



Kadernotitie Inkoopstrategieën Heel de Stad

Overkoepelende uitgangspunten voor de
Inkoopstrategieën van de inkoopsporen
Welzijn, Wmo-maatwerkondersteuning,
Wijkteams en Jeugdhulp

Van

Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling

Datum

24 november 2020



Inhoudsopgave

1	Een nieuwe inkoopperiode vanaf 2022/2023	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Fasering van de inkoopsporen	3
1.3	Context	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Overkoepelende uitgangspunten Inkoopstrategie	6
2.1	Inkoopvorm en Aanbestedingsprocedure	6
2.2	Looptijden	7
2.3	Sturing en monitoring	10
2.4	Tarifiering	13
2.5	Normering Topinkomens	16
2.6	Integrale ondersteuning kwetsbare gezinnen	16
2.7	Aanpak huiselijk geweld	16
2.8	Kwetsbare jongeren 16-27 jaar	17
2.9	Buitengebieden (kleine kernen)	17
3	Doorkijk naar inkoopstrategie Wijkteams	18
3.1	Inleiding	18
3.2	Governance wijkteams: samenwerkingsmodel blijft gehandhaafd	18
3.3	Inkoopdoelen wijkteams	19
3.4	Vervolg	20
4	Doorkijk naar inkoopstrategie Jeugdhulp	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Huidige situatie	21
4.3	Ontwikkelingen	23
4.4	Samenhang	23
4.5	Uitgangspunten	24
4.6	Wat kopen we in?	24
4.7	Hoe kopen we in	25
4.8	Vervolg	25
Bijlage 1.	Wijzigingen in de Verordening	26
Bijlage 2.	Afweging Inkoopvorm	27

1 Een nieuwe inkoopperiode vanaf 2022/2023

1.1 Inleiding

Tussen 2022 en 2023 start de nieuwe inkoopperiode voor de vier grote inkoopsporen binnen het stelsel van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp. Dit heeft invloed op de hulp en ondersteuning aan circa 70.000 Rotterdammers en op een complex en divers veld van meer dan honderd aanbieders. We kiezen er (wederom) voor om deze inkoop te organiseren langs vier grote sporen:

- Welzijn;
- Wmo-maatwerkondersteuning;
- Specialistische jeugdhulp (deels lokaal, deels regionaal ingekocht);
- Wijkteams.

Heel de Stad, het nieuwe beleidsplan voor maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp 2021-2026, schept een nieuw kader voor de gewenste en noodzakelijke doorontwikkeling van ons stelsel. De vier grote inkoopsporen¹ vervullen een belangrijke rol in het realiseren van de ambities en doelen van Heel de Stad. Samen vormen ze belangrijke schakels in de totale gemeentelijke inzet op maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp.

Voor ieder inkoopspoor ontwikkelen we een inkoopstrategie. De inkoopstrategie bevat de vertaling van de doelen en ambities van Heel de Stad naar wat dit concreet betekent voor de inkoop. De inkoopstrategieën staan niet op zichzelf maar zijn in samenhang ontwikkeld. Voorliggend document geeft overkoepelende uitgangspunten weer die voor alle inkoopsporen van toepassing zijn. Daarnaast organiseren we de voorbereiding van de inkoopsporen in samenhang. Hiermee zorgen we voor de juiste inhoudelijke verbindingen tussen de sporen.

1.2 Fasering van de inkoopsporen

Voor aankomende inkoopperiode kiezen we ervoor om de ingangsdata van de inkoopopdrachten te spreiden. Het belangrijkste doel daarvan is om de werklast voor aanbieders en gemeente beter te verdelen. De beoogde startdata zijn: 1-4-2022 voor de welzijnsopdrachten en de opdrachten voor Wmo-maatwerkondersteuning, 1-7-2022 voor de opdrachten voor wijkteams en 1-1-2023 voor de jeugdhulpopdrachten.

Vanwege de gespreide ingangsdata verloopt de voorbereiding van de inkoopsporen in een verschillend tempo. De inkoopstrategieën van ieder spoor zullen op verschillende momenten gereed en inzichtelijk zijn (zie paragraaf 1.3.2).

Voor Welzijn en Wmo-maatwerkvoorzieningen zijn de inkoopstrategieën gereed en apart bijgevoegd. Voor Wijkteams en Jeugdhulp volgen de inkoopstrategieën medio 2021, waarbij in dit document alvast een doorkijk naar die beide inkoopstrategieën is opgenomen.

¹ Naast deze vier inkoopsporen (en daarmee buiten scope van deze Kadernotitie) realiseert de gemeente diverse andere inkoopopdrachten en subsidies, zoals: subsidies van maatschappelijke opvang, de inkoop van doelgroepenvervoer en hulpmiddelen, de subsidies van welzijnswerk, Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond (Gecertificeerde Instelling) en Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond (Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling).

De beschreven volgorde van ingangsdata van de nieuwe opdrachten is om meerdere redenen de meest wenselijke fasering. We spreiden de administratieve lasten die gemoeid zijn met inkoop en voorkomen daarmee een piekbelasting voor zowel zorg- en welzijnsaanbieders als voor de gemeente. Dit was een belangrijke aanbeveling uit de evaluatie van de vorige inkoopronde. Bovendien biedt deze fasering als voordeel dat de druk op de gemeentelijke uitvoering die de vernieuwingen moet doorvoeren zoveel mogelijk wordt gespreid. De voorgenomen veranderingen slagen immers alleen als deze succesvol kunnen worden uitgevoerd.

Om vroegtijdig uitvoeringsconsequenties in kaart te krijgen is nu al een eerste analyse uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de vernieuwingen in het inkoopspoor Wmo-maatwerkondersteuning substantiële impact hebben op de uitvoering. Dit betreft de gemeentelijke uitvoering alsook de uitvoering door zorgaanbieders. De komende maanden zal meer duidelijk worden over de impact van de vernieuwingen. De weergegeven ingangsdata zijn daarom *voorgenomen*, maar niet definitief. Indien we het nodig achten om de uitvoering te ontlasten kunnen we op basis daarvan schuiven met de ingangsdata van de nieuwe opdrachten.

1.3 Context

1.3.1 Beleidsmatige kaders

De volgende kaders vormen het uitgangspunt voor de uitwerking van de inkoopstrategieën:

- Heel de Stad, beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdhulp;
- Regiovisie Jeugdhulp Regio Rijnmond (vast te stellen in Q1 2021);
- Regionaal beleidsplan Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang 2018 t/m 2020;
- Norm voor Opdrachtgeverschap VNG, juni 2020 (Jeugd, Beschermd wonen, Maatschappelijke opvang);
- Visie Jeugdwerk;
- Rotterdam Groeit;
- Gezond010: het akkoord;
- Uitvoeringsprogramma Ouder en Wijzer;
- Bouwen aan een toekomst zonder geweld 2019-2022;
- Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers;
- Plan van aanpak kwetsbare jongeren 16-27 jaar (in de maak).

1.3.2 Verordening

In de Wmo2015 en in de Jeugdwet is (samengevat) bepaald dat *“de gemeenteraad periodiek een plan vaststelt met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid én dat de gemeenteraad bij verordening de regels vaststelt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van dat plan”*. Voor de gemeente Rotterdam zijn de betreffende regels neergelegd in de *“Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp 2018”*.

De Verordening wordt in twee fasen aangepast om de verschillende fasering van de inkoopsporen te accommoderen:

- I. In 2021, voorafgaand aan de start van de aanbestedingen van Welzijn en Wmo-maatwerkvoorzieningen. In Bijlage 1 is op hoofdlijnen aangegeven tot welke wijzigingen in

de Verordening deze Kadernotitie en inkoopstrategie Wmo-maatwerkvoorzieningen leiden. De inkoopstrategie Welzijn leidt niet tot wijzigingen in de Verordening.

