

Bijlage: Uitgangspunten inkoop Sociaal domein Tilburg

SW201102

Tilburg wil een **inclusieve stad** zijn, met gezonde en gelukkige inwoners. Een stad waarin iedereen mee kan doen en erbij hoort. Een stad met extra aandacht en ondersteuning voor wie dat nodig heeft. Een stad waarin burgerschap en wederkerigheid centrale en doorleefde waarden zijn. Je bent inwoner van Tilburg en daar spreekt de gemeente je op aan. Tilburgers kunnen gebruik maken van alle voorzieningen die deze stad biedt en waar nodig wordt ondersteuning geboden.

Om gezond en gelukkig te leven is een stevige basis van essentieel belang. We richten ons op de kracht van preventie en steun in het gewone dagelijks leven. Soms individueel en soms voor groepen inwoners.

Denk aan informele ondersteuning, talentontwikkeling, sociale netwerkversterking en voldoende (fysieke) voorzieningen. Tilburgers die het nodig hebben krijgen passende ondersteuning. De mogelijkheden vanuit de eigen omgeving en de sociale basis ondersteunen hierbij zoveel mogelijk.

Om bovenstaande transformatie vorm te geven werken we aan meer impact en betaalbaarheid van het sociaal domein langs drie lijnen:

1. Uitvoeren van hefboomen voor meer impact en betaalbaarheid.
2. Intensiveren van de lobby voor reëel budget.
3. In gesprek met (grote) partners om slimmer en effectiever te werken, waaronder inkoopstrategie.

De nieuwe inkoopstrategie vanuit Jeugdwet, Wmo en Participatiewet is randvoorwaardelijk voor deze transformatie naar meer impactvolle en betaalbare ondersteuning. Bij deze derde transformatielijn diepen we de samenwerking uit met onze partners. Op basis van inzichten en ervaring bepalen we richting en maken we keuzes over bekostiging, toegangsmanagement, leveranciersmanagement en contractmanagement.

We werken toe naar een nieuwe inkoop voor Jeugdhulp, Wmo en Participatie. Een belangrijk doel bij de nieuwe inkooptrajecten is om het aanbod nog beter op elkaar af te stemmen. Veel van onze bewoners maken gebruik van meerdere voorzieningen. Zij moeten geen last hebben van verschillende loketten of schotten in de regelgeving.

Bij Jeugdhulp en Wmo is bovendien aanscherping van het inkoopbeleid van extra belang omdat er op die terreinen forse tekorten zijn met een grote impact voor de gemeentebegroting. Het inkoopbeleid is een belangrijk middel om die tekorten terug te dringen.

Doel is om te komen tot een nieuwe inkoop in 2022 die enerzijds meer stuurt op samenhangende dienstverlening in de verschillende velden en anderzijds stuurt op terugdringen van de tekorten bij Jeugdhulp en Wmo, waarbij we voor Jeugdhulp (en mogelijk ook voor andere onderdelen) al in 2021 een aanscherping realiseren.

Op de velden Jeugdhulp, Wmo en Participatie werken we samen in de regio Hart van Brabant. Voor een deel is dat op basis van wettelijke afspraken, en voor een deel is dat gebaseerd op een weloverwogen gezamenlijk belang. Ondanks dat de regionale samenwerking ook veel van onze aandacht vraagt, is het doel om met een meer samenhangende inkoop betere dienstverlening voor de burgers in te richten.

Met de inkoop willen we de volgende impact realiseren:

Tilburgers die zich onvoldoende redden - waarvoor de balans tussen mogelijkheden en beperkingen negatief dreigt uit te slaan - krijgen passende ondersteuning.



De ondersteuning is gericht op het hervinden van evenwicht zodat zij naar vermogen mee kunnen doen aan de samenleving. De mogelijkheden vanuit de eigen omgeving en de sociale basis ondersteunen hierbij zoveel mogelijk.

We willen dat de hulpverlening die we inkopen **blijvend effectief** is en in goede **samenhang** met het netwerk van de cliënt en andere hulp geleverd wordt¹. De afgelopen jaren hebben gemeenten veel ervaring opgedaan op het gebied van Jeugdhulp, participatie en Wmo. Voor Jeugdhulp en Wmo was dat in een grotendeels nieuw domein. We zijn nu in een fase gekomen waarin we kunnen doorontwikkelen op basis van cijfers en de opgedane ervaring. De geformuleerde uitgangspunten inkoop sociaal domein zijn hier de weerslag van.

