

Inkoopplan Sociaal Domein 2014 – 2015

Gemeente Nijkerk



Nijkerk, 17 juni 2014

1. Inhoudsopgave

1. Visie op Nijkerk	3
1.1 De uitdaging.....	3
1.2 Visie en principes	3
1.3 Inkoop als middel.....	4
2. Inkoop Sociaal Domein	5
2.1 Overeenkomst en subsidie.....	5
2.2 Contracteermiddel	6
2.3 Bekostigingsmodel.....	6
2.4 Toeleidingsmodel.....	7
2.5 Monitor.....	7
3. Inzet Sociaal Domein Nijkerk	9
3.1 Coalitieakkoord ‘Samen de uitdaging aangaan’	9
3.2 Lokaal of regionaal inkopen?	9
3.2.1 Twee vragen, vier scenario’s.....	9
3.2.2 Lokaal organiseren.....	10
3.2.3 Bovenlokaal organiseren	10
3.2.4 Overzicht lokaal/regionaal inkoop Wmo/Awbz	11
Participatiewet.....	12
3.3 Keuzes en proces	13
3.3.1 Contracteermiddel.....	13
3.3.2 Bekostiging.....	15
3.3.3 Toeleiding.....	16
3.3.4 Monitor	17
3.4 Conclusie inkoop Sociaal Domein Nijkerk.....	18
4. Tijdspad	19
Bijlage I: Juridische procedure bij contracteermiddel.....	20
Bijlage II: Bestuurlijk aanbesteden... ..	21

1. Visie op Nijkerk

1.1 De uitdaging

Gemeenten staan aan de vooravond van één van de grootste operaties in de geschiedenis van het sociale domein: de transitie en transformatie van delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), de Wet op de Jeugdzorg naar de Jeugdwet en de komst van de Participatiewet. Vanaf 1 januari 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor deze nieuwe diensten. Deze diensten zijn nu nog regionaal of landelijk georganiseerd via zorgkantoren, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en provincie en centraal gefinancierd door het Rijk en de provincie. Zowel de organisatie als de financiering gaat vanaf 1 januari 2015 via gemeenten lopen. De transitie en transformatie van de genoemde diensten gaat gepaard met forse bezuinigingen.

Op dit moment wordt bij ondersteuningsvragen het zelf-oplossend vermogen van de inwoners, hun netwerk en de samenleving soms nog te weinig aangesproken. Ook is de inzet van ondersteuning niet altijd even effectief. Signalen over inwoners komen nog niet altijd goed samen en er is te weinig coördinatie tussen verschillende betrokken organisaties. Ook is de toegang versnipperd georganiseerd. Het is niet altijd duidelijk voor inwoners waar zij met hun ondersteuningsvragen terecht kunnen. Via dit inkoopplan verschaffen we in Nijkerk inwoners en aanbieders duidelijkheid over de wijze waarop we binnen het sociale domein de inkoop organiseren.

1.2 Visie en principes

Gemeenten worden per 2015 verantwoordelijk voor nieuwe diensten in het sociale domein. Daarbij maken we gebruik van een aantal principes. Daarmee willen wij de geconstateerde problemen aanpakken. De principes houden onder andere in dat de vraag van de inwoner centraal staat, de ondersteuning dichtbij huis wordt georganiseerd en dat maatwerk wordt geleverd. Daarbij mag ruimte zijn voor verschillen omdat niet elke inwoner en elke ondersteuningsvraag hetzelfde is. Vanuit de gemeente willen wij gaan sturen op resultaat (zowel voor individuele inwoners, in wijken en op gemeentelijk niveau) en zoveel mogelijk toe naar ontschotting van financiële middelen. In totaal zijn in de visie op Nijkerk: *'Iedereen doet en telt mee'* driemaal 5 principes voor het Sociaal Domein geformuleerd. In het coalitieakkoord *'Samen de uitdaging aangaan'* zijn deze binnen de drie pijlers herkenbaar vertaald. De principes voor het sociale domein zijn:

Principes vanuit 'Iedereen telt en doet mee'	
Inhoudelijk	<ol style="list-style-type: none">1. Alle inwoners nemen naar vermogen deel aan de samenleving.2. Voorkomen is beter dan genezen.3. De vraag van de inwoner en het resultaat staan centraal.4. De oplossing wordt eerst gezocht bij de inwoner zelf en diens omgeving.5. Er is professionele ondersteuning beschikbaar.
Organisatorisch	<ol style="list-style-type: none">1. Ondersteuning wordt dichtbij huis georganiseerd.2. Maatwerk – ruimte voor verschillen.3. Eén huishouden – één plan – één regisseur.4. Slim organiseren van het ondersteuningsaanbod.5. Lokaal doen wat lokaal kan en regionaal doen wat doelmatig en noodzakelijk is.
Sturing	<ol style="list-style-type: none">1. Faciliteren van initiatieven uit de samenleving.2. Sturen op resultaten.3. Beperken overhead: geen onnodige bureaucratie.4. De door het Rijk beschikbaar gestelde middelen zijn leidend.5. Ontschotten van de financiële middelen en organisaties.

Uit deze principes zijn doelstellingen in het sociale domein afgeleid. Deze zijn:

- 1) Huishoudens die ondersteuning nodig hebben, weten waar zij met hun vragen terecht kunnen.
- 2) Huishoudens die ondersteuning nodig hebben, hebben zelf de regie in handen bij het zoeken naar een oplossing. Hierbij maken we met ondersteuning vanuit algemene voorzieningen zoveel mogelijk gebruik van de eigen kracht van de inwoner en zijn netwerk binnen de actief betrokken samenleving.
- 3) Kwetsbare huishoudens, waarbij sprake is van meervoudige problematiek, krijgen gecoördineerde ondersteuning. Een regisseur gaat samen met de inwoner op zoek naar een oplossing en legt deze vast in een integraal ondersteuningsplan.
- 4) Huishoudens, die niet in staat zijn om ondersteuning te vragen of te vinden, worden via het opvangen en op een centrale plek vastleggen van signalen geholpen.
- 5) Inwoners leveren waar mogelijk naar vermogen een actief betrokken bijdrage aan de samenleving.

1.3 Inkoop als middel

Onze principes en doelstellingen brengen met zich mee dat wij niet alleen naar de nieuwe diensten moeten kijken, maar ook naar de (voor de gemeente) al bestaande taken en verantwoordelijkheden in het sociale domein. Algemene voorzieningen, die een integrale rol spelen bij het realiseren van onze ambitie, worden nu veelal uitgevoerd door lokale organisaties met behulp van subsidierelaties. Die subsidierelaties leiden vaak tot aanbodgericht werken. Vanuit de wens om actiever op de vraag aan te sluiten wordt deze financiële relatie vernieuwd. Dit geldt niet voor de Participatiewet: uitzendbureaus en het Werkplein in Amersfoort zijn algemene voorzieningen, waar inwoners al volop gebruik van maken.

Gemeenten worden geconfronteerd met een bezuiniging van 40% op de Hulp bij het huishouden (HbH), deze activiteit maakt net als de algemene voorzieningen onderdeel van de Wmo. Met dergelijk drastische financiële kortingen, moeten wij de HbH ook fundamenteel anders gaan organiseren om onze principes en doelstellingen te realiseren. Inkoop vormt hierbij een belangrijke activiteit. Succesvol inkopen vormt een bijzondere bijdrage aan het succesvol implementeren van de driemaal vijf principes uit onze visie *'Iedereen telt en doet mee'*. Onder inkoop verstaan wij in dit plan:

- 1) De wijze waarop wij afspraken met organisaties vastleggen.
- 2) De wijze waarop wij de prestaties die in het contract (of subsidie) staan financieren.
- 3) De wijze waarop wij inwoners toeleiden naar organisaties.
- 4) De wijze waarop wij monitoren en wat wij willen monitoren.¹

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op inkoop in het Sociaal Domein; wat is het? Daarin staan wij stil bij de vier stappen. Ook wordt het verschil tussen privaatrechtelijke overeenkomst en publiekrechtelijke subsidie beschreven. In hoofdstuk 3 worden de gemeentelijke keuzes bij de inkoop in het sociale domein beschreven. In hoofdstuk 4 volgt een globale planning en een overzicht van activiteiten die nodig zijn om onze keuzes te implementeren.