- II. Eind 2021, voorafgaand aan de start van de aanbestedingen van Wijkteams en Jeugdhulp. In de inkoopstrategieën van de inkoopsporen Wijkteams en Jeugdhulp, die medio 2021 beschikbaar zijn, zullen de gevolgen voor de Verordening worden weergegeven.

1.3.3 Gevolgen van COVID 19

De inkoopstrategieën worden opgesteld in de periode van de coronacrisis. Het is onduidelijk hoe de toekomst er uit zal gaan zien, en welke gevolgen dit precies heeft voor de manier waarop wij zorg en ondersteuning inkopen. In de inkoop zullen wij in elk geval onderzoeken hoe wij zo goed mogelijk rekening kunnen houden met een onzekere toekomstige situatie waarin bijvoorbeeld de vraag naar ondersteuning als gevolg van corona toeneemt, of andere vormen van ondersteuning nodig zijn, of waarin kosten oplopen als gevolg van de anderhalve meter samenleving. We willen hiermee proberen rekening te houden door waar mogelijk flexibiliteit in de contracten in te bouwen, en daarmee te voorkomen dat we bij aanpassingen op de nieuwe situatie gedwongen worden om nieuwe overeenkomsten te sluiten. Dat zou onwenselijk zijn voor alle partijen. Daarnaast willen we ruimte bieden en stimuleren dat aanbieders zich actief inzetten voor nieuwe manieren van hulp en ondersteuning in pandemietijd.

1.4 Leeswijzer

Deze kadernotitie is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat overkoepelende uitgangspunten op specifieke thema's. Deze uitgangspunten gelden voor alle inkoopsporen.
- Hoofdstuk 3 bevat de doorkijk naar de inkoopstrategie van Wijkteams.
- Hoofdstuk 4 bevat de doorkijk naar de inkoopstrategie van Jeugdhulp.

De inkoopstrategie van Welzijn en Wmo-maatwerkvoorzieningen zijn beide als zelfstandig document bijgevoegd. Beide documenten dienen in samenhang te worden gezien met deze overkoepelende kadernotitie.

2 Overkoepelende uitgangspunten Inkoopstrategie

Dit hoofdstuk bevat overkoepelende uitgangspunten, die betrekking hebben op alle vier de inkoopsporen. Het betreft de volgende onderwerpen:

- Inkoopvorm en Aanbestedingsprocedure (paragraaf 2.1);
- Looptijden (paragraaf 2.2);
- Sturing en Monitoring (paragraaf 2.3);
- Tarifiering (paragraaf 2.4);
- Normering Topinkomens (paragraaf 2.5);
- Integrale ondersteuning kwetsbare gezinnen (paragraaf 2.6);
- Aanpak huiselijk geweld (paragraaf 2.7);
- Kwetsbare jongeren 16-27 (paragraaf 2.8);
- Buitengebieden (paragraaf 2.9).

2.1 Inkoopvorm en Aanbestedingsprocedure

2.1.1 De inkoopvorm: Aanbesteden

Voor het realiseren van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp kan de gemeente een viertal inkoopvormen inzetten: aanbesteden, (quasi-)inbesteden, subsidiëren en het 'openhouse-systeem.' In Bijlage 2 worden deze inkoopvormen en de voor- en nadelen verder toegelicht.

De algemene lijn is dat wij voor de voorliggende inkoopsporen (welzijn, wmo-arrangementen, jeugdhulp en wijkteams) gebruik maken van het instrument aanbesteden en dat zullen wij ook de komende periode blijven doen. Bij de verdere voorbereiding van de inkoopsporen is het mogelijk dat er voor bepaalde segmenten binnen een spoor een andere inkoopvorm gekozen wordt, omdat dit beter aansluit op de behoefte van het betreffende segment en de markt.

Ieder instrument heeft voor- en nadelen, zo ook het instrument dat we voornemens zijn in te zetten: aanbesteden.

Voornaamste voordelen zijn:

- door periodieke concurrentiestelling kan de gemeente de kansen op de beste prijs-kwaliteitverhouding optimaliseren en worden vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd;
- in contracten is de afdwingbaarheid van gemaakte afspraken juridisch goed geborgd.
- periodiek aanbesteden biedt de kans om gericht verbeteringen en vernieuwingen door te voeren.

Voornaamste nadelen zijn:

- door periodiek aanbesteden is het mogelijk dat nieuwe aanbieders toetreden tot het stelsel van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp en dat bestaande aanbieders uittreden. Dat kan betekenen dat er andere (zorg)professionals aan de slag gaan via nieuwe aanbieders. Veranderingen trekken een wissel op bestaande samenwerkingsrelaties in wijk- en zorgnetwerken, en heeft nadelige effecten op de continuïteit van zorg en dienstverlening aan de doelgroepen.



- Periodiek aanbesteden brengt hoge transactiekosten met zich mee, voor zowel de gemeente als voor aanbieders.

Om de nadelige effecten van periodieke contractering zoveel mogelijk te beperken nemen we diverse maatregelen, zoals het hanteren van langlopende contracten.

2.1.2 Aanbestedingsprocedure

Voor alle vier de inkoopsporen passen wij in beginsel de aanbestedingsprocedure toe voor Sociale en andere specifieke diensten (SAS). Deze procedure kan, ten opzichte van andere Europese aanbestedingsprocedures, meer naar eigen inzicht worden vormgegeven zoals meer vrijheden rondom de termijnen en de selectie- en gunningscriteria. Uiteraard moeten wij ons ook bij deze procedure houden aan de (algemene) regels voor gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit.

De precieze inrichting van de SAS-procedure zal per aanbesteding verschillen, en dit zal bij de voorbereiding van de aanbesteding worden bepaald.

Belangrijke uitgangspunten bij de inrichting van de procedure zijn:

- De procedure is erop gericht om kwalitatief goede aanbieders te contracteren;
- We kiezen de eisen en criteria zodanig dat het onderscheidend vermogen van aanbieders goed naar voren kan komen op de onderwerpen die het meest van belang zijn in de betreffende opdracht;
- De intensiteit (werklast en administratieve last) van deelname aan de aanbesteding staat in verhouding tot de opdracht. Met andere woorden: we vragen alleen wat nodig is en zullen aanbieders niet 'overvragen'. Tegelijkertijd gaat het in dit domein om belangrijke en omvangrijke opdrachten, waarbij een zekere inspanning door aanbieders bij deelname aan de aanbesteding verwacht mag worden.
- In de procedure worden nadere afspraken gemaakt met de aanbieders over de wijze waarop de opdracht vorm krijgt. Dit wordt zodanig vastgelegd in het contract dat ontwikkelingen gevolgd en bewaakt kunnen worden en het doel bereikt wordt.

2.2 Looptijden

We hechten veel waarde aan sterke en langdurige samenwerkingsrelaties in wijk- en zorgnetwerken. Voor alle inkoopsporen sluiten we lang lopende contracten, met aansluitend diverse optie jaren. In de contracten houden we mogelijkheden open om bij veranderende vraag, onvoldoende resultaat, of bij wijzigingen in beleid of wetgeving, de afspraken tussentijds aan te passen of te verbreken.

Ten aanzien van de looptijden is een voorbehoud op zijn plaats. De Aanbestedingswet 2012 geeft aan dat lange looptijden deugdelijk gemotiveerd dienen te zijn. De aanbestedingsrechtelijke toets daartoe vindt plaats op basis van de bestekken. De definitieve looptijd per opdracht, zal bij de aanbesteding finaal worden beslist.

Gewenste looptijden per inkoopspoor

Hieronder beschrijven we voor ieder spoor de beoogde looptijden.



Welzijn

Voor Welzijn hechten we zeer aan continuïteit en het kunnen opbouwen van duurzame vertrouwensrelaties met bewoners, groepen bewoners, vrijwilligers en partners door welzijnsprofessionals in het gebied. Daarom hebben wij de intentie om een contractperiode te hanteren van $5\frac{3}{4}$ jaar* met de mogelijkheid om 2 keer met maximaal 2 jaar te verlengen ($5\frac{3}{4}+2+2$). Zie nadere toelichting op de looptijden in de Inkoopstrategie Welzijn.