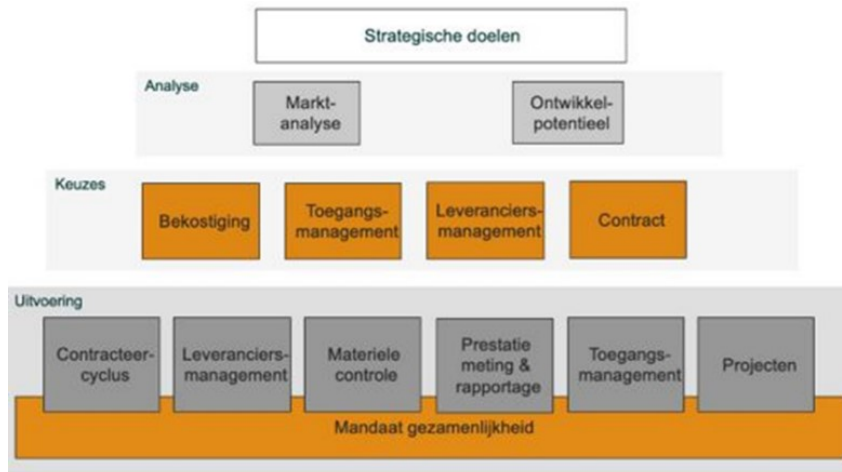
Geleerde lessen

De lessen die we de afgelopen jaren hebben geleerd zijn verzameld bij de verkenning van de inkoopstrategie per veld onder begeleiding van adviesbureau EHdK. De trajecten Jeugdhulp en Wmo zijn afgerond. Het traject Participatie wordt eind 2020 afgerond. Vanwege de urgentie van de tekorten bij Jeugdhulp en Wmo en de relatief beperkte problematiek bij Participatie is er toch voor gekozen om deze uitgangspunten nu al aan uw raad voor te leggen. Een meer gedetailleerde uitwerking op het onderdeel inkoop Participatie volgt.

Op dit moment zien wij het volgende totaalbeeld: De inkoopstrategie is ruimer dan bekostiging. Om transformatie in het sociaal domein te bereiken willen we een aantal inkoopinstrumenten in samenhang gericht inzetten. Deze instrumenten zijn bekostiging, toegangsmanagement, leveranciersmanagement en contract. We hanteren hier het volgende model² voor.

¹ Dit komt overeen en sluit aan bij de uitgangspunten van impact gericht subsidiëren.

² Het model is ontwikkeld door het adviesbureau EHDK in samenwerking met de VNG. EHDK ondersteunt de gemeente Tilburg (en de regio Hvb) bij het formuleren van de inkoopstrategie.



Een belangrijke les die we geleerd hebben is dat de inkoopstrategie maatwerk is. Dit betekent dat we de inkoopstrategie richten op specifieke segmenten van cliënten of soorten van hulp. Zo kunnen we bijvoorbeeld differentiëren in onze aanpak voor hoog specialistische zorg en voor reguliere zorg.

Inzichten leveranciersmanagement

Bij Jeugdhulp en grote delen van de Wmo zijn er veel gecontracteerde aanbieders door focus op keuzevrijheid en de keuze voor een 'open house'- inkoop

Er zijn voor de meeste vormen van ondersteuning veel aanbieders gecontracteerd. Dat maakt samenwerking met de Toegang Tilburg en het voorliggend veld niet makkelijk. Er is destijds gekozen voor een inkoopprocedure op basis van 'open-house', vanuit de gedachte dat door keuzevrijheid een rijker en beter zorgaanbod zou ontstaan. De nadelen waren destijds onvoldoende in beeld. De minister twijfelt nu openlijk aan deze vorm van inkoop en noemt deze 'princiepelijk kwetsief'³. De praktijk in Tilburg is dat we in contractmanagement minder controle hebben en dat we het partnerschap met dragende partijen aan het verliezen zijn. Een ruimere inkoop (meer partijen) heeft de bestaande knelpunten niet opgelost, maar lijkt de vraag eerder aangejaagd te hebben. Bij Participatie is het aantal leveranciers al eerder terug gebracht, mede door noodzakelijke bezuinigingen vanaf 2015. Voor 2020 is gekozen om het grootste deel van de re-integratie activiteiten onder te brengen bij één leverancier of zelf uit te voeren. Het leveranciersmanagement bij Participatie is daardoor relatief overzichtelijk.

