



Onderwerp Aanpak inkoop domein maatschappelijke
ontwikkeling 2016 e.v.

Steller G.D. Dekker

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 06-5318 29 99 Bijlage(n) -

Ons kenmerk 4895358

Datum 12-03-2015 Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Met deze brief nemen wij u mee in de voorgestelde aanpak van de inkoop binnen het domein maatschappelijke ontwikkeling 2016 e.v. Nadat we via de contracten 2015 voor AWBZ 18+, Jeugd, Beschermd Wonen en Maatschappelijke opvang (deze laatste vanuit onze rol als centrumgemeente) continuïteit van zorg/ondersteuning voor cliënten hebben geborgd, zetten wij onverminderd de transformatie van het sociale domein door. Ondanks de stevige opgave die voor ons ligt, zien wij de ontwikkelingen in het sociale domein als kans. Zo bieden ze mogelijkheden om de sociale infrastructuur te verbeteren, meer maatwerk te bieden en de betrokkenheid van mensen te vergroten.

De huidige contracten zijn veelal voor 1 jaar afgesloten en logischerwijs start dus nu een nieuw proces van contracteren. Om dit proces te kunnen starten is het noodzakelijk een aantal uitgangspunten te bekrachtigen, kennis te nemen van de huidige inzichten met betrekking tot inkoop en het verbinden van de inkoop van voorzieningen aan de (door)ontwikkeling van onze WIJ-teams. Daarbij volgen wij het Coalitieakkoord "Voor de verandering" en het door uw raad vastgestelde beleid met betrekking tot het sociale domein. Kernwaarden daarin zijn samenwerking (met burgers, aanbieders en ketenpartners), integraliteit (van ondersteuning), burgerinitiatieven die leiden tot vernieuwing waarbij o.a. het principe "right-to-challenge" geldt en dienstbaarheid (van onze gemeente aan de samenleving). We willen aanjager van de verandering zijn voor de zittende partijen en ruimte bieden aan nieuwe aanbieders en initiatieven.

Wij beogen met de inkoop 2016 e.v. de transformatieopgave te ondersteunen, waarbij de inkoop moet leiden tot het contractueel (middels inkoop en/of subsidie) vastleggen van die ondersteuning waarover zorgvragers in een wijk tevreden zijn en die we contracteren tegen structureel lagere kosten. Daarmee is het van belang om grip te krijgen op het zorgvolume.



Wezenlijke voorwaarden hiervoor zijn een eenduidige regie op de inkoop-en transformatieopdrachten. Daarnaast integraliteit op de beleidsdoelen bij de inkoop en het contractmanagement. Ook een continue validatie van de WIJ-teams (als gekozen middel voor het sturen van de toegang tot zorg/ondersteuning) en het zoveel mogelijk ontschotten van budgetten én productenlijst (zoals deze tot 2015 werden gehanteerd) zijn in deze van belang.

De nadere uitwerking van de inkoop is een proces, dat tijd kost, dat gericht is op transformatie en derhalve een grote mate van flexibiliteit vraagt door de jaren 2016,2017. Het moet ruimte openlaten om bestuurlijke keuzes te maken voor de periode 2018 e.v. Wij leren continu, weten nog lang niet alles en halen veel noodzakelijke kennis van en ervaringen met het zorgveld bij onze burgers/cliënten.

Wij houden voor dit complexe proces derhalve rekening met de volgende uitgangspunten:

- De Toegang (m.n. de WIJ-teams) is de sleutel tot de zorgvraag (zowel voor het volume als voor de inzet van de middelen)
- Geld en het maken van resultaatsafspraken is het meest effectieve sturingsmechanisme (prestaties van aanbieders moeten afdwingbaar zijn)
- De (Zorg)inhoud is gemeenten nog deels onbekend, maar we weten wat we willen (o.a. in termen van zelfredzaamheid en participatie)
- WIJ-teams behoeven opdrachten c.q. heldere pilotdefinities
- Outcome (gericht op het met inzet van ondersteuning te realiseren resultaat) contractering biedt de sterkste prikkel tot innovatie
- De gemeente is monopsonist (enige vrager) en is derhalve de partij met de meeste invloed en verantwoordelijkheid in het maatschappelijk Domein