¹ Zie Robbe, T.H.G. & Ramos Antonio, O. (2014). *De vier-eenheid van inkoop in het sociale domein*. Robbe & Partners, Nieuwegein.

2. Inkoop Sociaal Domein

Inkoop in het Sociaal Domein gaat over de inzet van financiële middelen om maatschappelijke doelen te realiseren. Die inzet kan op verschillende manieren plaatsvinden. Die manieren zijn steeds een combinatie van een keuze voor:

- 1) Een manier van contracteren.
- 2) Een manier van bekostigen.
- 3) Een manier van toeleiden.
- 4) Een manier van monitoren.

Naast deze vier inkoop-elementen wordt eerst het onderscheid tussen een overeenkomst en subsidie toegelicht.

2.1 Overeenkomst en subsidie

Over het verschil tussen overeenkomsten en subsidie is al veel geschreven. Het onderscheid is vooral juridisch van aard. In beide gevallen zetten gemeenten financiële middelen in om maatschappelijke doelen te bereiken. Zowel overeenkomsten als subsidies zijn onderdeel van inkoop in het sociale domein. Wat zijn de verschillen?

- Een privaatrechtelijke overeenkomst valt onder de werking van het Burgerlijk Wetboek.² De overeenkomst geeft je recht op de levering van de afgesproken diensten. De organisatie waarmee je een overeenkomst sluit heeft, bij levering, recht op een betaling. Als een van beide partijen bij de overeenkomst zijn afspraken niet nakomt, dan kan nakoming en/of een schadevergoeding worden gevorderd. In een overeenkomst kan naast of in plaats van een inspanning overigens ook een resultaat worden afgesproken. Het is dus mogelijk om niet (alleen) activiteiten te financieren, maar ook (alleen) resultaten. Deze resultaten zijn juridisch afdwingbaar met vordering op nakoming, of een schadevergoeding op uitblijven.
- Een publiekrechtelijke subsidie valt onder de werking van de Algemene wet bestuursrecht.³ In het geval van een subsidie kan een organisatie aanspraak maken op financiële middelen te verstrekken door een bestuursorgaan (College van B&W of gemeenteraad). De aanspraak op die middelen komt tot stand omdat de organisatie bepaalde activiteiten uitvoert waarvan een gemeente vaststelt dat zij deze wil financieren. Als de gesubsidieerde organisatie deze activiteiten niet of niet conform de afgegeven beschikking uitvoert, dan kan de subsidie worden teruggevorderd. In subsidieovereenkomsten gaat het veelal om ondersteuning van activiteiten (aanbodgericht), er worden over het algemeen geen resultaatafspraken gemaakt terwijl dit met het oog op de transformatie in het sociale domein gewenst is. Belangrijk is ook dat de subsidie expliciet alleen activiteiten financiert, resultaten kunnen niet worden gefinancierd. Het is daarnaast juridisch onduidelijk of resultaten vooraf als randvoorwaarde mogen worden genoemd voor het definitief vaststellen van de subsidie bij de eindafrekening. In ieder geval zijn deze resultaten niet juridisch afdwingbaar met vordering op nakoming. Ook is schadevergoeding niet mogelijk.

² Boek 6 en mogelijk boek 7 BW.

³ Hoofdstuk 4 Awb.

2.2 Contracteemodel

Of gemeenten uiteindelijk een privaatrechtelijke overeenkomst of een publiekrechtelijke subsidie gebruiken, er moet een proces worden doorlopen om daar te komen. In het sociale domein worden vier contracte modellen onderscheiden:

Model	Kenmerken
1. Bestuurlijk aanbesteden (relationeel contracteren)	<ul style="list-style-type: none"> • Dynamische, open selectie van aanbieders. Aanbieders (zowel klein en groot) die voldoen aan kwaliteitscriteria mogen meedoen. Aanbieders mogen onder voorwaarden uittreden, nieuwe aanbieders binnen de gestelde criteria mogen toetreden. • Langjarige procesovereenkomst, een of meer aan te passen deelopovereenkomsten. • Doorlopende onderhandelingen onder de procesovereenkomst over benodigde prestaties, toeleiding, bekostiging en monitor. Gemeente stelt vast en past aan in co-creatie met aanbieders en inwoners. • Concurrentie in de uitvoeringsfase tussen alle aanbieders (al dan niet in coalities).
2. Maatschappelijk aanbesteden	<ul style="list-style-type: none"> • Selectie en contractering (subsidiering) van een coalitie van aanbieders. • Veelal subsidieregelingen voor 1 tot 4 jaar. • Voorafgaande dialoog met geïnteresseerde partijen, daarna een tender of directe contractering. Gemeente stelt prestaties, toeleiding, bekostiging en monitor vast. Invloed aanbieders en inwoners beperkt tot voorafgaande dialoog. • Concurrentie in de voorfase tussen coalities.
3. Klassiek contracteren	<ul style="list-style-type: none"> • Selectie en contractering van aanbieder met het beste bod. • Veelal overeenkomsten of subsidies (subsidietender) voor 1 – 4 jaar. • Soms een marktconsultatie vooraf. Standaard een bestek of uitvraag waarin gemeente prestaties, toeleiding, bekostiging en monitor vaststelt. Beperkte invloed aanbieders bij consultatie. Geen invloed inwoners. • Concurrentie in de voorfase tussen aanbieders (al dan niet in coalities).
4. Een op een contracteren	<ul style="list-style-type: none"> • Contractering van een aanbieder. • Veelal begrotingssubsidies van 1 jaar. • Gemeente stelt (soms na overleg) prestaties, toeleiding, bekostiging en monitor vast. Geen invloed (andere) aanbieders en inwoners. • Geen concurrentie.

Het te kiezen proces krijgt zijn beslag in een formele procedure. De vraag welke procedure je mag kiezen kan zowel aanbestedingsrechtelijk als bestuursrechtelijk van aard zijn (zie bijlage).

2.3 Bekostigingsmodel

De organisaties waarmee gemeenten in zee gaan, doen dat niet voor niets. Gemeenten betalen organisaties een prijs voor de geleverde diensten. Daarbij is de focus steeds meer gericht op het behaalde resultaat, financiering op basis van slechts een aantal activiteiten wordt in gemeenten fors afgebouwd. Aan de prijs is gekoppeld een antwoord op de vraag hoe je gaat betalen. Met andere woorden: welk bekostigingsmodel wordt gebruikt. Er zijn vier financieringsmodellen te onderscheiden die (ook in combinatie) kunnen worden gebruikt.

Bekostiging	Kenmerken
1. Beschikbaarheidsfinanciering	Organisatie krijgt ongeacht afname een vast geldbedrag, vaak in subsidievorm.
2. Populatiegebonden financiering	Organisatie krijgt geld op basis van hoeveel mensen worden ondersteund.
3. Prestatiefinanciering	Financiering op basis van afgesproken prestaties (in het Sociaal Domein bijvoorbeeld activiteiten).
4. Resultaatfinanciering	Financieren van impact van handelen op de cliënt (effectiviteit geboden hulp) en het daarmee behaalde resultaat.

De concrete uitwerking van een bekostigingsmodel loopt van heel simpel naar heel gecompliceerd. De meest simpele vorm is de beschikbaarheidsbekostiging. Een organisatie krijgt dan gewoon per jaar een som geld en daarvoor houden zij een functie of dienst in de lucht. Er vindt geen afrekening plaats op basis van gebruik. Gecompliceerd wordt het als je bijvoorbeeld per minuut wil gaan betalen voor een activiteit, waarbij je ook nog verschillende diensten benoemt en een bonus/malus wil gaan implementeren. Het dilemma dat speelt is steeds efficiency in de bekostigingsmethodiek ten opzichte van beheersing van die bekostiging.