Inzichten toegangsmanagement

Arrangementen zijn relatief bewerkelijk; de kosten kunnen daarbij alleen beheerst worden door een selectieve toegang en door sturing op het resultaat

Jeugdhulp en de Wmo worden grotendeels resultaatgericht ingekocht op basis van arrangementen. Dat vraagt om een scherpe indicatiestelling en een sturing op resultaten. Die scherpe indicatiestelling is niet eenvoudig; in de praktijk is het voor de Toegang Tilburg moeilijk om op basis van een kort contact een compleet beeld te krijgen. Voor de Jeugdhulp zijn er meer vormen van toegang en heeft de gemeente weinig grip op de toegang via huisartsen. Aanbieders oefenen bovendien druk uit op de indicatiestelling. Er is nog geen sprake van echte resultaatsturing. De arrangementen zijn bovendien niet geëvalueerd op zaken als overlap en upcoding⁴.

³ Minister De Jonge geciteerd in <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/minister-wil-af-van-open-house-in-jeugdzorg.9858530.lynkx>

⁴ De zorgbehoefte wordt bij upcoding administratief zwaarder voorgesteld dan in werkelijkheid. Hierdoor wordt een zwaardere indicatie afgegeven dan strikt noodzakelijk.

Met het nieuwe reïntegratiemodel is bij Participatie gekozen om meer te investeren in een goed beeld van de vraag van de klant. Op basis daarvan wordt samen met de klant door de klantregisseur op maat een aanpak ingericht. Bij Participatie maken wij gebruik van modules en zijn afgestapt van langlopende trajecten.

Opschaling van zorg gaat betrekkelijk eenvoudig. Afschalen en normalisering gaat veel moeizamer

Voor medewerkers in de toegang is het vaak eenvoudiger om een indicatiebeschikking voor Jeugdhulp of Wmo af te geven, dan een oplossing in het gewone leven van de client te organiseren. Hierbij spelen tijdsdruk, maar ook de expertise bij de toegang een rol. Als er eenmaal een indicatie is, speelt dit ook: vaak is een verlenging gemakkelijker, dan een oplossing in de omgeving van de client organiseren. In het systeem zijn er geen financiële prikkels om de zorg af te schalen. Bij Participatie stuurt de klantregisseur grotendeels vanuit kostenbewustzijn op inzet van middelen en diensten. Toch staan wij ook hier blijvend voor de opgave om de meeste efficiënte dienstverlening in te richten die past bij een zo maximaal resultaat voor de inwoner.

In veel gevallen is er geen verbinding met het gebied, met voorliggende voorzieningen, en het sociaal systeem van de client

Gecontracteerde aanbieders bij Jeugdhulp en Wmo focussen zich op de individuele client en investeren relatief weinig in de omgeving van de client. Dat is juist wel belangrijk! Hierover zijn in de huidige contracten geen concrete afspraken gemaakt. Voor aanbieders is het investeren in de omgeving van de client dan ook financieel niet aantrekkelijk. In het nieuwe reïntegratiemodel Participatie is deze beweging al wel ingezet. De uitdaging is om dat meer in samenhang op te pakken.

Inzichten bekostiging

Jeugdhulp en Wmo zijn in de afgelopen jaren ingekocht op basis van een open-eind financiering. De aantallen cliënten zijn vooraf niet bekend en kennen een stijgende trend. De kosten per individu werden bepaald door de indicatie van de individuele client, in de vorm van een arrangement. In de praktijk bleek dit een bewerkelijk systeem, waarbij het moeilijk was om grip op het budget te houden. Ook is er bv. bij Wmo begeleiding een forse stijging van de gemiddelde kosten te zien, die niet verklaarbaar is vanuit de problematiek van de doelgroep. Hier speelt mee dat de huidige inkoopmethodiek lijkt uit te nodigen om een zo hoog mogelijke indicatie te realiseren. Dat is ongewenst.