** het eerste jaar is een gebroken kalenderjaar.*

Wmo-maatwerkvoorzieningen

Voor de contractperiode van de Wmo-maatwerkvoorzieningen hebben wij de intentie om een contractperiode te hanteren van $3\frac{3}{4}$ jaar*, met maximaal drie verlengingsopties, eerst van maximaal twee jaar en daarna tweemaal van maximaal één jaar ($3\frac{3}{4}+2+1+1$). De ondersteuning vanuit aanbieders bij cliënten is langdurig, en gemiddeld langer dan drie jaar. Het is wenselijk dat cliënten hun ondersteuningstraject kunnen voltooien bij één aanbieder: zodra er een verandering is van aanbieder zien we vaak een terugval bij cliënten in hun vooruitgang.

** het eerste jaar is een gebroken kalenderjaar, uitgaande van ingangsdatum 1-4-2022.*

Jeugdhulp

De looptijd voor de contracten voor specialistische jeugdhulp wordt bepaald door het bestuur van de regionale Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR). De GRJR zal hierover begin 2021 een beslissing nemen. Voor de lokale overeenkomsten is het uitgangspunt dat we, met het oog op borgen van de samenhang, zoveel mogelijk aansluiten op de ingangsdatum en looptijden van de regionale overeenkomsten voor Jeugdhulp. Voor Jeugdhulp kan daarom nu nog geen specifiek voorstel worden opgenomen. Wel kunnen wij op dit moment onze ambities aangeven. De door de VNG aangenomen Norm voor Opdrachtgeverschap² stelt ten aanzien van de inkoop van Jeugdhulp een looptijd van minimaal 3 jaar voor. Deze norm zullen wij volgen. Onze ambitie reikt verder: wij ambiëren een initiële termijn van 4 jaar, gevolgd door meerdere optie jaren. Een initiële looptijd van 3 jaar is kort in verband met een overgangsjaar en de voorbereidingstijd die nodig is voor een nieuwe inkoop.

Wijkteams

Wanneer de overeenkomst met een zorgaanbieder eindigt (en de aanbieder niet opnieuw een contract gegund krijgt), zullen de wijkteammedewerkers gewisseld worden. Dit betekent een groot verlies aan kennis, expertise, ervaring en verlies aan mensen die de wijk kennen wat vervolgens opnieuw opgebouwd moet worden. Wisseling van wijkteammedewerkers heeft grote kapitaalvernietiging tot gevolg. Daarom is een zo lang mogelijke contractduur wenselijk, met tegelijk voldoende mogelijkheden om tussentijds bij te sturen of te veranderen, mocht dat nodig zijn. Wij hebben de intentie om een contractperiode te hanteren met een initiële termijn van $3\frac{1}{2}$ jaar* met daarna drie verlengingsopties van maximaal 2 jaar ($3\frac{1}{2}+2+2+2$; totaal maximaal $9\frac{1}{2}$ jaar).

** het eerste jaar is een gebroken kalenderjaar.*

² De Norm voor Opdrachtgeverschap is door de ALV van de VNG in juni 2020 aangenomen en vormt een kader voor de Inkoopstrategie van o.a. Jeugdhulp. Zie link: https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/5_resolutie_norm_voor_opdrachtgeverschap.pdf

Totaalbeeld looptijden

Opmerkingen vooraf:

- Alle sporen behalve Jeugdhulp kennen een gebroken eerste kalenderjaar, vanwege de startdatum later in het jaar 2022 (zie paragraaf 1.2). Na het eerste jaar zal de overeenkomst jaarlijks gelijklopen met het kalenderjaar.
- De oranje lijnen geven belangrijke momenten aan waarop (in samenhang) besloten moet worden over verlengen of opzeggen van overeenkomsten. Indien op zeker moment wordt besloten om een overeenkomst te beëindigen, dan dient er voldoende tijd te zijn om een nieuwe inkoop voor te bereiden (ruim 2 jaar). Dat betekent dat we ruim 2 jaar voor het einde van de termijn de afweging moeten maken om te verlengen of opnieuw in te kopen. De oranje lijn geeft in die zin een vertekend beeld.
- Voor Jeugdhulp wordt op later moment beslist over de voorgenomen looptijden. We stemmen af op de beslissing hierover in de GRJR. Daarom zijn twee mogelijke scenario's uitgewerkt, om wel een totaalbeeld te kunnen laten zien. Scenario A laat het beeld zien waarin de GRJR voor een initiële termijn van 3 jaar kiest, en in scenario B is dat 4 jaar. Ook de totale looptijd, inclusief verlengingen, is nog niet bekend op dit moment.
- De looptijden zijn afhankelijk van de ingangsdata. Mocht hierin worden geschoven dan kan de looptijd veranderen. Uitgangspunt blijft om langdurig te contracteren.

<Tekst gaat op de volgende pagina verder>

Scenario A

	Gemeenteraad periode 1				Gemeenteraad periode 2				Gemeenteraad periode 3			
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Welzijn	5-¾ jaar						Optie		Optie			
Wmo	3-¾ jaar				Optie		Optie	Optie				
Jeugdhulp	x	3 jaar			Optie	Optie	Optie	Optie				
Wijkteams	3-½ jaar				Optie		Optie		Optie			

Scenario B

	Gemeenteraad periode 1				Gemeenteraad periode 2				Gemeenteraad periode 3			
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Welzijn	5-¾ jaar						Optie		Optie			
Wmo	3-¾ jaar				Optie		Optie	Optie				
Jeugdhulp	x	4 jaar				Optie	Optie	Optie				
Wijkteams	3-½ jaar				Optie		Optie		Optie			

Toelichting

- Halverwege gemeenteraadsperiode 1 (twee jaar vóór de oranje lijn) en aan het begin van gemeenteraadsperiode 2 (idem) zijn twee belangrijke momenten waarop besloten moet worden over verlengen of opzeggen van overeenkomsten.
 - o De beslissing om een inkoopspoor al dan niet te verlengen zal steeds in onderlinge samenhang met alle inkoopsporen worden genomen.

2.3 Sturing en monitoring

In deze paragraaf beschrijven we de overkoepelende uitgangspunten voor monitoring en sturing binnen de inkoop. De uitgangspunten vormen de basis voor verdere concretisering binnen de inkoopsporen. De basis van deze uitgangspunten is de visie op sturing zoals beschreven in Heel de Stad. Hieronder vertalen we deze uitgangspunten naar wat dit betekent voor de inrichting van sturing binnen de opdrachten. Tot slot beschrijven we hoe we aankijken tegen de inzet van budgetplafonds.

2.3.1 Algehele visie op Sturing en monitoring: basisprincipes

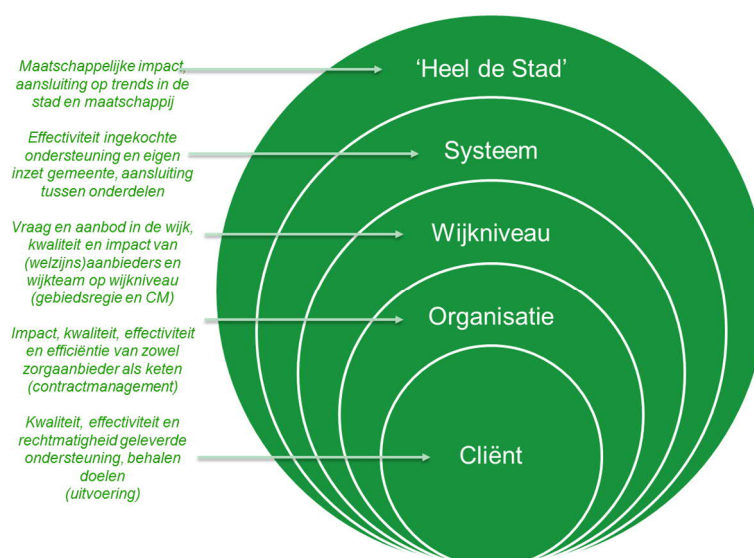
Onze algehele visie op sturing en monitoring, zoals beschreven in Heel de Stad, bestaat uit zeven basisprincipes:

1. Onze monitoring en sturing is gericht op maatschappelijke impact

Met aanbieders maken we heldere afspraken over hun rol in het bereiken van maatschappelijke impact en de benodigde input en output om dit te bereiken. We sturen op effectiviteit (doen wat werkt) en het bereiken van resultaten. In de contracten nemen we specifieke werkafspraken op die kunnen gaan over input, output, outcome en impact. Per afspraak omschrijven we helder onze verwachtingen zodat we daar het gesprek over kunnen voeren. Voor sommige afspraken is een norm gewenst waar we gericht op kunnen sturen. We verwachten dat aanbieders opvolging geven aan alle afspraken die wij met hen hebben gemaakt. Dit geldt over en weer: onze aanbieders mogen ditzelfde van de gemeente verwachten. Je zou kunnen zeggen dat we het gehele contract beschouwen als één KPI (kritische prestatie indicator).