Juridisch gezien speelt bij de bekostiging ook de fiscaliteit een rol. Vaak wordt gedacht dat beschikbaarheidsfinanciering in de vorm van subsidies niet Btw plichtig is en privaatrechtelijke overeenkomsten waarbij maandelijkse facturen worden verstuurd wel. Dit is echter onjuist. De Wet op de Omzetbelasting 1968 bepaalt of diensten die worden gefinancierd wel of niet Btw plichtig zijn. En het is de inspecteur van de belastingdienst die deze wet interpreteert (uiteindelijk de rechter). De juridische vorm van de afspraken, de doorlopen procedure of de bekostigingsvorm bepalen dus niet de Btw verplichting. Het is daarom belangrijk bij twijfel altijd een advies in te winnen bij de Belastingdienst.

2.4 Toeleidingsmodel

Naast overeenkomsten en subsidieregelingen met organisaties moeten onze inwoners natuurlijk ook nog worden toegeleid naar deze organisaties. Voor deze toeleiding zijn er vier modellen (voor verschillende diensten en/of doelgroepen), waarbij combinaties van modellen mogelijk zijn.

Model	Kenmerken wijze van toeleiding
1 Regie bij de inwoner	<ul style="list-style-type: none"> • Volledig: inwoners kunnen kiezen voor aanbieders die de gemeente heeft gecontracteerd, maar ook voor nieuwe aanbieders (die de gemeente vervolgens contracteert). • Beperkt: inwoners kunnen kiezen voor een aantal aanbieders die de gemeente heeft gecontracteerd.
2 Regie bij de gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Volledig: gemeente bepaalt naar welke aanbieder een inwoner met een bepaalde ondersteuningsvraag gaat. • Beperkt: gemeente laat inwoner keuze uit een beperkt aantal aanbieders dat zij heeft gecontracteerd.
3 Regie via digitale veiling	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente maakt gebruik van bijvoorbeeld een elektronische veiling die bepaalt welke aanbieder gaat leveren bij een inwoner.
4 Regie via een derde	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente werkt gebiedsgericht en laat (bijvoorbeeld een gebiedsteam of regisseur) bepalen welke aanbieder zijn diensten levert bij een inwoner.

2.5 Monitor

Vanuit de afspraken met organisaties willen we twee dingen weten:

1. Worden de afspraken efficiënt uitgevoerd?
2. Als deze efficiënt worden uitgevoerd, zijn ze nodig en zijn de gewenste resultaten op een effectieve wijze behaald?

Om deze twee vragen goed te kunnen beantwoorden zijn eigenlijk drie manieren van monitoren noodzakelijk.

Monitor	Toelichting
1. Beheer	Bij beheer kun je zien welke organisaties iets voor je doen, wat zij doen en wat dat kost.
2. Management	Bij management kun je naast beheer ook zien of de organisaties de afspraken nakomen.
3. Zingeving	Bij zingeving kun je naast managen ook zien of de afspraken maatschappelijk gezien nog nodig zijn.

Er moet idealiter 24 uur per dag zicht zijn op de gecontracteerde en gesubsidieerde organisaties, waarvoor zij gecontracteerd of gesubsidieerd zijn en voor welk bedrag. We hopen in Nijkerk via de ICT-applicatie Mens Centraal hier de komende jaren vorm en inhoud aan te geven waarbij de schaalgrootte van Nijkerk met zich meebrengt dat er geen aparte afdeling statistiek is voor dagelijks toezicht.

Vervolgens willen gemeenten ook weten of organisaties de afgesproken prestaties ook leveren. Dit is contractmanagement, waarbij we sancties of juist bonussen kunnen benutten. Aanvullende afspraken met dezelfde of andere organisaties behoren ook tot de mogelijkheden. Voor contractmanagement zijn gecompliceerdere applicaties nodig. Er moet namelijk ook voortdurend verbinding worden gelegd met andere informatiebronnen. Bronnen waar de prestaties van organisaties worden geregistreerd, zoals bij financiën en klanttevredenheidsonderzoeken.

Tot slot is in het Sociaal Domein relevant dat we kunnen beoordelen of de gemaakte afspraken nog wel relevant zijn. Het sociale domein staat nooit stil en is altijd in beweging. Wat gisteren een probleem leek, kan morgen een oplossing zijn en vice versa. Als gemeente krijgen wij (veel) minder middelen vanuit het Rijk dan nu aan de in te kopen diensten wordt uitgegeven. Dit maakt dat een goede monitor noodzakelijk is om te zien of de gewenste resultaten worden behaald en waarom (niet). Inzage daarin geeft de mogelijkheid steeds bij te sturen op de gemaakte afspraken met aanbieders en inwoners.



3 Inzet Sociaal Domein Nijkerk

Vanuit de vier in hoofdstuk twee benoemde inkoop-elementen, volgen keuzes in het sociale domein die aansluiten op onze ambitie, onze principes en doelstellingen. In paragraaf 3.1 zijn relevante passages uit het coalitieakkoord opgenomen in combinatie met een actueel overzicht van de diensten in het sociale domein. Daarna worden keuzes voor lokaal of regionaal inkopen gepresenteerd. In paragraaf 3.3 worden de inkoop-elementen proces, bekostiging, toeleiding en monitoring gescoord om te beoordelen welke combinatie het beste past bij onze principes en doelstellingen.

3.1 Coalitieakkoord ‘Samen de uitdaging aangaan’

Nijkerk staat voor de uitdaging: vele, vaak kwetsbare, mensen en gezinnen zijn afhankelijk van zorg en ondersteuning. De gemeente wil hier zorgvuldig mee omgaan. Tegelijkertijd wordt het budget gekort. Vanuit het inkoopproces willen we zowel besparen op onnodige bureaucratie als een andere werkwijze binnen het sociaal domein bevorderen. De veranderingen die worden doorgevoerd moeten in het voordeel werken van onze inwoners die op zorg en ondersteuning zijn aangewezen. Daarbij mag niemand tussen de wal en het schip vallen.

Inwoners moeten de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. De gemeente streeft naar een actief betrokken samenleving waarin inwoners en bedrijven ruimte krijgen en verantwoordelijkheid nemen voor zichzelf en voor elkaar. Daarbij wordt aangesloten bij bestaande maatschappelijke initiatieven en deze worden gestimuleerd. De gemeente kiest voor de rol van participerende overheid. Als ontwikkelgemeente is gekozen voor de regierol.

Veel taken zijn nieuw, al doende moeten we leren. Dit wordt een uitdagende opgave. De gemeente wil de participatie vergroten en randvoorwaarden scheppen dat kinderen veilig en gezond kunnen opgroeien in hun gezin, de wijk of de gemeente. Eigen mogelijkheden van mensen en hun netwerk worden benut zodat de eigen regie wordt behouden. Keuzevrijheid, maatwerk en kwalitatief goede ondersteuning horen daarbij. Nijkerk wil de ondersteuning dichtbij mensen organiseren via gebiedsgericht werken. Zo moet bijvoorbeeld een sluitend netwerk ontstaan tussen vrijwilligers, mantelzorgers, de zorg aan huis en intramurale voorzieningen. Vanuit een integrale aanpak per 2015 wordt de lijn vanuit het coalitieakkoord meegenomen en via de keuzes in inkoopplan naar praktisch handelen vertaald om daarmee de noodzakelijke en gewenste transformatie in de Nijkerkse samenleving zo snel als mogelijk vorm en inhoud te geven.

3.2 Lokaal of regionaal inkopen?

3.2.1 Twee vragen, vier scenario's

Of wij lokaal of regionaal zaken willen en kunnen regelen in het sociale domein is van een aantal zaken afhankelijk. Zo moet wetgeving het überhaupt toelaten lokaal zaken te regelen. In de Wmo 2015 geldt bijvoorbeeld dat de doventolk nationaal wordt ingekocht. Bij jeugdhulp geldt⁴ dat een aantal interventies nationaal als bovenregionaal worden ingekocht, maar ook regionaal in de FoodValley vanuit afspraken op basis van het Regionaal Transitiearrangement. Waar de wet of andere verplichtingen echter ruimte laten om keuzes te maken over lokale of regionale invulling, vraagt dit om nadere aandacht. Temeer daar een van onze principes in *'iedereen telt en doet mee'* is: Lokaal doen wat lokaal kan en regionaal doen wat doelmatig en noodzakelijk is.