Bij Participatie moest er vanaf 2015 al fors bezuinigd worden (meer dan 60% van de oorspronkelijk beschikbare middelen zijn weggevallen). Dit heeft er toe geleid dat er moeilijke en pijnlijke keuzes moesten worden gemaakt. De inkoop is afgestemd op het beschikbare budget. Op basis van de verwachte cliëntaantallen wordt vooraf bekeken hoeveel ondersteuning voor de verschillende groepen cliënten ingezet kan worden. Met leveranciers worden vaste prijsafspraken gemaakt per traject of module. Dit alles heeft er wel toe geleid dat er de afgelopen jaren geen financiële overschrijdingen zijn geweest.

Inzichten op contract

Door de inkoopsystematiek bij Jeugdhulp en Wmo is het aantal aanbieders sterk gegroeid, waardoor er sprake is van versnippering en onbekendheid met elkaar. We willen samenhangende dienstverlening rondom de inwoners vormgeven.

Een goede samenhang maakt normalisering en afschaling van zorg⁵ beter mogelijk. Daar waar er grote transformatievragen liggen is een langdurig partnerschap met aanbieders wenselijk. Waarbij we blijvend oog moet houden voor een goede balans tussen partnerschap en zakelijkheid. Dit biedt ons een gezamenlijke kans veranderingen door te voeren.

⁵ Hiermee wordt bedoeld dat inwoners worden gestimuleerd om oplossingen te vinden in het gewone leven.

Uitgangspunten voor verbetering

Op basis van de lessen die we hebben geleerd, de vergelijking tussen de velden en de vergelijking met andere regio's komen we tot de volgende uitgangspunten voor de beweging die we willen maken in de aanstaande inkoop.

Van zorg overnemen naar het vinden van oplossingen in het gewone leven

De meeste problemen waarmee mensen zich melden kunnen met eenvoudige of gebruikelijke hulp verholpen worden. Dat kan versterkt worden door een beter gebruik en een betere bereikbaarheid van voorliggende voorzieningen te organiseren en inwoners te stimuleren gebruik te maken van collectief aanbod (cursussen, trainingen). Toch zien we drie fenomenen die dit normaliseren bemoeilijken:

1. Voor de toegang is het verwijzen naar geïndiceerde hulp eenvoudiger dan het begeleiden van cliënten naar voorliggende voorzieningen en het persoonlijke steunsysteem.
2. Ook zien we dat maatschappelijke problemen zoals armoede en relatieproblematiek, veelal onjuist vertaald worden naar een individuele zorghulpvraag, waardoor het echte onderliggende maatschappelijke probleem onvoldoende aangepakt wordt en het effect van de ingezette zorg dan ook onvoldoende is.
3. Tenslotte zien we dat nieuwe aanbieders met nieuwe hulpvormen komen. Bij nieuw aanbod ontstaat vanzelf vraag. Niet al dit nieuwe aanbod valt automatisch onder de reikwijdte van de gemeentelijke verantwoordelijkheid.

We willen het vinden van oplossingen in het gewone leven (normalisering) bevorderen door:

1. Bij het stellen van de hulpvraag bij de Toegang (incl. huisartsen) gebruikelijke oplossingen in het gewone leven voorop te stellen. Dat kan bijvoorbeeld door te begeleiden naar T-Helpt.
2. Zorgen dat we voldoende preventieve (collectieve) oplossingen te bieden hebben op wijkniveau zoals opvoedondersteuning, laagdrempelige inloopvoorzieningen voor ouderen of mensen met psychische klachten, of sport en cultuuractiviteiten.
3. De reikwijdte van de gemeentelijke verantwoordelijkheid strikter vaststellen en hanteren en dus sommige hulpvormen niet meer in te kopen en vastleggen in een protocol gebruikelijke zorg. Hierbij is te denken aan activiteiten voor lichte psychische ondersteuning of vormen van dagbesteding.

De gemeenteraad heeft recent (bij de behandeling van de Beleidsnota Integrale Jeugd aanpak) het belang van normaliseren met een motie onderstreept.

Van oog voor de zorgvraag naar oog voor zorgvraag én maatschappelijke rol (werk, opleiding)

Meedoen is één van onze leidende principes. Veel hulpvragen ontstaan als mensen hun maatschappelijke rol verliezen, bijvoorbeeld verlies van hun baan, hun relatie of een belangrijk houvast. We kunnen bijdragen aan het hervinden van een positieve maatschappelijke rol door mensen weer aan het werk te helpen, of een andere vorm van participatie te vinden. Werk, participatie en opleiding bieden erkenning, sociaal contact, dagritme en vaak ook een betere financiële positie. Inwoners die door werk, activiteit of opleiding weer meedoen in de maatschappij doen veel minder beroep op ondersteuning en hulp. Inzetten op werk en participatie is daarom vaak effectiever dan hulpinzet doordat het de oorzaak van de hulpvraag aanpakt. Een opleiding biedt een noodzakelijke basis en kansen. Dit betekent dat er bij elk zorgtraject bekeken wordt of inzet van participatie meerwaarde heeft en of er flexibele combinaties gemaakt kunnen worden.