Duur van de contracten

Voor 2015 is (deels gekoppeld aan het overgangsrecht) gekozen voor een contracttermijn van 1 jaar. Bij de komende inkoop wordt rekening gehouden met o.a. het aflopen van het RTA Jeugd in 2018, de mogelijkheid c.q. wenselijkheid om na 2017 op basis van de verkregen inzichten en het aflopen van verschillende contractperiodes nieuwe en/of andere keuzes te maken en tenslotte de doorontwikkeling en evaluatie van de WIJ-teams. Daarnaast dient er ook tijd worden genomen om te evalueren en bij te sturen en wordt tegemoet gekomen aan het met de raad afgesproken principe van "right-to-challenge". Hierbij willen we burgerinitiatieven de ruimte geven zich te ontwikkelen, hetgeen bijdraagt en appeleert aan onze civil society. Dit kan leiden tot substitutie van bestaand/gecontracteerd "oud" zorgaanbod.



Er worden daarom in principe voor 2 jaar afspraken gemaakt:

- 2016 en 2017 waar wenselijk/mogelijk en korter waar nodig (product/dienstverlening gerelateerd), gekoppeld aan de mogelijkheid van optionele verlenging (daar waar nodig en passend/geen verplichting)
- argumenten kunnen daarbij zijn: kostenvoordelen, continuïteit (met name zwaardere zorg/ondersteuning), gewijzigde inzichten, maar ook het tussentijds toelaten van aanbieders of het afscheid nemen van aanbieders evenals het vermijden van meerkosten voor zowel gemeente als aanbieders bij meerdere inkoopprocedures
- de looptijd van een overeenkomst kan per arrangement verschillen

Centrumtaken Beschermd Wonen en Maatschappelijk Opvang

De gemeenten Groningen is centrumgemeente voor Beschermd Wonen en Maatschappelijke opvang. Deze taken vallen m.i.v. 2015 onder de Wmo. Waar gemeenten voor 2015 al ervaring hadden met de Maatschappelijke Opvang (MO), is het Beschermd Wonen een nieuwe taak. Voor 2015 lag ook hier de focus op continuïteit. Net als bij de MO is ook hier sprake van een groep cliënten met relatief zware problematiek. De komende maanden wordt, in het kader van de transformatie, een meerjarenprogramma opgesteld. De inkoop 2016 e.v. dient dit proces te ondersteunen en daar waar het nu al kan de samenhang met de andere onderdelen binnen het sociale domein te borgen. Er wordt naar gestreefd deze specifieke zorgtaken (waar de doelgroep elkaar vaak raakt) meer inhoudelijk op elkaar te laten aansluiten. Hierbij wordt rekening gehouden met het Rijksbeleid en de regiogemeenten die deelnemen aan de centrumregeling.

Wat gaan we in hoofdzaak inkopen:

1. Resultaatgerichte en vereenvoudigde maatwerkvoorzieningen (efficiënter en waar mogelijk effectiever) door middel van het afsluiten van arrangementen (deels) gericht op doelgroepen
2. Verschuiving van zorg die nu nog geleverd wordt in de vorm van maatwerk door zorgaanbieders naar zorg die wordt geleverd door WIJ-teams, rekening houdend met de ontwikkeling die daar nog plaats moet vinden
3. Deskundigheid (m.n. in de toegang) die ondersteuning op maat weet te kwantificeren
4. Pilots die bewezen vernieuwing en kostenreductie hebben opgeleverd en die potentie hebben om dit in het noodzakelijke/gevraagde volume ook te kunnen



Er worden nieuwe arrangementen afgesloten met bestaande en nieuwe aanbieders voor de volgende bestaande producten (voor zover niet opgenomen in een collectieve of voorliggende voorziening):

- Begeleiding individueel
- Begeleiding groep/dagbesteding
- Persoonlijke begeleiding voor de grondslagen VG, GGZ, en ZG
- Kortdurend verblijf

Centrumtaken:

- Beschermd wonen/ZZP's en GGZ-C
- Maatschappelijke opvang
- Dagbesteding OGGZ

Individuele Voorzieningen:

- Huishoudelijke hulp (2)Hulpmiddelen
- Vervoer (voor zover al aan de orde - dit gaat grotendeels (boven)provinciaal plaatsvinden),

en

- Producten die (nieuw) bij wijze van collectieve voorziening worden aangeboden

en

- Pilots (die nog nader zullen worden gedefinieerd)