⁴ Daarbij ligt de nadruk op het vroegtijdig signaleren en het beantwoorden van opvoedingsvragen en veilig opvoeden zodat beroep op zwaardere hulp voorkomen wordt.

De volgende twee vragen zijn voor de keuze lokaal/regionale inkoop vooral relevant:

- 1) Welke ondersteuningsvragen zijn inhoudelijk het beste of noodzakelijk lokaal te organiseren?
- 2) Welke ondersteuningsvragen zijn financieel gezien het beste of noodzakelijk lokaal te organiseren?

3.2.2 Lokaal organiseren

Een antwoord op de inhoudelijk vraag lijkt dat voor algemene voorzieningen, Wmo 2015 inclusief de Hulp bij het huishouden, Jeugdzorg (t/m interventieniveau 3 binnen de gebiedsteams, zie bijlage) en de Participatiewet lokaal organiseren het beste aansluit bij de door ons gehanteerde principes. Het gaat om inwoners van Nijkerk en organisaties actief in Nijkerk (inclusief de gemeente). In samenspraak met de inwoners zelf kan lokaal het beste in kaart worden gebracht wat een inwoner nodig heeft. Dit is ook de ratio achter de decentralisaties: activiteiten dicht bij inwoners organiseren met benutting van eigen kracht en eigen netwerk. Als voorzieningen nodig zijn van buiten de gemeente, dan kunnen wij die inkopen. Hiervoor is niet noodzakelijk dat een andere gemeente of regio de overeenkomsten sluit voor of in naam van Nijkerk. Dat kunnen wij ook zelf, tenzij de wet of andere verplichtingen dat in de weg staan. Via lokale inkoop kunnen wij ook beter onze 15 principes waarborgen in de uitvoering rondom de inwoner die centraal staat en daarop sturen indien nodig.

Een argument voor bovenlokaal organiseren zou het verlagen van bureaucratie en het beheersen van kosten zijn, te bereiken door schaalgrootte. Het verlagen van de bureaucratie en het beheersen van kosten is echter ook lokaal te bereiken. Er zijn voldoende spelers op de markt die een lean ingerichte geautomatiseerde verantwoording, facturatie en monitoring kunnen verzorgen. De kosten hiervan zijn gezien de grootte van Nijkerk niet hoger dan de bedragen gemoeid met uitbesteding aan een andere gemeente of regio. Daar komt nog bij dat de verantwoording, facturatie en monitoring kunnen geheel afgestemd worden op de wensen van Nijkerk⁵. Bij activiteiten die lokaal worden georganiseerd vervalt de regionale solidariteit.

3.2.3 Bovenlokaal organiseren

Voor aanbieders geldt dat schaalgrootte weinig invloed heeft op de kosten. De kosten in zorg en welzijn zijn vooral gerelateerd aan functies genoemd in de vigerende cao's, administratieve lasten en het (overschot) aan vastgoed. Meer zorg (kunnen) leveren betekent niet altijd een hogere productiviteit of efficiëntie en leidt dus niet automatisch tot lagere kosten. Het moeten bedienen van meer gemeenten zal alleen een lichte stijging van de overhead met zich meebrengen. Die overhead is te verlagen door heldere contractuele eisen te stellen.

Bovenlokaal inkopen kan ook betekenen dat zorgaanbieders hoge kosten die zij maken in andere gemeenten afwentelen op onze gemeente. Dit zou ondervangen kunnen worden door gespecificeerde facturen te laten aanleveren, maar dan kunnen wij de inkoop net zo goed zelf regelen. Een mogelijke besparing op de backoffice (in activiteiten en mogelijk fte) is gelijk aan het regionaal beleggen van activiteiten en dus evenmin een argument om niet aan te sluiten bij het principe *'lokaal wat lokaal kan'*.

⁵ Een prijsopgaaf bij het bedrijf Stipter leert dat een volledig geautomatiseerd systeem, 3D breed, (het Maatschappelijke Ondersteunings Platform) ongeveer EUR 30.000 excl. Btw per jaar kost. Stipter geeft daarbij aan dat 1 a 2 fte kan worden bespaard op bestaande administratieve afhandeling en contractbeheer. Nijkerk is op dit moment, in lijn met de regiomeenten, bezig om de ICT-applicatie Mens Centraal te installeren.

3.2.4 Overzicht lokaal/regionaal inkoop Wmo/Awbz

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven op basis waarvan lokaal een afweging kan worden gemaakt. Deze afweging is op dit moment slechts relevant voor de Wmo/Awbz activiteiten, die al dan niet in samenwerking met gemeenten in de regio Amersfoort worden ingekocht. Afgezien van de zwaardere vormen van jeugdhulp en regionale of landelijke inkoop Wmo/Awbz wordt voor 2015 lokaal ingekocht (zie tabel 3.2.5). Het inkoopproces wordt voor 2014 en 2015 ingestoken. In deze periode wordt beoordeeld welke mogelijkheden er zijn om activiteiten Jeugdhulp, die nu nog in de FoodValley worden ingekocht, per 2016 lokaal in te kopen. Deze discussie wordt in 2015 in regionaal verband gevoerd. In onderstaand overzicht is afwisselend via een score en/of inhoudelijke criteria gemeld welke verschillen er zijn.

Voor 2015 kunnen in samenwerking met de regio vier scenario's worden geschetst:

- I. Nijkerk gaat voor 1 jaar of langer mee in een verregaande bovenlokale samenwerking.
- II. Nijkerk heeft een inkooprelatie met een gastheergemeente en deze doet de onderhandelingen en tekent de contracten.
- III. Nijkerk heeft een inkooprelatie met een gastheergemeente en deze doet de onderhandelingen, maar Nijkerk tekent de contracten.
- IV. Nijkerk regelt alles zelf en heeft geen bovenlokale inkooprelatie.

	Scenario I	Scenario II	Scenario III	Scenario IV
Strategie/visie	Overgangsjaar. Kinderziekten tlv regio of gastheer gemeente Meeliften op de kennis/kunde	Zie scenario I	Iets meer lokale inkleuring mogelijk met aanvulling op regiocontract.	Combinatie 3D Nijkerk mogelijk. Verankering lokale visie. Verankering lokale netwerken.
Autonomie/regie	--	-	+-	++ Expertiseopbouw Relatie met zorgaanbieders Couleur locale
Aansluiting hulpvraag/keuzevraag inwoner	--	+-	+-	++
Kosten/uitvoering 3D	2% Wmo budget + % SBG-opzet	2% Wmo budget	2% Wmo budget	Maximaal 2% Wmo budget. Combinatie met backoffice Wmo (1 procesgang). Maatwerk en samenhang 3D mogelijk
Btw-consequenties	BTW inzet gastheergemeente (maximaal)	BTW inzet gastheergemeente (maximaal)	BTW inzet gastheergemeente (beperkt)	Niet van toepassing.
Onderhandelingspositie tov aanbieders basispakket	+	+	+	+
Onderhandelingspositie pluspakket	--	--	+-	++

Risico's financieel	Lokale uitvoering Wmo taken. lokaal goed geregeld. Per 2015 betalen voor overige gemeenten.	Bijdrage 2%, risico's vanuit regionale inkoop.	Bijdrage 2%, risico's vanuit regionale inkoop.	Lokale kennis moet op orde zijn. Kennis niet te delen.
Risico politiek	+	+ -	+ -	++

Op basis van bovenstaande tabel wordt voorgesteld om de uitvoering van de nieuwe Wmo/Awbz taken lokaal op te pakken (scenario IV). Belangrijke argumenten hiervoor zijn dat Nijkerk alle Wmo-taken al lokaal uitvoert (in tegenstelling tot overige gemeenten in de regio Amersfoort). Het proces van beoordeling tot facturering is zodoende lokaal al geregeld, daarop wordt aangesloten. Vanuit een scherpere indicatiestelling is ook enige bestaande ambtelijke inzet beschikbaar. Verder wordt aangesloten op de gesprekken die met de grootste nieuwe zorgaanbieders al hebben plaatsgevonden en de inkoop kan zodoende 3D breed worden vorm gegeven. De kosten van de lokale uitvoering & monitoring achten wij in 2015 vergelijkbaar met de bijdrage voor de regionale uitvoering. Er moet wel extra lokale kennis worden ontwikkeld en de monitoring van hulpmiddelen (nu SBG) moet naar Nijkerk worden overgezet. Daarbij moet worden bedacht dat deze lokale implementatiekosten anders per 2016 of 2017 alsnog moeten worden gemaakt vanuit het adagium: lokaal wat lokaal kan, regionaal wat moet. Willen wij de principes uit *'iedereen telt en doet mee'* succesvol implementeren, dan is bovenlokaal inkopen alleen nodig waar dat wettelijk of op basis van andere verplichtingen is voorgeschreven of reeds in samenwerking met de regio is besloten (FoodValley Jeugdzorg interventieniveaus 4 t/m 7).

