiek van de vereenvoudigde procedure voor sociale en andere specifieke diensten 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 domein binnen de Aanbestedingswet is gecreëerd en waarmee de meeste ruimte voor dialoog met aanbieders wordt gecreëerd. Het is ook een procedure die de minste administratieve last met zich meebrengt.

Geen gunning op basis van prijs of kwaliteit

Omdat er vooraf een reël tarief per product is bepaald en ook de kwaliteitseisen en de ontwikkelrichting vooraf zijn geformuleerd, gelden deze niet meer als gunningscriteria. Er is immers geen vergelijking meer tussen prijs of kwaliteit, alle aanbieders moeten verklaren per product(groep) dat ze voldoen aan de vooraf vastgestelde kwaliteitseisen, tarieven en ontwikkelrichting. 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

Het college wil een bestendige relatie met aanbieders en kiest daarom voor een contractperiode van drie jaar met twee keer de mogelijkheid tot verlenging met één jaar. Net als in de huidige periode betreft het raamcontracten, zonder garanties vooraf over het aantal klanten per organisatie. Dat kan ook niet vanwege de keuzevrijheid van de klant, vanwege de kanteling van begeleiding die in de verschillende gemeenten in een verschillend tempo gaande is en omdat de omvang van de klantvraag niet in alle gevallen is te voorspellen.

Overige samenhangende verwervingstrajecten

De inkoop van Beschermd Wonen en Maatschappelijk Opvang en Vrouwenopvang start binnenkort resulterend in nieuwe contracten en subsidies per 1 juli 2018. Haarlem vervult hierin een centrumrol voor de regio Zuid en Midden Kennemerland en Haarlemmermeer. De inkoop van re-integratietrajecten in het kader van de Participatiewet start binnenkort, resulterend in nieuwe contracten per 1 januari 2018. Dit betreft een lokale verwerving. De kanteling van vormen van dagbesteding en ambulante begeleiding naar de basis-infrastructuur en het sociaal wijkteam wordt in Haarlem per 1 januari 2018 geëffectueerd in de vorm van subsidierelaties.

Plan van aanpak 18-/18+

Een onderdeel van het onlangs vastgestelde plan van aanpak 18-/18+⁶ is het ontschotten van voorzieningen Jeugd en Wmo om een soepele overgang te creëren voor jongeren die 18 worden en vanuit de Jeugdwet overgaan naar de Wmo. Om die reden is in het programma van eisen een apart perceel 5 gecreëerd waarin Jeugd en Wmo zijn samengevoegd. Ook de eigen bijdrage in het kader van de Wmo kan voor jongeren die vanuit de Jeugdwet overgaan waar geen eigen bijdrage wordt geïnd, een reden zijn om af te zien van verdere ondersteuning. Om die reden stelt wordt voorgesteld de eigen bijdrage voor de producten vallend onder perceel 5 op nihil te stellen, met uitzondering van het product 'fasehuis' voor wat betreft de wooncomponent⁷.

Hiermee loopt het college vooruit op de landelijke discussie over de eigen bijdragen Wmo, waar naar verwachting het nieuwe kabinet een standpunt over zal innemen. Het financiële effect hiervan wordt geraamd op circa € 26.500 nadelig en dat wordt binnen het uitgangspunt 'rijksbudget = werkbudget' opgevangen.

Met deze twee acties wordt een belangrijke stap gezet in de realisatie van het plan van aanpak 18-/18+.

Financiële paragraaf

De middelen die gemoeid zijn met zorg en ondersteuning staan opgenomen in de programmabegroting 2017-2020. Conform het principe 'rijksbudget = werkbudget' vormt dit het vertrekpunt voor het programma van eisen.

4. Kantekeningen

Vaststellen Reële kostprijzen kan frictie geven

Vooruitlopend op de AMvB reële kostprijs werken de samenwerkende gemeenten per 1 januari 2018 met reële tarieven die door onafhankelijk onderzoek door Berenschot en na verschillende marktconsultaties met zorgaanbieders zijn vastgesteld. De zorgaanbieders hebbend de uitgangspunten en parameters kunnen toetsen en hebben input geleverd over de eigen kostenstructuur. Die informatie is meegenomen in het definitieve model. Ten opzichte van de huidige situatie (tarieven) betekent dit voor een aantal aanbieders een hoger tarief, voor een aantal andere een lager tarief. Het verschil, uitgedrukt in omzetverlies als gevolg van een lager tarief, is klein. Daarnaast zijn de tarieven tot stand gekomen op basis

⁶ Nota 'Op weg naar volwassenheid', BBV Nr. 2017/28159

⁷ Het bijdragen in woonkosten hoort juist wel bij 'de weg naar volwassenheid', zoals dat bijvoorbeeld ook geldt voor maatschappelijke opvang. Mensen zijn verantwoordelijk voor hun eigen woonkosten.

van onafhankelijk onderzoek en marktconsultaties zodat de verwachting is dat het risico van grote omzetverliezen als gevolg van een lager tarief zich niet zal voordoen.