Doelstellingen en sturing

Om de doelstellingen en ambities van de gemeente, t.a.v. de ondersteuning van burgers en de ontwikkeling van het maatschappelijk Domein, te kunnen realiseren, dient de inkoop sturing van het zorgveld mogelijk te maken. Daarbij sturen we op flexibiliteit in onze contracten, verbinden we aanbieders aan het proces door ze actief te betrekken bij het realiseren van de doelen van onze gemeente. Daarmee willen we maatschappelijke onrust of een prijsverhogend effect vermijden. Ook willen we aanbieders verantwoord laten afbouwen naar een minimaal noodzakelijke infrastructuur (voor meer specialistische zorg). Als gemeente borgen we de beweging; de verantwoordelijkheid voor de feitelijke afbouw leggen we bij de aanbieders neer. We sturen op integraliteit van het zorg/ondersteuningsaanbod en willen daarvoor de verschillende budgetten zoveel mogelijk ontschotten. Door zelf inzicht te verwerven in de (kost)prijzen van zorg willen we verantwoord sturen op prijs. Tot slot wordt er separaat gekeken naar nut/noodzaak van subsidies nu er wijkgericht wordt gewerkt. Dit wordt verwerkt in de PvE's 2016 en de gesubsidieerde instellingen ontvangen een vooraankondiging van aanstaande veranderingen. Daarbij kijken we nadrukkelijk naar die activiteiten die instellingen ontplooiën die ook door de sociale teams (kunnen) worden gedaan (basisvoorzieningen). Heel concreet zou dit kunnen betekenen dat bepaalde subsidies niet meer worden verstrekt omdat er voorliggende of betere oplossingen zijn ontwikkeld.



In een proces als dit zijn er meerdere afwegingen en keuzes te maken. Een aantal willen we graag met u delen.

- Keuzevrijheid is een voornaam goed en het inzetten van PGB doet hier recht aan.. Wij blijven het PGB inzetten, waarbij ervoor zorgen dat er een dusdanig vernieuwd aanbod is van gecontracteerde ZIN ondersteuning dat dit ook meer keuzevrijheid biedt. Op deze wijze blijft de verhouding PGB/ZIN budgettair meer in evenwicht. Overigens beperkt logischerwijs het versterken van de basisvoorzieningen in een wijk de keuzevrijheid ook enigszins. De gemeente creëert dan het aanbod en individuele voorzieningen zijn dan minder nodig.
- Door subsidies dienstbaar te maken aan de integrale inkoop strategie maatschappelijke ontwikkeling en deze te integreren in arrangementen, zal er (op termijn) een afweging m.b.t. nut/noodzaak van de huidige subsidies moeten worden gemaakt. Dit zou ingrijpende consequenties voor instellingen kunnen hebben.
- De gemeente volgt in principe haar eigen inkooptraject. Daar waar noodzakelijk (bijvoorbeeld vanwege prijsvoordelen of als taak centrumgemeente) wordt met de regio gezamenlijk gecontracteerd. In 2015 is nagenoeg alle zorg/ondersteuning regionaal ingekocht. Voor de jeugd (via de afspraken uit het RTA), beschermd wonen en MO blijft dit grotendeels zo. Er wordt gezocht naar evenwicht tussen lokaal inkopen (begeleiding) en gezamenlijk inkopen (dure functies met verblijf).
Het Dagelijks Bestuur van de Gemeenschappelijk Regeling Publieke Gezondheid & Zorg heeft besloten om ook in 2016 gezamenlijk de Jeugdzorg in te kopen. Deze besluitvorming wordt nog aan de afzonderlijke colleges voorgelegd. Inhoudelijk zal er ook hier sprake zijn van een verschuiving naar transformatie. Via dit bestuur worden de wensen van de gemeente Groningen m.b.t. de lokale (beleids- en contracteer)ruimte bij het RIGG ingebracht. Op een aantal onderdelen is de gemeente Groningen centrumgemeente. Bij de inkoop 2016 e.v. wordt deze rol goed gescheiden van de lokale opgave.
- Voor cliënten Beschermd Wonen is sprake van een mate van doelgroepenbeleid. Het ontschotten van budgetten en integrale casuïstiek staan hier haaks op. Het is wenselijk doelgroepenbeleid toe te staan zolang dit geen nadelige effecten heeft voor integraliteit en de hoogte van de kosten.
- De rol die wij als gemeente kiezen in de sturing kan divers zijn. Gelet op het feit de gemeente monopsonist is, is het wenselijk om de komende 2 jaar in hoofdzaak kiezen voor de rol van manager. Dit houdt in een sterke sturing door de gemeente. De gemeente neemt daarbij zelf de organisatie van de Maatschappelijke Ondersteuning op zich.