Participatiewet

Ten aanzien van de Participatiewet wordt een ander traject doorlopen, die inhoudelijk qua keuzes aansluit bij deze inkoopnota. Vanuit de Participatiewet zijn er activiteiten die verplicht ingekocht moeten worden (bijvoorbeeld activiteiten Regionaal werkbedrijf en het SW-bedrijf). Binnen de taken van de Participatiewet voert Nijkerk al veel ondersteuning in eigen beheer uit, via eigen jobhunters en re-integratieconsulenten. Daarbij wijkt de uitvoering af van de overige transitie waarbij het aanbod nagenoeg altijd door externe aanbieders wordt uitgevoerd. Mocht blijken dat we lokaal in de nabije toekomst toch zaken willen/moeten inkopen, dan sluiten we aan bij de vanuit deze inkoopnota gemaakte keuzes.

3.2.5 Situatie Nijkerk inkoop sociaal domein⁶

In onderstaande tabel is een zo'n actueel als mogelijk overzicht gegeven voor wat betreft de activiteiten die vallen onder de inkoop 3D in Nijkerk.

Taakveld ⁷	Activiteiten	Belegd in 2015
Wmo algemene toegankelijk bestaand	<ul style="list-style-type: none"> • Welzijnswerk • Maatschappelijk Werk 	Lokale inkoopplan
Wmo maatwerkvoorziening bestaand	<ul style="list-style-type: none"> • HH1: Ondersteuning bij huishoudelijke taken, bijvoorbeeld zwaar huishoudelijk werk (schoonmaken stofzuigen, afwas doen, doen van de was etc.) • HH2: Ondersteuning bij de organisatie van het huishouden, bijvoorbeeld wanneer iemand zelf niet ziet wat er moet gebeuren. 	Lokale inkoopplan

⁶ Een voorbehoud ten aanzien van de genoemde activiteiten: mocht in de uitwerking blijken dat de inkoop van een extra activiteit binnen de genoemde taakvelden past in een integrale 3D aanpak is dan wordt dit gelijktijdig opgepakt.

⁷ In de tabel staan de 3D activiteiten benoemd. Voor een financiële monitoring wordt een benutting Zorg in natura (ZIN) en Persoonsgebonden budget (PGB) apart geregistreerd.

	<ul style="list-style-type: none"> • Hulpmiddelen (vervoer) 	
Wmo/AWBZ maatwerkvoorziening nieuw⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Individuele begeleiding • Dagbesteding inclusief vervoer • Kortdurend verblijf 	Lokale inkoopplan
Wmo/AWBZ nationaal/regionale voorziening	<ul style="list-style-type: none"> • Bieden van beschermd wonen en opvang (centrumgemeente) • Doentolk/Hulp op afstand 	Regio Amersfoort/ Nationaal
Jeugd interventieniveaus 1 t/m 3 bestaand	<ul style="list-style-type: none"> • Jeugdgezondheidszorg 0 - 18 jaar • Centrum Jeugd en Gezin • Leerlingenvervoer • Jeugd- en Jongerenwerk • Buurt- en sportcoaches • (Licht) ambulante zorg 	Lokale inkoopplan
Jeugdhulp interventieniveaus 4 t/m 7 nieuw	<ul style="list-style-type: none"> • Intensieve gezinsondersteuning thuis • Ambulante jeugdhulp • Semi-residentiële zorg (orthopedagogische behandelcentra en dagbesteding) • Begeleid zelfstandig wonen/zelfstandigheidstraining • (Therapeutische) Pleegzorg • Gezinshuizen • Verblijf (L)VB/GGZ (ZZP 1 - 3) • Jeugdbescherming/jeugdreclassering • AMKH (deel jeugd) • Medisch Kleuterdagverblijf 	Inkoop FoodValley
Participatiewet 2015 nieuw	<ul style="list-style-type: none"> • Verstrekken uitkeringen: WWB, IOAW, IOAZ, BBZ • Begeleiding naar werk • Bemiddeling naar werk • Jobhunting • Ondersteuning minima • Handhaven • Schulddienstverlening 	Lokale inkoopplan

3.3 Keuzes en proces

Onze ambitie, doelstellingen en principes vragen, zoals hiervoor beargumenteerd, om een vooral lokale aanpak van de inkoop in aansluiting op de activiteiten die vanuit het gebiedsgericht werken worden ondernomen. In deze paragraaf wordt vastgesteld hoe de inkoop vorm wordt gegeven. Welke combinatie van proces, bekostiging, toeleiding en monitor achten wij het meest kansrijk?

3.3.1 Contracteermodeel

Hiertoe analyseren wij elk van de vier inkoop-elementen (hoofdstuk 2) door varianten van elk element te toetsen aan onze 15 principes: inhoudelijk, organisatorisch en sturing (paragraaf 1.2). Via een score is de waardering per keuze weergegeven waarbij de score 1 het meest geschikt is om onze doelen te bereiken. In de verticale balk zijn de varianten benoemd zoals deze per inkoop-element reeds zijn weergegeven.

⁸ Wmo is zowel voor jongeren als ouderen van toepassing.

	Bestuurlijk	Maatschappelijk	Klassiek	Een op een
Inhoudelijk	1	2	2	2
Organisatorisch	1	2	2	2
Sturing	1	1	2	2

- **Inhoudelijk:** bestuurlijk aanbesteden (relationeel contracteren) past het beste bij onze inhoudelijke sturingsprincipes. Dit omdat alleen in bestuurlijk aanbesteden de vraag van de inwoner echt centraal kan staan en daarmee ook het resultaat. Doordat sprake is van een open systeem kan beter worden aangesloten bij de diversiteit aan ondersteuningsbehoeften (denominaties). Door deze open wijze van toe- en uitreding ontstaat een flexibel systeem waardoor vraag en aanbod goed op elkaar kunnen aansluiten. Daarmee wordt mede gepoogd om het PGB gebruik tot een minimum te beperken. Op dit punt en alleen op dit punt verschilt bestuurlijk aanbesteden van de andere processen. Bij maatschappelijk contracteren staan de aanbieders centraal en hun mogelijkheid om coalities te smeden. Bij klassiek aanbesteden staat het beste bod centraal, wat niet per definitie de inwoner centraal hoeft te stellen. In het een op een proces staan met name het voortbestaan van een organisatie en een budget centraal.
- **Organisatorisch:** bestuurlijk aanbesteden past het beste bij onze organisatorische sturingsprincipes. Juist omdat sprake is van een open systeem is alleen bestuurlijk aanbesteden in staat echt maatwerk te garanderen. Veranderende of unieke ondersteuningsbehoeften behoeven geen nieuwe procedures, in plaats daarvan kunnen nieuwe aanbieders of nieuwe initiatieven zich aanmelden of bestaande worden aangepast aan de nieuwe situatie. Bestuurlijk aanbesteden verschilt ook hier op dit punt van de andere processen. In maatschappelijk, klassiek en een op een contracteren vindt alleen in de voorfase concurrentie plaats. Dit maakt dat het maatwerk altijd alleen kan voldoen aan hoe dat op een bepaald moment is gedefinieerd en het beste bevonden door de gemeente.
- **Sturing:** bestuurlijk aanbesteden en maatschappelijk contracteren passen het beste bij de sturingsprincipes. Zij zijn namelijk in staat initiatieven uit de samenleving te faciliteren. Op dit punt verschillen zij van het klassieke en het een op een proces. Klassiek contracteren faciliteert initiatieven uit de samenleving alleen als zij voldoen aan eisen waaraan ook andere economische actoren in een procedure moeten voldoen. Bovendien kunnen zij alleen worden gefaciliteerd ten tijde van het aanbestedingsproces. Iets wat klassiek en maatschappelijk contracteren gemeen hebben. In het een op een proces speelt het initiatief uit de samenleving een ondergeschikte rol. De gecontracteerde organisatie moet er budget voor hebben gekregen het te faciliteren en dan nog alleen binnen vooraf gestelde criteria.

