Aan: de bestuurders van de gemeenten in Oost-Veluwe
Van: Melis Jan van Heerikhuize, projectleider ‘Ontwerp Beschermd Thuis 2030’
Datum: 20 januari 2021
Betreft: notitie ‘Heroverweging inkoopprocedure Beschermd Wonen’

Beste bestuurders,

Deze notitie maakt integraal onderdeel uit van het Ontwerp Beschermd Thuis 2030 waarvan u in het RBO dd. 24 september 2020 heeft besloten dit in besluitvorming te brengen. In aanvulling op het Ontwerp Beschermd Thuis 2030 staat in deze notitie de uitkomst van het onderzoek naar de gevolgen van het Ontwerp voor de huidige raamovereenkomst. Deze notitie gaat integraal onderdeel uitmaken van het college- en raadsvoorstel ter besluitvorming over het Ontwerp Beschermd Thuis 2030.

**Aanleiding**
Vanaf 1 januari 2015 zijn de Maatschappelijke Opvang en het Beschermd Wonen voor mensen met psychische of psychosociale problemen conform de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) een verantwoordelijkheid van elke gemeente. Mede op basis van de uitkomsten van het rapport ‘Dannenberg’ hebben de gemeenten in de regio Oost-Veluwe besloten om, vanuit een gedeelde visie, de regionale Transformatie-agenda voor Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen op te stellen. De Transformatie-agenda wordt begin 2021 geëvalueerd en geactualiseerd in een Kaderdocument Beschermd Thuis 2020-2023. Het Kaderdocument omvat de beleidsvorming voor mensen met een EPA, verward gedrag, maatschappelijke opvang en Beschermd Wonen. Het Ontwerp is een deeluitwerking van het Kaderdocument en heeft betrekking op Beschermd Wonen. Vanaf 2021 zijn er twee bewegingen die grote invloed gaan hebben op het zorglandschap van Beschermd Wonen: (1) de overgang van Wmo naar Wlz en (2) de landelijke objectieve herverdeling van de rijksvergoeding voor Beschermd Wonen.

De opgave voor Beschermd Wonen in de komende jaren is duidelijk en uitdagend: de focus ligt op maatschappelijk herstel in de eigen omgeving, waar mogelijk. Hierbij wonen mensen (al dan niet met behulp van hun eigen sociale netwerk) zo goed mogelijk thuis en krijgen zij daar passende ondersteuning bij. Door het stimuleren van de zelfredzaamheid en de participatie streeft de regio Oost-Veluwe naar een situatie waarin inwoners zo lang en goed mogelijk zelfstandig wonen. Ondersteuning (vanuit de Wmo) en behandeling (vanuit de Zorgverzekeringswet) worden zo goed mogelijk op elkaar afgestemd, ook in de thuissituatie. Wanneer dit niet meer mogelijk is en cliënten tijdelijk gebruik moeten maken van Maatschappelijke Opvang of Beschermd Wonen, zet de regio Oost-Veluwe zich in om de terugkeer naar zelfstandig wonen te bevorderen.

Om dit te bereiken is de komende jaren een doorontwikkeling nodig van de ondersteuning en (medische) zorg in de wijk, evenals de beschikbaarheid van geschikte huisvesting. Voor cliënten waarvoor zelfstandig wonen geen haalbaar toekomstperspectief is, is er een blijvende waarborg om beschermd te wonen. Om de komende jaren vorm te geven aan de opgave zijn de doelstellingen van het Ontwerp Beschermd Thuis 2030 gericht op het organiseren van herstelgerichte zorg ‘thuis’. Waarbij op- en afschalen mogelijk is om passende zorg te kunnen blijven bieden binnen het beschikbare budget. Tegelijkertijd willen we een verbinding maken met de sociale basis (het sociaal fundament) bestaande uit wonen, werk, inkomen (en/of schuldhulpverlening), het behalen van een startkwalificatie, etc. Alleen door te werken aan persoonlijke doelen op meerdere leefgebieden is duurzaam herstel en een verbetering van de zelfredzaamheid mogelijk.

Bij de inkoop in 2019 hadden we twee doelen met het combineren van Jeugd, lokale Wmo en MO/BW:
- Versoepeling doorstroom van (residentiele) jeugdwet naar Wmo (met verblijf) voor jongeren;
- Versnellen van op- en vooral ook afschalen van intramurale hulp naar ambulante hulp.

Twee jaar na de ingangsdatum van de raamovereenkomst hebben we nog dezelfde visie, dezelfde doelen. Maar we zien in de praktijk van alledag op deze twee doelen geen verbetering, geen resultaat.