2. Onze sturing richt zich op verschillende niveaus

Onze sturing richt zich op verschillende niveaus: op het stelsel en de maatschappelijke impact daarvan, op organisaties en de rol die zij spelen in het bereiken van de doelen, en op de ondersteuning aan individuele cliënten. Onze sturing op de contracten staat dan ook in verbinding met de sturing op de andere niveaus.



Figuur: visuele weergave van samenhangende sturing op verschillende niveaus.

3. Informatie over factoren die bijdragen aan het bereiken van maatschappelijke impact is essentieel

Inzicht door informatie over de geboden ondersteuning en diensten is essentieel om te kunnen bepalen of we de juiste ontwikkeling doormaken en de beoogde maatschappelijke impact bereiken. We willen sturen op beschermende en risicofactoren met de hoogste impact. Transparantie over en weer tussen gemeente en aanbieders over kwaliteit is daarbij het uitgangspunt. Zodat we goed zicht hebben op de kwaliteit van de dienstverlening. Tegelijkertijd beperken we de administratieve last voor gemeente en aanbieders door de informatie-uitwisseling proportioneel te houden en zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande informatiebronnen.

4. *Onze sturing is gericht op leren en verbeteren.*

Samen leren en verbeteren is de norm. De gemeente stelt zich op als betrouwbare partner, we zijn aanspreekbaar en spreken elkaar ook aan. We scheppen duidelijkheid over ieders rol, verantwoordelijkheid en taken en we hebben oog voor elkaars belangen en risico's. Dit houdt ook in dat we de mogelijkheid onderzoeken om aanbieders, na bewezen betrouwbaarheid, in plaats van een productieverklaring met accountantsverklaring over te laten gaan op Horizontaal Verantwoorden waarbij een In Control Statement wordt afgegeven. Via onze sturing stimuleren we gezamenlijk leren op basis van de effecten die we zien (via monitoring), leren vanuit het verleden en leren van anderen. Hierbij hoort ook dat we optreden zodra aanbieders onvoldoende laten zien dat ze leren.

5. *We zijn ons bewust van de complexiteit van het bereiken van maatschappelijke impact*

In onze sturing gaan we ervan uit dat er niet één indicator of één uitkomst is die een goede weerspiegeling geeft van de werkelijkheid, maar dat we altijd meerdere aspecten in samenhang moeten bekijken. In onze monitoring van de contracten bekijken we daarom de afspraken in samenhang en bekijken gezamenlijk verklaringen, waarna we beoordelen of verbetering nodig is.

6. *Hoe complexer de gevraagde resultaten en maatschappelijke impact, hoe groter de behoefte om gezamenlijk te reflecteren en te leren*

Daar waar de complexiteit en afhankelijkheden groter zijn, is de behoefte om samen te reflecteren groter. We richten onze monitoring en sturing daarom ook divers in per contract. Afhankelijk van de complexiteit van cliënten en/of doelgroep, beoogde doelen en de gevraagde dienstverlening kan de precieze inrichting van monitoring en sturing per contract verschillen. Hierbij verwachten we ook dat partijen onderling met elkaar in gesprek gaan. Samenwerking is immers noodzakelijk om de maatschappelijke impact te realiseren: ieder vanuit zijn eigen rol, taak en verantwoordelijkheid.

7. *We vervullen onze verantwoordelijkheden rondom toezicht en handhaving gericht op leren en verbeteren*

We hebben de wettelijke plicht om toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid te houden. De invulling hiervan verschilt tussen de inkoopsporen, maar ook hierin is onze norm samen leren en verbeteren. We zijn vooraf helder over de afspraken en over welke stappen de gemeente doorloopt indien er onvoldoende sprake is van benodigde verbeteringen. We nemen een duidelijke escalatieladder en handhavingskader op in alle contracten: hiermee borgen we ook dat we een betrouwbare partner zijn in hoe we reageren.

2.3.2 Budgetplafonds

Een sturingsinstrument voor het beperken van de uitgaven voor zowel Wmo- als jeugdhulparrangementen is het gebruik van budgetplafonds. Budgetplafonds kunnen echter leiden tot onaanvaardbare wachttijden en/of een beperkte keuzevrijheid voor de cliënt. Voor de Wmo-arrangementen is om die reden voor de huidige contractperiode niet gekozen voor de invoering van budgetplafonds. Ook voor de nieuwe contractperiode zullen er voor de Wmo-arrangementen geen budgetplafonds worden gehanteerd. In de huidige inkoop voor de jeugdhulparrangementen zijn budgetplafonds ingevoerd om kosten te beheersen. Om te kunnen sturen op wachttijden moet de relatie met budgetplafonds nader worden onderzocht. Waar plafonds leiden tot onaanvaardbare wachttijden moet overwogen worden of het

opnemen van budgetplafonds als sturingsinstrument in een nieuwe inkoop wenselijk is. De vraag is of er andere en betere mogelijkheden zijn om te sturen op de instroom, de duur, en de kosten van jeugdhulp; mogelijkheden die in lijn zijn met de visie op sturing op maatschappelijk impact. In de uitwerking van de inkoopstrategie jeugdhulp komen wij hierop terug.

Bij de inkoop van welzijn en wijkteams wordt niet gewerkt met het inkopen van persoonsvolgende ondersteuning en zijn budgetplafonds niet aan de orde.

2.4 Tarifiering

2.4.1 Uitgangspunten tarifiering

De opbouw van tarieven en daarmee de financiering van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp in Rotterdam is een belangrijk sturingsmiddel voor de gemeente. Goede tarieven geven ruimte aan kwaliteit van zorg, effectief gebruik van middelen en ruimte voor innovatie. En de tarieven bepalen voor een belangrijk deel de ruimte van aanbieders om invulling te geven aan goed werkgeverschap. De gemeente betaalt de aanbieders voor het leveren van de diensten een reële prijs. In artikel 5.4 van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is opgenomen uit welke kostprijscomponenten de reële prijs die de gemeente aan aanbieders betaalt minimaal moet voldoen. Het gaat om de volgende kostprijscomponenten die bij verordening worden vastgesteld:

- Kosten van de beroepskracht;
- Redelijke overheadkosten;
- Kosten voor niet-productieve uren van de beroepskrachten als gevolg van verlof, ziekte, scholing en werkoverleg;
- Reis- en opleidingskosten;
- Indexatie van de reële prijs voor het leveren van een dienst;
- Overige kosten als gevolg van door de gemeente gestelde verplichtingen voor aanbieders waaronder rapportageverplichtingen en administratieve verplichtingen.

Het wetsvoorstel Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 is in ontwikkeling. Onduidelijk is welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor toekomstige aanbestedingsprocedures. Duidelijk is wel dat uit dit wetsvoorstel eenzelfde uitvoeringsbesluit als voor de Wmo 2015 zal volgen aangaande reële tarieven voor de Jeugdwet. VWS heeft aangegeven dat het streven is dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde AMvB in werking te laten treden per 1 april 2021, zodat er bij de inkoop van jeugdhulp voor het jaar 2023 rekening mee moet worden gehouden. Vanuit goed opdrachtgeverschap is ons uitgangspunt om, ook in de volgende inkoop, reële tarieven te bieden.