Voorgaande analyse leidt tot de praktische conclusie dat wij voor zowel de algemene voorzieningen, de Wmo 2015 inclusief HbB en de Jeugdzorg tot interventieniveau 3 (zie bijlage) bestuurlijk gaan aanbesteden⁹. Waar mogelijk worden subsidies omgezet naar contracten.

Deze manier van contracteren vraagt commitment van alle partijen (inclusief de gemeente) op een langjarig proces van transitie en transformatie. Ook de omzetting van subsidies naar contracten betekent een transformatieproces waarbij de gemeente partners moet meenemen. De procesovereenkomst zorgt hiervoor. Zowel grote als kleine, generalistische als specialistische organisaties (denominatie gebonden) kunnen deelnemen aan de procesovereenkomst.

⁹ Zie ook bijlage.

Organisaties waarvan inwoners ondersteuning willen en die nog niet zijn gecontracteerd, maar die aantonen wel aan de voorwaarden te voldoen, worden dan alsnog gecontracteerd door de gemeente. Volledige keuzevrijheid is in dit model dus mogelijk. De gemeente onderhandelt steeds met zijn gehele gemeenschap aan aanbieders over de inhoud van onderliggende deelovereenkomsten. Het is van belang dat voor dit continue onderhandelingsproces in ieder geval 1 fte wordt vrijgemaakt als contractmanager c.q. accountmanager.

3.3.2 Bekostiging

	Beschikbaar	Populatie	Prestatie	Resultaat
Inhoudelijk	3	2	1	1
Organisatorisch	1	1	1	1
Sturing	2	1	1	1

- **Inhoudelijk:** prestatiebekostiging en resultaatsbekostiging passen het beste bij onze inhoudelijke principes. Wij willen immers pas dat voorzieningen worden ingezet als de inwoner of zijn sociale netwerk ondersteuning niet zelf kunnen oppakken. Beschikbaarheidsfinanciering past hier in ieder geval niet bij. Wij betalen dan altijd voor interventies, ook als deze niet worden afgenomen. Dit heeft meer weg van aanbodsturing. Populatiegebonden bekostiging is een vorm die beter aansluit, maar niet zo goed als prestatie- en resultaatsbekostiging. Bij populatiegebonden bekostiging rekenen wij immers geen maatwerk af, maar werkzaamheden voor een hele populatie. Daarbij vervalt de uniciteit van de ondersteuningsbehoefte.
- **Organisatorisch:** voor wat betreft de organisatorische sturingsprincipes passen alle vormen van bekostiging.
- **Sturing:** voor wat betreft de sturingsprincipes passen populatiegebonden bekostiging, prestatiebekostiging en resultaatsbekostiging. De laatste omdat wij op resultaten willen sturen. Populatiegebonden omdat de bureaucratie hiermee vermindert, er is minder registratie nodig. Dit is echter ook mogelijk met prestatiebekostiging, bijvoorbeeld per cliënt per maand. Bovendien zorgt prestatiebekostiging ervoor dat wordt betaald voor een geleverde dienst. Dat maakt ontschotten mogelijk (het is duidelijk waar het geld heengaat en waar het vandaan komt), maar ook het leidend laten zijn van de beperkte middelen die beschikbaar zijn.

Voorgaande analyse leidt tot de conclusie dat wij in de onderhandelingen inbrengen dat wij de algemene voorzieningen vooral via prestatiebekostiging¹⁰, resultaatbekostiging en/of via populatiegebonden bekostiging laten lopen. Wij schaffen daarmee de beschikbaarheidsbekostiging via bestaande subsidieregelingen af en gaan werken aan privaatrechtelijke overeenkomsten met afrekening op factuurbasis. Afhankelijk van de algemene voorziening in kwestie onderhandelen wij met de aanbieders uit of deze op prestatie moet worden gefinancierd (elke eenheid afname) of op basis van populatie (een doelgroep of wijk).

Voor de Wmo, jeugdzorg en hulp bij het huishouden zetten wij in op een combinatie van prestatiebekostiging en resultaatsbekostiging. Indien van toepassing zetten wij voor de Participatiewet in op resultaatbekostiging.

¹⁰ In de uitwerking wordt onder andere gekeken naar een aantal prestatieindicatoren zoals: doelrealisatie, afname problematiek, uitval (en redenen), cliënttevredenheid/beleving.

Wij gaan aanbieders die wat leveren daar ook voor betalen. De insteek is om daarnaast prikkels in te bouwen om het ondersteunen van inwoners beter te laten aansluiten op onze principes. Voor inzet van aanbieders die tot dit soort resultaten leidt, wensen wij in ieder geval ook te onderzoeken hoe wij die resultaten zouden kunnen financieren. In alle gevallen gaan wij uit van kostprijsberekeningen op functie (FWG loonschalen in vigerende cao's aangevuld met bedrijfsmatig reële kosten voor werkgeverslatten, overhead en productiviteit) en niet van het bij de gemeente beschikbare budget. Uit onderzoek van KPMG (2014) in opdracht van DIVOSA is gebleken dat de in de AWBZ gehanteerde NZa-tarieven (veel) hoger liggen dan reële kostprijzen. De verwachting is dat via onderhandelingen op basis van reële kostprijzen de totaalkosten binnen het gemeentelijke budget blijven. In de onderhandelingen wordt meegenomen wat de meest effectieve manier is om te laten factureren om administratieve lasten bij aanbieders laag te houden. Voorbeelden zijn factureren per kwartaal of factureren per bediende inwoner per maand (in plaats van uren). Uiteraard worden kwaliteitsaspecten en metingen zoals die nu worden uitgewerkt door de VNG als randvoorwaarde in de overeenkomsten meegenomen.

3.3.3 Toeleiding

	Inwoner	Gemeente	Veiling	Derde
Inhoudelijk	1	2	3	1
Organisatorisch	1	2	3	1
Sturing	1	2	3	1

Inhoudelijk, Organisatorisch & Sturing: om onze principes goed toe te passen is in alle gevallen een combinatie nodig van regie bij inwoners (keuzevrijheid) en de inzet van een derde (het gebiedsteam). Deze combinatie maakt het mogelijk de vraag van de inwoner leidend te laten zijn, maatwerk te laten leveren met verschillen en een regisseur te benoemen. Alleen waar de ondersteuningsbehoefte om algemene voorzieningen vraagt, kan de gemeente meer een rol spelen in de toeleiding. Maar dan zal nog steeds een derde (het gebiedsteam) een rol moeten spelen om de door ons voorgestelde principes te waarborgen. In alle gevallen is het gebruiken van een mechanisme, zoals een elektronische veiling, in ieder geval niet in lijn met onze principes. Dit toeleidingsmodel kan dan ook geen rol spelen. Daarbij moet worden aangetekend dat een elektronische veiling als toeleidingsmodel niet hetzelfde is als een gedegen geautomatiseerde facturatie, verantwoording en monitor. Dat onderwerp hoort echter thuis bij de vorige paragraaf, bekostiging.

Voorgaande leidt tot de conclusie dat wij een combinatie van het model regie derde (regisseur in de zin van het werken via gebiedsgericht werken) en regie inwoner (volledige keuzevrijheid) gaan toepassen.