Dat doen we feitelijk al door het inrichten van de sociale teams/WIJ teams en het beheren van de toegang. Sterke sturing is vooral nog nodig om te borgen dat er voldoende integratie, efficiency en vernieuwing plaatsvindt en dat kosten beheersbaar blijven.

- Wijkgericht werken houdt in dat er sterk naar de vraag/behoefte in een wijk wordt gekeken. Burgers en daarmee ook burgers die ondersteuning behoeven bepalen deze vraag. Er zal in het inkoopproces nadrukkelijk aandacht gevraagd worden voor burger/cliëntparticipatie. We zoeken daarbij naar effectieve en nieuwe manieren van overleg. Waar mogelijk wordt dit gekoppeld aan de herijking van de huidige adviesorganen en streven we er naar deze dichter bij de burger te brengen.

Van belang is risico's te onderkennen en daar straks bij nadere uitwerking van de inkoop en de besluitvorming beheersmaatregelen op uit te werken. Op dit moment kennen we in de doorontwikkeling van het sociale domein de voornaamste risico's.

- Een groei van het Zorgvolume en daarmee de druk op de (krimpende) middelen
- De kostenontwikkeling WIJ-teams (beperken door strikt te monitoren, resultaatopdrachten en de mogelijkheid om o.b.v. voortschrijdend inzicht bij te sturen)
- T.g.v. versnippering en onbekenheid met het veld het mogelijke contracteren van oplossingen (en daarmee kosten) voor hetzelfde resultaat (zorg/ondersteuning)
- Het structureel wegvallen van noodzakelijke infrastructuur aan zorgaanbieders
- De bekostiging van een te grote specialistische vraag (capaciteit provinciaal in beeld brengen, monitoren van de vraagontwikkeling en demografische ontwikkelingen betrekken).
- Een (te laag) tempo van versterking voorliggende voorzieningen dat niet aansluit bij verschuiving van zorg van maatwerkvoorzieningen naar de voorkant of dat niet direct besparingen oplevert.
- Maatschappelijke onrust bij interventie op grote aanbieders.
- Gebrek aan ketenzorg (zo noemde een aanbieder het voorbeeld van de noodzaak van meer sociale huurwoningen geschikt voor ambulante begeleiding voor uit te stromen cliënten Beschermd Wonen).
- Het vastzetten van financiële middelen, hetgeen flexibiliteit ontnemt

Vervolg

Wij willen graag uw raad een actieve rol in dit complexe proces geven. Daarom nodigen wij u graag uit voor een informele werksessie op 25 maart om (ambtelijk ondersteund) hierover met ons van gedachten te wisselen.



Daarbij zal de voorgestelde aanpak in een verdiepingslag worden toegelicht en wordt u uitgenodigd suggesties te doen voor deze aanpak. Dit doen we graag voorafgaand aan de formele behandeling in de commissievergadering van 1 april a.s. In april zullen we vervolgens bijeenkomsten met zowel cliënten(organisaties), aanbieders als ketenpartners organiseren om onze voornemens te delen, te toetsen, draagvlak te creëren en input te verzamelen voor de feitelijke inkoop.

Deze bijeenkomsten continueren we de rest van het jaar. In de periode van maart tot en met mei bij wijze van marktconsultatie. Ook gebruiken we deze periode voor de uitwerking en ontwikkeling van nieuwe arrangementen en bijbehorende inkoopmodellen. Vanaf mei om de effecten van de contractering 2015 te bezien en verbetermogelijkheden te monitoren. In mei/juni komen we bij uw raad voor de start van de inkoop en het duiden van de middelen uit de meicirculaire. Vervolgens start voor de zomer het feitelijke proces van contracteren, waarbij we ons richten op het afronden daarvoor in september/oktober. Parallel hieraan loopt het proces van subsidieverlening 2016.

Wij gaan er van uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over onze voornemens en rekenen op een vruchtbaar en integraal inkooptraject.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
Peter den Oudsten

de secretaris,
Peter Teesink