Voor de berekening van de tarieven wordt een normatieve opbouw gehanteerd. Dit wil zeggen: de tarieven worden berekend op basis van een aantal vooraf gestelde uitgangspunten die gelijk luiden voor zowel welzijn, maatschappelijke ondersteuning als jeugdhulp in Rotterdam. De uitgangspunten worden in de verschillende inkoopsporen op de volgende manier gebruikt:

- Bij welzijn om te komen tot beredeneerde totaalbudgetten voor de gebiedsopdrachten;
- Bij wijkteams om te komen tot een reële prijs per FTE;
- Bij jeugdhulp en Wmo-maatwerkondersteuning om te komen tot reële (week-/ maand)budgetten voor zorg en ondersteuning.



We hanteren onderstaande uitgangspunten voor de opbouw van tarieven:

1. De tarieven worden gebaseerd op de relevante cao waarbij uit wordt gegaan van inschaling die past bij gevraagde dienstverlening.

Dit betekent:

- Bij de totstandkoming van de tarieven voor maatschappelijke ondersteuning, welzijn en jeugdhulp zijn verschillende cao's van toepassing. Bij de inkoop van de jeugdhulp arrangementen wordt op dit moment een mix van cao's gehanteerd. We onderzoeken of dat bij de nieuwe inkoop nog steeds nodig is. Bij de inkoop van de Wmo-arrangementen en de wijkteams wordt één cao gehanteerd per clientgroep of perceel. Bij de wijkteams respecteren we de verschillende cao-lasten van de verschillende werkgevers en willen we tegelijk grote salarisverschillen binnen het wijkteam voorkomen.
- De vigerende cao ten tijde van de voorbereiding van de inkoop van de ondersteuning wordt als basis genomen. Veelal zal dit de geldende cao zijn bij publicatie van de aanbestedingsdocumenten. Dit valt vooraf niet exact te bepalen, aangezien sommige cao's met terugwerkende kracht in werking treden. Doel is een redelijk uitgangstarief te kiezen, dat in overeenstemming is met de op dat moment voor die sector geldende loonniveaus. Uiteraard dient ook met wijzigingen daarin redelijk te worden omgegaan.
- Voor de verschillende vormen van hulp of ondersteuning wordt op basis van beschikbare (landelijke) benchmarkgegevens gekeken welke functie-inschaling passend is (dit kan een combinatie zijn).
- Werk van gelijk kwaliteitsniveau willen wij gelijk belonen. Daarmee wordt de druk op de arbeidsmarkt voor deze functies ook gelijkelijk verdeeld over de sectoren, clientgroepen en inkoopsporen. Wij kunnen niet sturen op de cao-lonen, maar wel op het mogelijk maken van een passende inschaling die nodig is voor bepaalde werkzaamheden.
- Er wordt een passende aanname gehanteerd voor de verdeling van medewerkers over de treden binnen een functieschaal. Het is belangrijk om dan uit te gaan van een inschaling die recht doet aan de huidige inschaling van de medewerkers. Daarnaast wordt er rekening gehouden met vakantiegeld, eindejaarsuitkering en werkgeverslasten. Deze bedragen liggen over het algemeen vast in wet en/of cao. Voor wat betreft de reiskosten wordt een aanname gedaan voor wat in deze sector gebruikelijk is.

2. Bij de totstandkoming van de tarieven wordt ruimte geboden voor innovatie, marge en een risico-opslag.

Bij de totstandkoming van de tarieven wordt rekening gehouden met op- en afslagen voor risico, marge en innovatie. De op- of afslag kan afwijken per type zorg/ondersteuning en/of per cliëntgroep, omdat de mate waarin kan worden geïnnoveerd kan verschillen.

3. Normering van de overhead en de inzetbaarheid van het personeel.

Bij de berekening van de tarieven moet rekening gehouden worden met kosten voor, overhead (waaronder administratieve lasten, staffuncties, etc.), inzetbaarheid van personeel en bijvoorbeeld kosten voor vervanging bij ziekteverzuim. Vanuit de insteek dat het budget zoveel mogelijk ten goede komt aan hulp en ondersteuning aan Rotterdammers, wordt voor deze zaken uitgegaan van een normatief percentage bij de totstandkoming van de tarieven. Bij de bepaling van dit percentage wordt gebruik gemaakt van beschikbare (landelijke) benchmarkgegevens. Vervolgens wordt bekeken wat vanuit Rotterdams perspectief reële doelstellingen zijn. Dit geeft aanbieders een prikkel om

bijvoorbeeld het ziekteverzuim terug te brengen en de bedrijfsvoering op orde te brengen of te houden. Zo geven we de juiste prikkel aan aanbieders om zorggeld zo veel mogelijk om te zetten in directe zorgverlening. Overheadpercentages en andere indirecte kosten kunnen per sector verschillen. Bijvoorbeeld bij intramurale vormen van ondersteuning liggen de indirecte kosten hoger (vanwege huisvestingslasten in het tarief). In andere sectoren zijn er door de bedrijfsvoering of meer historisch bepaalde verschillen tussen deze niveaus. Wij willen hier zo veel mogelijk dezelfde maatstaven hanteren voor de diverse sectoren, maar houden wel rekening met wat in de sectoren gebruikelijk is door bijvoorbeeld een ingroeipad richting de norm te hanteren.

4. Jaarlijkse indexatie van de tarieven op basis van het OVA-percentage

In de huidige overeenkomsten met zorg- en welzijnsaanbieders is een kanbepaling opgenomen rond indexatie. Dit betekent dat de gemeente jaarlijks een keuze heeft om de tarieven al dan niet te indexeren. In de volgende contractperiode wordt opgenomen dat de tarieven voor zorg- en welzijnspartijen jaarlijks worden geïndexeerd conform een algemeen indexatiepercentage. Op deze manier is voor aanbieders helder hoe de gemeente omgaat met hernieuwde afspraken tussen werkgevers en werknemers en de ontwikkeling van de inflatie. We zijn hierin voornemens het OVA-percentage te hanteren³. Het jaarlijkse accres van het gemeentefonds houdt rekening met het feit dat gemeenten een indexatie voor de loon- en prijsontwikkelingen doorgeven aan zorg- en welzijnsaanbieders.

2.4.2 Toelichting verdeelmodel gebiedsbudget Welzijn

Onderdeel van de voorbereidingen voor de aanbestedingsprocedure voor de inkoop van welzijnsactiviteiten is een herijking van het financiële verdeelmodel. Startpunt van de herijking vormt het verdeelmodel dat in 2016 is gebouwd voor de aanbesteding van het Nieuw Rotterdamse Welzijn (NRW). Doel is een vernieuwd afwegingskader te bieden waarmee op basis van inhoudelijk relevante parameters beargumenteerde keuzes kunnen worden gemaakt ten aanzien van de verdeling van welzijnsmiddelen over de Rotterdamse wijken en gebieden.

Binnen het jongerenwerk wil Welzijn in de eisen een onderscheid kunnen maken van een mix van mbo-gechoolde en hbo-gechoolde jongerenwerkers. Dit betekent dat er de mogelijkheid moet zijn om voor hetzelfde werk een verschil te maken in kwaliteit en tarifiering.

2.4.3 Jeugdhulp

Ook zonder de eerdergenoemde AMvB, moet op basis van artikel 2.12 Jeugdwet een redelijk tarief worden gehanteerd waarnaast bij verordening regels moeten worden gesteld ter “waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van jeugdhulp [-] en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit daarvan.”