Voor algemene voorzieningen (zoals consultatiebureau, jeugdgezondheidszorg 4 tot 18 jaar, maatschappelijk werk) en jeugdhulp (zoals jeugd- en jongerenwerk) is deze keuzevrijheid beperkt tot een aantal gecontracteerde aanbieders. Algemene voorzieningen kunnen over het algemeen niet door heel veel aanbieders worden aangeboden. De markt is lokaal snel verzadigd tot een of enkele aanbieders. Voor jeugdhulp geldt voor de lokaal in te kopen activiteiten (interventieniveau 1 t/m 3) hetzelfde. Voor de regionaal in te kopen interventies jeugdhulp worden via de regio FoodValley, op provinciaal of zelfs landelijk niveau aanbieders gecontracteerd. Voor de Wmo 2015 en de Hulp bij het huishouden is volledige keuzevrijheid mogelijk. Inwoners kunnen daar dus ook buiten de gecontracteerde aanbieders zoeken naar gepast aanbod. En dit vervolgens door de gemeente laten contracteren. In Nijkerk willen we daarbij een verschuiving van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen realiseren.

Bij inwoners met een complexere ondersteuningsvraag schakelt de regisseur bij. Voorgaande is geheel in overeenkomst met onze doelstellingen in 'iedereen telt en doet mee'. Voor de Participatiewet worden een aantal activiteiten regionaal binnen de arbeidsmarktregio (in te richten Werkbedrijf) of zelfs landelijk ingekocht.

3.3.4 Monitor

	Beheer	Management	Zingeving
Inhoudelijk	3	2	1
Organisatorisch	3	2	1
Sturing	3	2	1

Inhoudelijk, Organisatorisch & Sturing: Om onze principes goed te kunnen toepassen is in alle gevallen een zingevingmonitor nodig. Alleen als wij op basis van een monitor ook de waarom?-vraag kunnen beantwoorden valt immers te beoordelen of de principes goed worden toegepast. Alleen de zingevingmonitor kan bijvoorbeeld aangeven of inwoners echt eerst zelf aan zet zijn geweest, of initiatieven uit de samenleving ruimte (moeten) krijgen en of resultaten ook echt zijn geboekt of niet. Een harde monitor op contractuele afspraken alleen is onvoldoende.

In de Hoofdlijnnota is opgenomen dat voor de verantwoording binnen het Sociaal Domein een horizontale verantwoording aan de inwoner van groot belang is. Dit aanvullend op een verticale verantwoording in de lijn van College naar de gemeenteraad. Horizontale verantwoording betekent dat instellingen en inwoners die als cliënt of beroepskracht deel uitmaken van de maatschappelijke ondersteuning, betrokken moeten zijn bij het opstellen van het beleid en de uitvoering ervan. Dit is een kernelement van het huidig gemeentelijk sociaal beleid. Deze basis moet worden aangescherpt en op onderdelen aangevuld via de zingevingmonitor, om beter bij de vernieuwingsopgave aan te kunnen sluiten.

Concreet betekent voorgaande dat uit verschillende informatiebronnen moet blijken of de ingekochte interventies juist en effectief worden toegepast, maar ook of dit wel de benodigde interventies zijn. Aangezien het sociale domein voortdurend in beweging is, is het van groot belang die beweging te zien. En daarop de inhoudelijke deelovereenkomsten aan te passen. De inzet is daarom een zingevingmonitor te organiseren. Dit betekent dat wij naast een geautomatiseerd systeem voor verantwoording en facturatie eveneens zullen inzetten op automatisering van het monitoren van individuele inwoners, wijken en de gemeente als geheel. In de onderhandelingen zullen daarom met de aanbieders instrumenten worden onderzocht als de zelfredzaamheidsmatrix, de participatieladder, wijkscans, de index, het MO-Platform en Mens Centraal. Vooral het laatste systeem zal met aanbieders en inwoners (die doen immers mee bij relationeel contracteren) beoordeeld worden op de mogelijkheid 'zin te geven'.

Vanuit de Wmo 2015 worden gemeenten opgeroepen klanttevredenheid te vervangen door klantervaring. Dit zal een verschuiving betekenen van vooral kwantitatieve klanttevredenheidsonderzoeken naar kwalitatieve klantervaringsonderzoeken. Klanten moeten dan niet scoren, maar vertellen. De zingevingmonitor moet hierop worden voorbereid. De zingevingmonitor, moet de komende jaren verder worden uitgewerkt, om gecompliceerdere verbindingen met bronnen waar klantervaring wordt geregistreerd te leggen en koppelingen met bijvoorbeeld een dynamisch lopende sociale index en wijkscans tot stand te brengen. Voor iedere gemeente is een krachtige monitoring van groot belang. Als inkomende partij hebben we op dit moment een informatieachterstand ten aanzien van het soort activiteiten, de kostprijs, doelmatigheid

van het aanbod, etc.. Via een goede monitoring met input vanuit het wijkgericht werken wil Nijkerk de komende jaren grip krijgen op een effectieve en efficiënte werkwijze in het sociale domein.

3.4 Conclusie inkoop Sociaal Domein Nijkerk

In onderstaande tabel is op basis van voorgaande paragrafen een totaaloverzicht opgenomen ten aanzien van de voorgestelde inkoop 3D in Nijkerk:

	Lokaal/Regionaal	Proces	Bekostiging	Toeleiding	Monitor
Wmo algemeen toegankelijk	Lokaal	Relationeel	Prestatie of Populatiegebonden (en Resultaat)	Beperkte keuzevrijheid en Derde	Zingeving
Wmo maatwerkvoorziening (incl. HbH)¹¹	Lokaal	Relationeel	Prestatie (en Resultaat)	Volledige keuzevrijheid en Derde	Zingeving
Wmo maatwerkvoorziening nieuw	Lokaal	Relationeel	Prestatie (en Resultaat)	Volledige keuzevrijheid en Derde	Zingeving
Jeugdzorg interventieniveau 1 t/m 3	Lokaal	Relationeel	Prestatie (en Resultaat)	Beperkte keuzevrijheid (en Derde)	Zingeving
Jeugdzorg Interventieniveau 4 t/m 7	Regionaal	(Regionaal besluit)			
Participatie	Deel lokaal, deel regionaal	Relationeel	Resultaat en prestatie	Beperkt	Zingeving

¹¹ Voor de hulpmiddelen Wmo wordt tot 1 januari 2016 een normale Europese aanbesteding doorlopen. Tot 1 januari 2016 worden de contracten hulpmiddelen Wmo en medische advisering verlengd. Daarbij wordt gelijktijdig beoordeeld of (hoe) de monitoring lokaal vorm wordt gegeven. De inkoop van de medische advisering wordt in de uitwerking van dit inkoopplan daarbij gelijktijdig meegenomen.