Van een individualistisch en groot zorglandschap naar een overzichtelijk en kwalitatief veld zorgaanbieders dat elkaar kent

We willen dat cliënten een integraal aanbod krijgen als dat nodig is. We verwachten van aanbieders dat zij ook doelen op andere beleidsterreinen ondersteunen voor zover dat bij hun rol past. Bijvoorbeeld: een Wmo aanbieder werkt in het belang van hun cliënt ook samen met participatie en vice versa. We willen toe naar een herkenbare groep aanbieders per doelgroep, en/of per gebied, die aanspreekbaar zijn op hun bijdrage en die ook daadwerkelijk meerwaarde bieden.

Om te bereiken dat partijen elkaar beter kennen en sneller vinden zodat ze elkaar meer dan nu kunnen versterken, willen we aanbieders contracteren op basis van een veelal langjarig partnerschap. Dit betekent dat we van partijen verwachten dat ze pro-actief bijdragen aan de inhoudelijke en financiële doelen van de gemeente.

Binnen verschillende segmenten zijn er op dit moment erg veel aanbieders gecontracteerd. Dat betekent dat er daarmee wat te kiezen valt binnen die segmenten. Door het grote aantal is inzicht en sturing op kwaliteit echter niet goed mogelijk. De nadelen van de deze te versnipperde markt willen we in de nieuwe inkoop voorkomen. We kiezen voor een beperkt aantal aanbieders met de volgende kwaliteiten:

- Voldoende expertise om verschillende problematieken binnen het segment te bedienen
- Aantoonbare kwaliteit door opleiding en het hanteren van erkende en effectieve methodieken
- Goede verbinding met het voorliggende veld en een gerichtheid op het versterken van de sociale context.
- Een degelijk sociaal beleid door het volgen van de CAO en een personele mix met voldoende ervaring
- Aantoonbaar investering in deskundigheidsbevordering en innovatie

Bijkomend is het ook belangrijk om daarbij aanbieders te contracteren die:

- Beschikken over erkende opleidingsplaatsen
- Bereid zijn de nodige flexibele combinaties tussen participatie, Wmo en jeugdhulp te maken
- Aandacht hebben voor het bieden van werk- en opleidingsplaatsen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt

We kiezen voor een kwalitatievere insteek en dat betekent dat er minder keuzevrijheid is. We organiseren hiermee meerwaarde voor cliënten. De aanbieders waarmee we een contract aangaan zijn aanspreekbaar op hun bijdrage en leveren daadwerkelijk meerwaarde. De aanbieders die afvallen bieden dat minder. Het terugbrengen van het aantal aanbieders is geen doel op zich maar een uitvloeisel van de maatregelen die we treffen om de inhoudelijke doelen te bereiken. Een bijkomend effect van minder aanbieders kan zijn dat meer mensen gebruik maken van een PGB. Dit bewaken we door de toets op PGB vaardigheid en aandacht voor de kwaliteit. Dit effect monitoren we en we grijpen in als dat nodig is.

Van lange procedures naar snel op weg geholpen

Het is belangrijk dat inwoners met een hulpvraag snel iemand spreken en dat het liefst direct, indien nodig, de ondersteuning gestart kan worden. Zo voorkomen we dat de klachten of problemen groter worden en mensen onnodig (lang) in een zorgtraject terecht komen.

Bij de Toegang lukt het niet voldoende om mensen tijdig te spreken en direct indien nodig (lichte/informele) ondersteuning in te zetten, dit heeft o.a. te maken met het huidige systeem van indicatiestelling. Dat leidt tot veel bureaucratie en regeldruk, kost veel tijd en dus ook relatief veel geld.

Ook kan meer hulp zonder indicatieprocedure ingezet worden. (zie Van zorg overnemen naar het vinden van oplossingen in het gewone leven (normaliseren)).