Naar aanleiding van onvoldoende resultaat in de afgelopen periode en de verwachtte substantiële daling van de rijksvergoeding Beschermd Wonen is onderzocht in hoeverre we de in het Ontwerp Beschermd Thuis opgenomen doelen / uitgangspunten kunnen bereiken met de huidige raamovereenkomst.
Dit onderzoek bestond uit drie delen:
1. Juridisch advies door de zorgregio
2. Inkoop analyse gedifferentieerde inkoop
3. Inventarisatie succesvolle praktijkvoorbeelden

Het onderzoek heeft als doel om inzicht te verschaffen in de (on)mogelijkheden van de huidige raamovereenkomst bij het sturen op het de realisatie van de doelstellingen uit het Ontwerp Beschermd Thuis 2030.Hiervoor is (juridisch) advies gevraagd aan de Zorgregio. Tevens heeft in het kader van het projectplan Inkoop, deelplan 5: Gedifferentieerde inkoop een analyse plaatsgevonden en is gekeken naar de kenmerken van de inkoopprocedure bij succesvolle praktijkvoorbeelden van Beschermd Thuis in het land. De onderliggende stukken van het onderzoek zijn als bijlage bij deze notitie toegevoegd.

**Ad. 1. (Juridisch) Advies Zorgregio**
De huidige inkoopprocedure met de raamovereenkomst is een zg. open house aanbesteding. Dat betekent dat als een aanbieder aan de toelatingseisen voldoet, tot gunning wordt overgegaan. Concreet betekent dit dat iedere aanbieder die voldoet aan de toelatingseisen de markt kan betreden. Hiermee is beperkt sturing mogelijk het aantal aanbieders en de kwaliteit die zij leveren. Wijzigen van die systematiek binnen de huidige procedure met raamovereenkomst is niet mogelijk. Daarbij komt dat de huidige raamovereenkomst geen mogelijkheden biedt voor integrale hersteltrajecten. Geadviseerd wordt om, voor het kunnen realiseren van de geformuleerde doelen in het Ontwerp, een nieuwe inkoopprocedure te starten. Inkoop kan zijn een vorm van aanbesteden of een subsidietraject. Een definitieve keuze voor de verschillende inkoopmogelijkheden kan pas worden gemaakt nadat vanuit de visie de verschillende mogelijkheden voor inkoopprocedures zijn uitgewerkt door de Zorgregio in samenspraak met de regio.

**Ad. 2. Inkoopanalyse**
Belangrijke noot vooraf is dat er vanuit de inkoopanalyse een negatief beeld kan ontstaan over de huidige raamovereenkomst. Het feit dat vanuit de inkoop onvoldoende gestuurd kan worden op het realiseren van de doelstellingen uit de visie zorgt voor een lage score van de huidige situatie. Een van de doorslaggevende argumenten uit het verleden om te gaan werken met een raamovereenkomst was het belang van doorlopende zorglijnen voor de client. In de praktijk is hier echter geen sprake van en moeten jeugdigen van 18 jaar en ouder alsnog een jeugdinstelling verlaten en verhuizen naar een Beschermd Wonen aanbieder, vindt er geen uitstroom en afschaling plaats vanuit Beschermd Wonen omdat de ‘reële’ Wmo-tarieven voor begeleiding volgens de GGZ te laag zijn, enz..

Daarentegen heeft de raamovereenkomst een positieve bijdrage geleverd aan de (door-) ontwikkeling van Beschermd Wonen in de regio. Met de huidige raamovereenkomst is partnerschap ontwikkeld met aanbieders, dit partnerschap biedt op dit moment de basis voor het Ontwerp Beschermd Thuis 2030. Eveneens heeft de raamovereenkomst regionaal bijgedragen aan beperkte administratieve lasten voor zorgaanbieders omdat voor Jeugd. Lokale Wmo en M/BW door acht gemeenten dezelfde criteria, tijdseenheden, tarieven en randvoorwaarden worden gehanteerd.

Het doel waarmee in het verleden is ingezet op de huidige raamovereenkomst wordt in de praktijk niet gerealiseerd. Het sterven is er op gericht om door middel van integrale hersteltrajecten concreet aan te sturen op de verbinding tussen Jeugd, Wmo, MO, Beschermd Wonen en lokale voorzieningen. Tevens streven we naar een verbinding van hulpverlening op diverse leefgebieden, zoals Jeugdwet, Wmo, Wonen, Werk en Inkomen en Schuldhulpverlening. In combinatie met plezierig / goed wonen in de wijk. In de beoogde situatie positioneren de producten Wonen/verblijf (BW) zich duidelijk binnen een strategische contractvorm. Binnen een gecompliceerde omgeving is de wens om andere vormen van bekostiging te verkennen. In de beoogde situatie heeft de contract- en bekostigingsvorm een positief effect op de inwoner die zorg nodig heeft doordat de producten binnen Wonen/verblijf (BW) aansluiten met de zorginfrastructuur in de wijk en op- en afschalen binnen integrale hersteltrajecten mogelijk is.