Voor Jeugdhulp geldt echter dat de Jeugdwet in de komende periode wordt aangepast, dat de jeugdhulpregio zich zal buigen over een nieuwe Regiovisie, en dat er onderzoeken⁴ naar jeugdhulp worden opgeleverd. Dit kan leiden tot nieuwe inzichten ten opzichte van voorgenoemde uitgangspunten voor Jeugdhulp. Indien afwijkingen noodzakelijk zijn, zal de gemeenteraad hierover tijdig worden geïnformeerd.

³ Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling. Er zijn verschillende OVA-percentages: een indexcijfer voor de personele kosten, en een indexcijfer voor de materiële kosten. Idealiter wordt waar mogelijk met dit onderscheid rekening gehouden. Dit zou een verdere verfijning zijn van het huidige indexeringsmodel, dat alleen gebaseerd is op het indexcijfer voor personele kosten.

⁴ Dit betreft een onderzoek naar structureel meer financiering voor jeugdhulp door het Rijk om de tekorten bij gemeenten het hoofd te bieden

Daarnaast geldt dat een aanzienlijk deel van de Jeugdhulp wordt ingekocht via de GRJR. Besluiten in de GRJR worden genomen door 15 gemeenten, waarvan Rotterdam de grootste is en op alle niveaus actief betrokken is bij besluitvorming. Voorgenoemde uitgangspunten worden door Rotterdam geadviseerd en bepleit vanuit onze positie binnen de GRJR.

2.5 Normering Topinkomens

Per 1 januari 2023 eindigt het overgangsrecht op grond van de Wet normering topinkomens en dan zullen alle aanbieders die onder de reikwijdte van de WNT vallen moeten voldoen aan de wettelijke basisnorm van (nu) € 201.000,- per jaar. Handhaving van deze wet geschiedt voor het zorgdomein door het CIBG, die eventueel ook een last onder dwangsom kan opleggen. Het merendeel van de aanbieders zal onder deze regeling vallen.

In de nieuwe overeenkomsten zal daarom geen kortingsbepaling meer worden opgenomen als er bij een organisatie sprake is van topinkomens. Topinkomens komen inmiddels nauwelijks meer voor: het beleid heeft zijn werk gedaan.

2.6 Integrale ondersteuning kwetsbare gezinnen

Met de inkoop willen we ook een verdere impuls geven aan de integrale ondersteuning van kwetsbare gezinnen. We zijn momenteel in gesprek met cliënten(raden), zorgaanbieders en indicatiestellers en onderzoeken samen de mogelijkheden voor een integrale intake en indicatiestelling voor jeugdhulp en Wmo-ondersteuning, opgevolgd door heldere opdrachtverstrekkingen voor het leveren van goed op elkaar aansluitende hulp en ondersteuning en regie daarop. Afhankelijk van de bevindingen van dit onderzoek zal de inkoop van gezinsarrangementen (geïndiceerde ondersteuning) meelopen in het inkoopspoor Wmo-maatwerkondersteuning en/of jeugdhulp, of een eigen inkoopspoor krijgen. Wij zullen u in de nog aan te bieden inkoopstrategie voor jeugdhulp (of tussentijds) nader informeren over de inkoop van gezinsarrangementen.

2.7 Aanpak huiselijk geweld

We willen de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling verbeteren. Het beleidskader *Bouwen aan een toekomst zonder geweld* en het Verwey-Jonker rapport *Complexe problemen vragen onorthodoxe oplossingen* vormen de kaders hiervoor. Samen met uw raad geven wij momenteel uitwerking aan het Verwey-Jonker rapport. Hiervoor hebben we inmiddels een set aan gezamenlijke waarden en leidende principes vastgesteld. Alles dat we in het kader van de aanpak huiselijk geweld doen, toetsen we aan deze waarden en principes:

Gezamenlijke waarden:

- Veiligheid;
- Holisme;
- Gezamenlijkheid.

Leidende principes:

- De leefwereld is leidend, de systeemwereld faciliterend;
- Gezinssysteem staat centraal;
- Eerst directe veiligheid, dan stabiele veiligheid gevolgd door duurzaam herstel;
- Acteren met gepaste snelheid en urgentie;

- Vertrouwen op de deskundigheid en expertise van onze professionals en geef hen de ruimte die te benutten.

Eind 2020 wordt een plan van aanpak opgeleverd. In het plan wordt onder andere opgenomen wat er (anders) moet worden ingekocht aan hulp en ondersteuning die gericht is op een betere aanpak van huiselijk geweld. Hier kunnen wij in deze inkoopstrategie niet op vooruitlopen. Wij informeren u te zijner tijd in een raadsinformatiebrief over de opvolging aan het Verwey-Jonker rapport hoe de verbeterde aanpak wordt vertaald in de inkoop van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp.

2.8 Kwetsbare jongeren 16-27 jaar

De beweging die is ingezet onder het programma Elke Jongere Telt wordt gecontinueerd. We werken aan een plan van aanpak voor nog betere ondersteuning van kwetsbare jongeren in de overgang naar een meer zelfstandig leven. Het plan met verbetermaatregelen wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2021 afgerond. We onderzoeken parallel hieraan welke verbeteringen kunnen worden bereikt via de inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning en laten deze landen in de verschillende inkoopopdrachten.

2.9 Buitengebieden (kleine kernen)

In de buitengebieden, in het bijzonder Rozenburg en Hoek van Holland, wordt een aantal knelpunten ervaren die in de nieuwe inkoopperiode om extra aandacht en oplossingen vragen. In het beleidsplan is hierover opgenomen: *“Om samenhangende hulp en ondersteuning te stimuleren, onderzoeken we hoe we meer gebiedsgerichte opdrachten kunnen verstrekken. Ook Rotterdammers die in de ‘buitengebieden’ wonen willen we voldoende hulp en ondersteuning dichtbij kunnen bieden. Hier gaan we over in gesprek met omliggende gemeenten.”*

Voor de aankomende inkoopperiode hanteren we het volgende uitgangspunt:

- Het inkoopmodel voor de buitengebieden is voor Wmo-maatwerkondersteuning, Welzijn en Jeugdhulp hetzelfde als voor alle gebieden in Rotterdam. We ontwikkelen geen alternatief inkoopmodel. We nemen in ieder inkoopspoor extra maatregelen (in samenhang) om de knelpunten van de buitengebieden aan te pakken.

De beoogde maatregelen volgen in de inkoopstrategieën van de inkoopsporen.

3 Doorkijk naar inkoopstrategie Wijkteams

3.1 Inleiding

Rotterdam kent 43 wijkteams die een centrale rol innemen in het stelsel van zorg en ondersteuning. Deze wijkteams worden bemenst door medewerkers van diverse zorgorganisaties én de gemeente. De wijkteams verlenen kortdurende specialistische ondersteuning, de zogenaamde basishulp, en bieden op die manier integraal en tijdig professionele ondersteuning aan Rotterdammers met (complexe) problemen in de wijk waar ze wonen en leven. De wijkteams vormen de verbinding tussen bewoner, informele zorg, het wijknetwerk en geïndiceerde hulp en ondersteuning. Elke wijk in Rotterdam heeft een eigen wijkteam dat de wijk goed kent: de problemen, maar ook de plekken waar de mogelijke oplossingen te vinden zijn. Zowel opschalend als afschalend.

De inkoop van het wijkteampersoneel vindt plaats op basis van een indeling in kennisgebieden (generalismen en aanvullende kennisgebieden). De gemeente koopt ca. 600 fte in bij diverse aanbieders, verdeeld over 8 kennisgebieden. Dit zijn de kennisgebieden:

- Jeugd;
- Volwassen;
- Ouder worden;
- GGZ Jeugd;
- Jongerencoach;
- GGZ volwassen;
- Jeugd met een beperking;
- Volwassen met een beperking.

De wijkteamleiders en het kennisgebied Huiselijk Geweld & Kindermishandeling worden door medewerkers in dienst van de gemeente ingevuld. Inkoop is om die reden niet aan de orde. Dat geldt ook voor Moeders van Rotterdam: momenteel borgen we de werkwijze van Moeders van Rotterdam in de wijkteams en deze medewerkers zullen in dienst van de gemeente in het wijkteam werkzaam zijn.