4 Tijdsplan

Tijdsplan	Activiteiten
Tot aan 1 juli 2014	Akkoord college Inkoopplan sociaal domein Basisovereenkomst Wmo 2015 (oude en nieuwe taken), Jeugd (interventieniveau 1 t/m 3) en eventueel Participatiewet Opstellen concept Deelovereenkomst Begeleiding, jeugdzorg, Hulp bij het huishouden en eventueel Participatie Opzeggen subsidierelaties. Vaststellen uit te nodigen aanbieders voor overlegtafel Wmo 2015/Begeleiding, Jeugdzorg, Participatie en Algemene voorzieningen (WJPA) Vaststellen uit te nodigen aanbieders HbH Inplannen overleggen Uitnodigen aanbieders WJPA en HbH- toesturen agenda en concept overeenkomsten
Vanaf 1 juni 2014	Start onderhandelingen
Tussen 1 juni en 1 september 2014	1 x bijeenkomst aanbieders HbH plenair – toelichten Basisovereenkomst Wmo 2015 1 x individuele bijeenkomsten HbH – prijsbespreking Deelovereenkomst HbH
Tussen 1 juni en 1 december 2014	6 x bijeenkomst aanbieders Wmo 2015, Participatie en Jeugdzorg – toelichten Basisovereenkomst, onderhandelen Deelovereenkomst (incl. prijs) en implementatie
Tussen 1 juni en 1 oktober 2014	Keuze voor een ICT applicatie zingevingmonitor
1 oktober 2014	Contract MEE Veluwe afgesloten Deelovereenkomst begeleiding gereed Deelovereenkomst jeugdzorg gereed Deelovereenkomst Hulp bij het huishouden gereed Deelovereenkomst Participatie gereed Opzeggen subsidierelaties Algemene voorzieningen per 1 januari 2016
Tussen 1 oktober 2014 en 31 december 2014	Implementatie Deelovereenkomsten begeleiding, jeugdzorg, participatie en hulp bij het huishouden Totstandkoming Regionaal werkbedrijf (Participatiewet)
Tussen 1 oktober 2014 en 1 december 2014	Besluitvorming college Benoeming “netwerkgereguleerder” (verbindingspersoon tussen proces en inhoudelijke Deelovereenkomsten)
Tussen 1 oktober 2014 en 1 december 2014	Implementatie zingevingmonitor
1 januari 2015	Deelovereenkomst begeleiding treedt in werking Deelovereenkomst jeugdzorg treedt in werking Deelovereenkomst Hulp bij het huishouden treedt in werking Deelovereenkomst Participatie gereed
Tussen 1 februari 2015 en 1 juli 2015	6 x overleg bijeenkomst Aanbieders Wmo 2015/Algemene voorzieningen – Deelovereenkomst algemene voorzieningen incl. prijs
Tussen 1 februari 2015 en 1 juli 2015	6 x overleg bijeenkomst aanbieders Jeugdzorg – Deelovereenkomst Jeugdzorg incl. prijs Evaluatie Regionaal Transitiearrangement Jeugdzorg FV en beoordeling integratie met lokale inkoop Nijkerk
Vanaf 1 februari 2015	Monitor via zingeving en verankering periodieke rapportage Periodiek overleg met aanbieders via Basisovereenkomst – bespreking “zingeving” en mogelijk bijsturen inhoudelijke Deelovereenkomsten – info ook meenemen in overleg over Algemene voorzieningen en Jeugdzorg
Vanaf 1 juli 2015	Verdere implementatie

Bijlage I: Juridische procedure bij contracteermodel

Als wij een overeenkomst sluiten, dan zal deze (vrijwel) altijd voldoen aan de definitie van een overheidsopdracht zoals deze in de Aanbestedingswet staat. Het gaat dan om een schriftelijke overeenkomst waarbij je als gemeente betaalt voor het laten leveren van bepaalde diensten of producten. Als deze diensten of producten over de totale (en optionele) looptijd van de overeenkomst een waarde hebben die lager ligt dan EUR 207.000 exclusief Btw, dan zijn de Europese procedures uit de Aanbestedingswet niet van toepassing. In feite ben je vrij een van de procedures te kiezen zoals hierna genoemd, mits je maar kunt uitleggen waarom.

1. Openbare procedure.
2. Niet openbare procedure.
3. Concurrentiegerichte dialoog.
4. Onderhandelingsprocedure met vooraankondiging.
5. Onderhandelingsprocedure zonder vooraankondiging.
6. Meervoudig onderhands.

Ligt de waarde hoger dan EUR 207.000 exclusief Btw, dan is in principe alleen de openbare of de niet openbare procedure toegestaan. Voor maatschappelijke diensten, onderwijs en zorg geldt echter nog een belangrijke uitzondering. Deze diensten zijn zogenaamde 2B diensten. Daarvoor geldt dat je zelf weer een procedure mag kiezen (procedure voor 2B diensten). Alleen als je zeker weet dat er ook aanbieders zijn van buiten Nederland die de opdracht willen en kunnen uitvoeren, mag je de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking niet toepassen.

Als de Aanbestedingswet niet volledig van toepassing is omdat de waarde van de overeenkomst laag is of omdat het om 2B diensten gaat, kun je ook direct met een organisatie naar keuze een overeenkomst sluiten. Vanuit het inkoopbeleid Nijkerk moeten dergelijke keuzes ter goedkeuring aan het college van B&W worden voorgelegd. Vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet je ook nog kunnen rechtvaardigen waarom je met een organisatie direct een overeenkomst sluit. En waarom de belangen gemoeid met het direct sluiten van de overeenkomst met een partij naar keuze zwaarder wegen dan de belangen van de ondernemers die niet in aanmerking komen ervoor.

Voor subsidies geldt eigenlijk dezelfde redenering als de laatstgenoemde voor overeenkomsten. In feite mag je direct subsidies verlenen aan een organisatie naar keuze (vaak zogenaamde begrotingssubsidies, maar ook projectsubsidies). Echter dit moet wel kunnen worden gerechtvaardigd in het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Gelijktijdig geldt daarom dat als je gebruik maakt van een verdelingsmechanisme voor een subsidie, je dat mechanisme ook eenduidig toepast. Vroeger ging dit vooral via 'wie het eerst komt, het eerst maalt' tot aan het vooraf vastgestelde subsidieplafond. Nu introduceren gemeenten steeds vaker een tendermechanisme. Vanuit jurisprudentie blijkt dan dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gaan gelden als 'aanbestedingsbeginselen': gelijkheid, non discriminatie, proportionaliteit en transparantie. Het is dan niet meer mogelijk zomaar met een organisatie naar keuze zaken te doen. Dit moet worden gemotiveerd waarbij de aanbestedingsbeginselen moeten worden nageleefd.

Bijlage II: Bestuurlijk aanbesteden (relationeel contracteren)

Met relationeel contracteren krijgen we steeds meer grip op de inhoud van de divers uiteenlopende taakvelden en wordt beleid steeds integraler vorm gegeven. Partijen moeten transparant zijn in wat ze de gemeenschap aanbieden. Uiteraard gaat dit volgens bepaalde spelregels. Er zal een afvaardiging worden gekozen uit grote, middelgrote en kleine aanbieders waarmee periodiek wordt overlegd over ontwikkelingen in het sociale domein. En over de lopende inhoudelijke deelopereenkomsten. De verwachting is dat die deelopereenkomsten, die in 2014 worden uit onderhandeld (voor de algemene voorzieningen later) op inhoud, ergens in 2015 alweer moeten worden aangepast en fijn geslepen.

Wij stellen in 2014 een procesovereenkomst op voor Wmo 2015 en voor Jeugdzorg waar het lokale wijkgericht werken betreft. In de procesovereenkomst Wmo 2015 nemen wij de nieuwe te decentraliseren AWBZ taken op, maar ook de oude Wmo taken (Algemene voorzieningen en Hulp bij het huishouden). Vervolgens onderhandelen wij onder deze procesovereenkomst Wmo 2015 een deelopereenkomst uit voor Begeleiding, een deelopereenkomst voor Algemene voorzieningen (in 2015) en een deelopereenkomst voor Hulp bij het huishouden. Om over de Algemene voorzieningen te kunnen onderhandelen is het noodzakelijk op zo kort mogelijke termijn de huidige subsidieregelingen op te zeggen. Wij zijn verplicht langjarig gesubsidieerde organisaties minimaal een jaar de tijd te geven zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Gedurende dat jaar zijn wij verplicht de organisaties nog te subsidiëren.

De 'proof is in the pudding', dus in 2015 zal de werkelijkheid laten zien hoe de transformatie werkelijk gaat verlopen. Het relationele contracteren is het enige proces dat het mogelijk maakt die inhoudelijke deelopereenkomsten (de procesovereenkomst staat vast) aan te passen aan wijzigende omstandigheden. Hierdoor is maatwerk in de deelopereenkomsten en dus voor inwoners steeds mogelijk.

Onder de procesovereenkomst Jeugdzorg onderhandelen wij een deelopereenkomst uit voor lokaal in te richten in lijn met de keuze vanuit de interventieniveaus (1 t/m 3 lokaal, zie bijlage 3 voor een toelichting 3D breed). Waar overlap zit met de Wmo 2015 op algemene voorzieningen laten wij die twee deelopereenkomsten op elkaar aansluiten.