Om dit mogelijk te maken zal het aantal gecontracteerde aanbieders per product beperkt moeten worden en moeten afspraken worden gemaakt over tussenvormen van ‘wonen/verblijf’ om de aansluiting bij Begeleiding Individueel te maken. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van de inzet van en verbinding met de producten vanuit de algemene voorzieningen en het maatwerk Werkt Mee. Doordat integrale hersteltrajecten de doorstroom bevorderen, zal de uitstroom op producten Wonen/verblijf (BW) toenemen. Tevens zal dit resulteren in minder lange vaste trajecten per product. Bovendien zal dit moeten leiden tot een verbeterde kostenbeheersing. De gecontracteerde aanbieders dragen concreet bij aan het ‘herstel’ van de inwoner zoals vastgesteld in het ondersteuningsplan waardoor er sprake zal zijn van een traject- / resultaatfinanciering of populatiegebonden financiering.

**Ad. 3. Kenmerken inkoop succesvolle praktijkvoorbeelden**
In het recent verschenen onderzoeksrapport "Landelijke stand van het land. Doorontwikkeling Beschermd Wonen en maatschappelijke opvang"[1] wordt stilgestaan op welke wijze zowel vanuit stabiliteit als vanuit innovatie door andere regio's ingezet wordt op (meerjarige) inkoop. Een groot deel van de regio's zetten daarbij in op meerjarige contracten. Dit brengt stabiliteit voor gemeenten en aanbieders en maakt het mogelijk om te sturen op innovatie. In het onderzoeksrapport worden verschillende praktijkvoorbeelden vanuit diverse regio's vermeld.

Voor de succesvolle praktijkvoorbeelden geldt in het algemeen dat er sprake is van constructief partnerschap en samenwerking met aanbieders en stakeholders, integrale aanpak vanuit perspectief inwoner, meerjarige contracten voor stabiliteit, structurele dialoog tussen gemeenten, aanbieders en stakeholders, verschillende vormen van bekostiging met (financieel) ruimte voor innovatietrajecten.

**Voorstel**
Samenvattend zien wij de volgende redenen voor het opstarten van een nieuwe inkoopprocedure:

- het bieden van integraal passende zorg;
- in een doorlopende lijn voor jongeren;
- het organiseren van herstelgerichte zorg 'thuis';
- voorzien in de mogelijkheid om op- en te afschalen;
- binnen het beschikbare, toekomstige budget Beschermd Wonen.

Hierbij wordt onder inkoopprocedure verstaan alle mogelijke vormen van aanbesteden en subsidie binnen de geldende wet- en regelgeving. Een definitieve keuze voor een passende inkoopprocedure wordt gemaakt nadat vanuit de visie de verschillende mogelijkheden voor inkoopprocedures zijn uitgewerkt door de Zorgregio in samenspraak met de regio.
Gelet op het feit dat een nieuwe inkoopprocedure verbonden is aan het Ontwerp Beschermd thuis 2030 is het voorstel om de rollen van bestuurlijk opdrachtgever van een nieuwe inkoopprocedure te beleggen bij dezelfde opdrachtgevers als van het Ontwerp Beschermd Thuis 2030, Lia de Waard en Nathan Stukker namens de bestuurders van de regio-gemeenten.

Uiteraard is het realiseren van de doelstellingen van het Ontwerp Beschermd Thuis omgeven met onzekerheden. De mate waarin het Ontwerp tot uitvoer gebracht kan worden is afhankelijkheid van een breed scala aan randvoorwaarden. De vorm van inkoop (en daarmee het gekozen sturingsmodel) is slechts één van deze randvoorwaarden. In het plan van aanpak voor de implementatie van het Ontwerp zal hier nadrukkelijk aandacht voor zijn. Periodiek zullen bestuurders geïnformeerd worden over de voortgang, de risico's, de impact van de risico's en welke maatregelen worden getroffen om de impact van het risico te minimaliseren.

**Aan het RBO wordt gevraagd te besluiten:**

1. een nieuwe inkoopprocedure te starten teneinde de doelstellingen van het Ontwerp Beschermd Thuis te kunnen gaan realiseren;
2. de zorgregio te vragen als opdrachtnemer voor de vormgeving en uitvoering van deze inkoop;
3. het bestuurlijk opdrachtgeverschap van een nieuwe inkoopprocedure te beleggen bij dezelfde opdrachtgevers als van het Ontwerp Beschermd Thuis 2030, Lia de Waard en Nathan Stukker namens de bestuurders van de regio-gemeenten.

Bijlage: 3

1. Memo advies inkoop MO/BW
2. Productanalyse MO/BW
3. Inkoopkenmerken succesvolle praktijkvoorbeelden Beschermd Thuis

[1] onderzoeksrapport "Landelijke stand van het land. Doorontwikkeling Beschermd Wonen en maatschappelijke opvang", Bureau HHM, PJ/20/1809/domobw, 29 oktober 2020