Het aantal en de verdeling van de wijkteammedewerkers over de wijkteams wordt afgestemd op de vraag en de ontwikkeling in iedere wijk. Zo krijgt bijvoorbeeld een wijk met veel jongeren meer jongerencoaches in het wijkteam en een wijk met veel ouderen meer wijkteammedewerkers met als specialisme 'Ouder worden'.

3.2 Governance wijkteams: samenwerkingsmodel blijft gehandhaafd

Voor de governance van de wijkteams is per 2018 gekozen voor het samenwerkingsmodel en deze keuze wordt gehandhaafd. Dit betekent dat de gemeente, samen met de aanbieders, werkt aan de doorontwikkeling van de wijkteams. De afgelopen jaren is op deze samenwerking veel geïnvesteerd en zijn er goede ervaringen opgedaan met deze manier van werken. Binnen het samenwerkingsmodel blijft de gemeente een sturende en uitvoerende rol hebben en zijn de aanbieders uitvoerend samenwerkingspartner en kennisleverancier.

De ingangsdatum van de nieuwe contracten is beoogd per 1 juli 2022. Voor deze datum is gekozen zodat de wijkteams zich in de tweede helft van 2022 goed kunnen voorbereiden op de inkoop van

jeugdhulp waarvan ingangsdatum van de contracten beoogd is op 1 januari 2023. De wijkteams werken namelijk veel met de arrangementen jeugdhulp en de medewerkers zullen geschoold moeten worden in de (mogelijke) veranderingen die plaats vinden in de arrangementen per 1 januari 2023. Er is minder overlap met de inkoop Wmo-maatwerkondersteuning (volwassenen), want hiervan gaan de meeste indicaties via de VraagWijzer. Vandaar dat de timing van de inkoop wijkteams vooral op de timing van de inkoop jeugdhulp is afgestemd.

3.3 Inkoopdoelen wijkteams

De volgende thema's zullen bij de inkoop van wijkteampersoneel een belangrijke rol spelen:

3.3.1 Continuïteit van zorg in de wijkteams, op verschillende niveaus

Er een reële kans dat er nieuwe aanbieders gegund worden waardoor er nieuwe wijkteammedewerkers ingewerkt zullen moeten worden die de caseload van vertrekkende medewerkers moeten overnemen. Dat betekent allerlei risico's voor de continuïteit van zorg aan de Rotterdammer en we zullen beheersmaatregelen gaan uitwerken om deze risico's zoveel mogelijk tegen te gaan. Hierbij kan gedacht worden aan het stimuleren van het gesprek tussen aanbieders over het overnemen van personeel of dat vertrekkende aanbieders wat langer doorwerken om een caseload geheel af te ronden. De insteek is telkens dat Rotterdammers zo weinig mogelijk merken van de overgang van contracten bij de wijkteams.

Daarnaast werken in de uitvoering van de contracten zaken zoals personele wisselingen en ziekteverzuim verstorend in de ondersteuning door het wijkteam. We willen samen meer inzetten op tijdige vervanging met voldoende ervaren personeel zodat we wisselingen van personeel beter kunnen opvangen.

We stellen continuïteit van zorg voorop en daarbij past ons voornemen om te gaan werken met een zo lang mogelijke contractduur. Daarbij zullen we voldoende mogelijkheden inbouwen om tussentijds bij te sturen of te veranderen, mocht dat nodig zijn.

3.3.2 Verstevinging rol en expertise Huiselijk geweld en kindermishandeling (HGKM) in de wijkteams

Het recente rapport van Verwey-Jonker *Complexe problemen vragen onorthodoxe oplossingen* maakt duidelijk dat rol en expertise van HGKM steviger moet worden neergezet in het wijkteam. Momenteel worden hiervoor diverse scenario's uitgewerkt die naar verwachting dit najaar met de raad zullen worden besproken. De keuzes die daar worden gemaakt kunnen een grote impact hebben op de rol van de wijkteams op het gebied van HGKM. In de uitwerking zal de impact op de inkoop worden meegenomen.

3.3.3 Doorlopend leren en ontwikkelen

De afgelopen jaren zijn op diverse terreinen grote stappen gezet voor de doorontwikkeling van de wijkteams. Samen met de partners in de wijkteams zullen we hiermee verder gaan. Het individueel én samen leren wordt een expliciet onderdeel van de opdracht aan de aanbieders. Dit versterkt ook het langdurige partnerschap dat we aangaan om Rotterdam de best mogelijke wijkteams te geven. Daarnaast gaan we de ondersteuningsstructuur van de wijkteams verbeteren door gericht expertise in te kopen. Hierdoor worden wijkteammedewerkers vakinhoudelijk beter ondersteund.



Ook willen we het werken in het wijkteam aantrekkelijker maken door ruimte te gaan bieden aan mbo'ers die in het wijkteam kunnen doorgroeien naar hbo-niveau.

We willen samen met aanbieders toewerken naar nieuwe afspraken over de flexibele inzet van medewerkers over de wijkteams heen zodat personele knelpunten sneller en beter kunnen worden opgevangen.

3.4 Vervolg

De komende periode wordt gewerkt aan het uitwerken van de inkoopstrategie voor Wijkteams, en deze is naar verwachting medio 2021 gereed.

4 Doorkijk naar inkoopstrategie Jeugdhulp

4.1 Inleiding

In 2015 werd de jeugdhulp overgedragen naar onze gemeente. Doel van de decentralisatie is jeugdhulp dichtbij en in samenhang rondom het gezin te organiseren. Ons doel is om iedere jongere kansrijk, gezond en veilig te laten opgroeien door eerder en dichtbij in gezinnen te ondersteunen.

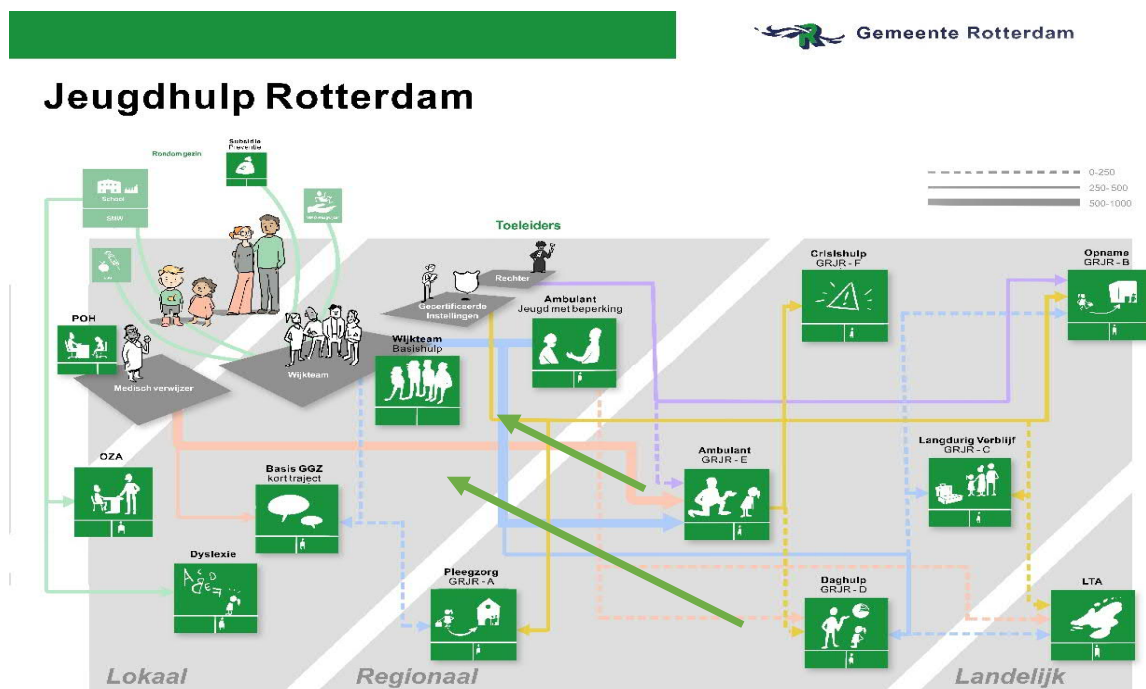
Dat betekent hulp zo dicht mogelijk bij het gezin, in de school en in de omgeving waar een kind of gezin woont, uitgaand van eigen kracht en de veerkracht van het gezin.