Van open-einde financiering naar zoveel mogelijk gesloten financiering per segment

We willen een duurzaam en houdbaar sociaal domein en dat kan alleen als we de kosten beheersen en binnen de begroting blijven, waarbij als voorwaarde wel geldt dat we tegelijkertijd de kwaliteit van dienstverlening op peil blijven houden.

De Wmo en Jeugdwet kennen een open einde financiering. Gemeenten moeten op basis van een vast budget invulling geven aan deze wetten. Gemeenten hebben ruimte voor een eigen invulling en interpretatie, maar daarbij moeten alle inwoners met een relevante hulpvraag geholpen worden. In Tilburg zien we nu dat we door een stijgend aantal aanvragen en een ruime invulling structureel te veel geld uitgeven.

Het beheersen van de kosten doen we samen met aanbieders. Hulpverleners vragen we kritisch te beoordelen wat er echt nodig is, en wat in het gewone leven kan worden opgelost.

Om deze kostenbeheersing te realiseren willen we per segment meer grip krijgen en een maximum budget vaststellen. Hierbij kijken we kritisch naar kwaliteit, kostprijs en intensiteit. Afhankelijk van de inkoopvorm sturen we hier op. Per segment leggen we het maximum budget vast en bepalen we welke inkoopvorm passend is. Dat kan taakgericht, resultaatgericht of inspanningsgericht zijn.

Op segmenten die we taakgericht gaan inkopen hebben we financieel de meeste grip. Aanbieders leveren binnen dat maximum budget de noodzakelijke zorg, en prioriteren die zodat er ook ruimte is voor nieuwe instroom.

Daar waar we kiezen voor resultaatgerichte- of inspanningsgerichte inkoop sturen we op doelmatige inzet (met behoud van kwaliteit) en een maximum budget. Om te voorkomen dat er daardoor cliënten buiten boord vallen monitoren we het zorgvolume precies en sturen we bij in de loop van het jaar door de beschikbare capaciteit te herverdelen. Ook is het mogelijk om budget te reserveren om bij te sturen. Het instellen van een maximum budget kan betekenen dat cliënten niet direct terecht kunnen bij de aanbieder van hun keuze. Dat betekent dat er een wachttijd kan ontstaan of dat voor een andere aanbieder gekozen moet worden.

Van achteraf handhaven naar oneigenlijk gebruik voorkomen en het geld besteden aan zorg

Inwoners van Tilburg mogen er op vertrouwen dat de gemeente het gemeenschapsgeld dat bestemd is voor de zorg, ook daadwerkelijk aan die zorg besteedt. Daarom is het belangrijk om juist gebruik te stimuleren, oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te voorkomen en in te grijpen waar dat nodig is. Dit bereiken we door:

- in de inkoop kwaliteitseisen te stellen aan aanbieders en die zorg die zij leveren;
- hier daadwerkelijk en diepgaand te controleren en verifiëren;
- duidelijke en expliciete afspraken te maken met onze gecontracteerde partners;
- hier handhaving op in te richten en effectief op te treden waar nodig.

We gaan in het inkoopproces “aan de voorkant” kwaliteitseisen aan aanbieders stellen. Deze eisen zien toe op de inhoudelijke en financiële situatie van een aanbieder. We kijken bijvoorbeeld naar de organisatie, het personeel, de juridische bedrijfsconstructie(s) en de mate waarin het beschikbare geld aan zorg wordt besteed. Deze inzichten zijn bepalend voor de keuze of we een aanbieder tot een overeenkomst komen. Deze overeenkomst bevat heldere afspraken, die zo de voorwaarden scheppen voor goede zorg, een gezonde verstandhouding tussen aanbieders en gemeente mogelijk maken en gaan leiden tot effectieve handhaving achteraf als dat nodig is.

De afdelingen sociaal, werk en inkomen, economie en arbeidsmarkt, planning en control, dienstverlening, juridische zaken en veiligheid en wijken werken hierin nauw samen.

Uitwerking

De genoemde uitgangspunten zijn de basis voor de nadere uitwerking van de inkoopstrategieën Jeugdhulp, Participatie en Wmo. Door deze uitgangspunten te hanteren borgen we de samenhang

tussen de drie domeinen. De uitwerking doen we aan de hand van de blokken van het eerder gepresenteerde EHDK model. De aanscherpingen geven vooral richting aan de instrumenten van het inkoopmodel te weten: bekostiging, toegangsmanagement, leveranciersmanagement en contract.