Er bestaat een risico dat een aanbieder het tarief te laag vindt en geen aanbieding doet. In dat geval biedt de Aanbestedingswet ruimte om alsnog met individuele aanbieders achteraf te onderhandelen en zo alsnog aanbod te verwerven.

Beëindiging van contracten op basis van kwaliteit: wat kan wel en wat kan niet

In het programma van eisen staan allerlei kwaliteitskaders beschreven waaraan aanbieders gedurende de looptijd van het contract voortdurend aan moeten voldoen. Het betreft wettelijke eisen, eisen in het kader van kwaliteitskeurmerken zoals de HKZ-normering als ook producteisen die we als gemeenten hebben beschreven. Door middel van contract-management en toezicht kan hier goed op worden gestuurd.

In de Wmo 2015 is het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering een verantwoordelijkheid van gemeenten. De gemeenten kunnen in dat kader onderzoek gelasten bij aanbieders op basis van signalen of op basis van preventief toezicht. In de Jeugdwet is het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering een verantwoordelijkheid van drie landelijke toezichthouders: Inspectie Jeugdzorg (IJZ), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ). In het programma van eisen verplichten we aanbieders om mee te werken aan dergelijke onderzoeken indien hiertoe aanleiding is.

De beste graadmeter voor kwaliteit zijn de ervaringen van de klanten. Hoewel dit nu niet wordt uitgewerkt in het programma van eisen, wil de gemeente naast het verplichte cliënttevredenheidsonderzoek ook zelf meer in gesprek met cliënten; cliënttevredenheid is meer dan cijfers. Cliënttevredenheid is niet een middel om aanbieders af te rekenen, maar een middel om het gesprek met aanbieders te voeren over kwaliteit en over het leren van positieve en minder positieve ervaringen. En hoewel er sprake is van keuzevrijheid van de klant, loopt een aanbieder met een slechte pers kans dat de klant een andere keuze maakt of dat in de toegang een andere keuze voor een aanbieder wordt geadviseerd.

Het is minder eenvoudig om aanbieders te sturen op de sociaal domein-brede transformatie en de doorontwikkeling op productniveau zoals beschreven in het programma van eisen. Transformatie en doorontwikkeling is een proces van jaren en dat wil het college in coproductie met aanbieders vormgeven. Dit op basis van vertrouwen en op basis van de professionaliteit van deze aanbieders. Dat betekent ook dat hier vooraf geen harde, afrekenbare ijkpunten aan zijn te verbinden.

Financiële risico's

Hoewel het principe 'rijksbudget = werkbudget' uitgangspunt is, blijft het risico bestaan dat de vraag naar ondersteuning sneller groeit dan het budget. In de Jeugdwet is geregeld dat gemeenten zorg moeten blijven leveren. Ook in de Wmo wil het college geen wachtlijsten laten ontstaan. Er is dus feitelijk sprake van een open-einde-situatie. Budgetoverschrijdingen als gevolg van dit open-einde karakter hebben zich echter in de afgelopen twee jaar niet voorgedaan.

Bij het hanteren van reële tarieven hoort ook een reële jaarlijkse indexatie van die tarieven. Deze staan opgenomen in het programma van eisen. Er is een risico dat het

indexeringspercentage geen gelijke tred houdt met de indexering die het Rijk toepast op de macrobudgetten Jeugd en Wmo.

6. Uitvoering

Na vaststelling van het programma van eisen Wmo en Jeugd door de colleges van de deelnemende gemeenten volgt publicatie op Tendersnet op 30 mei 2017. Het inkooptraject wordt ondersteund door stichting RIJK, de regionale inkooporganisatie waarbij de meeste deelnemende gemeenten zijn aangesloten.

Met de publicatie start het formele inkooptraject. Gedurende deze periode kan er over de procedure en over het programma van eisen uitsluitend schriftelijk worden gecommuniceerd door middel van Nota's van Inlichtingen. Na afronding van het inkooptraject wordt aan de colleges in de deelnemende gemeenten een gunningsbesluit voorgelegd, en vervolgens ook de contracten tussen gemeenten en opdrachtnemers getekend.

7. Bijlagen

Programma van eisen Wmo en Jeugd 2018 (geheimhouding tot publicatie op 30 mei 2017)