We normaliseren opvoeden en opgroeien en ondersteunen de verantwoordelijkheid van de ouders. Jeugdigen horen op te groeien in een gezinssituatie. En als dat niet mogelijk is dan bij voorkeur in een situatie die het dichtst in de buurt komt van een 'gewoon' gezin, zoals een pleeggezin of een gezinshuis. Alleen als dit echt niet haalbaar is, maken we gebruik van een residentiële setting, zo lang als nodig. Dit neemt niet weg dat er ook situaties zijn, waarin meer ingrijpende hulp noodzakelijk is. Bijvoorbeeld als veiligheid in het geding is.

Om de samenhang en aansluiting zoveel mogelijk te waarborgen wordt de verdere invulling van de inkoopstrategie voor de jeugdhulp afgestemd met de strategieën van de sporen Welzijn, Wmo-maatwerkondersteuning en Wijkteams, en met de regionale inkoopstrategie specialistische jeugdhulp.

4.2 Huidige situatie

Jeugdhulp omvat alle vormen van hulp en ondersteuning voor jeugdigen. Om een beeld te schetsen welke vormen van jeugdhulp waar worden ingekocht is onderstaande infographic ontwikkeld.





Er is een onderscheid tussen jeugdhulp die regionaal en landelijk wordt ingekocht en ondersteuning, begeleiding en hulp die we als gemeente inkopen. Het is van belang om de samenwerking en afstemming tussen deze onderdelen te waarborgen, ook als er rond gezinnen moet worden op- of afgeschaald. Onze wijkteams spelen in dit proces een belangrijke rol.

In alle vormen van preventie, ondersteuning en hulp wordt gericht ingezet op het voorkomen van verergering van de problematiek, om gezinnen zo effectief mogelijk te ondersteunen en versterken.

Scholen zijn onze meest logische partner als het gaat om kinderen met een ondersteuningsvraag. We leggen we de focus de komende jaren op 'de basis': de ondersteuningsstructuur in het onderwijs die wij samen met de scholen opnieuw willen vormgeven, zodat er kwalitatief betere ondersteuning op de scholen zelf kan plaatsvinden. Op dit moment wordt er in pilots geëxperimenteerd met deze structuur en we willen de lessen hieruit meenemen in de nieuwe aanpak. De rollen van de schoolmaatschappelijk werkers, de zorgonderwijsspecialisten, maar ook het CJG en de wijkteammedewerkers worden hierin betrokken (zie ook *Heel de Stad*). Voor schoolmaatschappelijk werk (SMW) ligt het zwaartepunt hierbij op preventie. De SMW'er maakt onderdeel uit van de schoolondersteuningsstructuur en legt de verbinding naar bijvoorbeeld het wijkteam. Om te komen tot een eenduidige visie op de nieuwe rol van schoolmaatschappelijk werk, is in het tweede kwartaal van 2020 met de grootste schoolbesturen en samenwerkingsverbanden gesproken over de wensen ten aanzien van de toekomstige rol van schoolmaatschappelijk werk. Naar aanleiding van deze gesprekken zijn in het derde kwartaal gemeentelijke uitgangspunten voor het schoolmaatschappelijk werk opgesteld, die ter consultatie worden besproken met samenwerkingspartners. Dit moet leiden tot een definitief besluit en een implementatieplan in het eerste kwartaal van 2021.

Naast SMW en diverse dagprogramma's (waarin onderwijs en jeugdhulp in enige vorm samengaan), worden vanuit de Jeugdwetmiddelen ook onderwijszorgarrangementen (OZA's) aangeboden. Deze OZA's worden nu ingekocht als overige voorziening. In de komende maanden wordt onderzocht of dit wordt voortgezet, of dat OZA's onderdeel gaan uitmaken van de lokale inkoop. Qua uitgangspunten wordt voor de inkoop OZA aangesloten bij de inkoop van SMW, de regionale inkoop en de beleidskaders van de afdelingen Jeugd en Onderwijs van de gemeente Rotterdam.

Sinds 2018 zijn in Rotterdam praktijkondersteuners bij de huisarts (POH'ers) beschikbaar. Eind 2019 waren er op twintig huisartslocaties POH'ers Jeugd en Gezin actief. In 2020 wordt het aantal POH'ers uitgebreid naar de andere wijken van Rotterdam, waardoor het bereik wordt vergroot.

Naast huisartsen zijn de wijkteams een verwijzer voor jeugdhulp en een belangrijke spil in ons stelsel. De Regiovisie biedt bouwstenen waarmee de positie van de wijkteams worden versterkt. Vraagverheldering en versterken van de casusregie zijn belangrijke bouwstenen daarin.

De functie van basis GGZ is lichte tot matige klachten bij jongeren te behandelen, zoals bijvoorbeeld somberheid, depressie, rouw, negatief zelfbeeld of lichte trauma. Basis GGZ kan snel en administratief eenvoudig ingezet worden en is vaak op wijkniveau beschikbaar. Hiermee kan, afhankelijk van de problematiek, voorkomen worden dat zwaardere hulp nodig is. We hopen daarmee de vraag naar specialistische GGZ (SGGZ) te doen afnemen. Een verschuiving van onderdelen van opdracht E (ambulante hulp) en opdracht D (daghulp) uit de regionale inkoop naar de lokale inkoop biedt daarbij hopelijk een extra stimulans.

Voor de doelgroep Jeugd met Beperking is in 2018 hetzelfde arrangementenmodel ingevoerd als in de regio wordt gebruikt. Alle extramurale hulp voor jeugdigen met een beperking is in dit arrangementenmodel ondergebracht. Er zijn momenteel drie grote aanbieders gecontracteerd die alle extramurale hulp leveren. Onderzocht wordt om voor de komende inkoop meer op te splitsen in verschillende onderdelen, waarop aanbieders apart kunnen inschrijven.

4.3 Ontwikkelingen

De vraag naar ambulante specialistische jeugdhulp in de GRJR is in 2019 fors toegenomen. Gemeenten en aanbieders zien meer jeugdigen die specialistische ambulante hulp nodig hebben. De groeiende vraag maakt dat we maatregelen moeten nemen om te zorgen dat de druk op de specialistische hulp afneemt. We kijken samen met de wijkteams kritisch of de inzet van lokale hulp (zoals POH of Basis-GGZ) meer benut kan worden. Daarnaast versterken we de inzet op preventie; we hopen met het subsidiekader Voorkomen en Versterken de instroom naar jeugdhulp op langere termijn in te perken.

Bij een volgende inkoopronde is de wens meerdere aanbieders te contracteren, zodat we daarmee het wijkgerichte netwerk versterken. Zij zitten dicht op het wijkteam en werken samen met huisarts en POH Jeugd & Gezin en kunnen werken aan een netwerk met de scholen in de buurt.

In de praktijk zien we dat het arrangeren (het samenstellen van het benodigde arrangement voor de jeugdige) ingewikkeld werkt. Voor de volgende inkoopperiode herijken we de werking van het arrangementenmodel, en onderzoeken we of we vereenvoudigingen kunnen doorvoeren.

Op dit moment wordt door het Rijk een nieuwe Jeugdwet voorbereid, waarin wordt voorgeschreven welke vormen van jeugdhulp op welke schaal ingekocht dienen te worden. Momenteel ligt ook de regiovisie ter consultatie voor (informele ronde) waarin wordt beschreven dat bepaalde ambulante specialistische vormen van jeugdhulp niet langer regionaal maar lokaal worden ingekocht. Begin 2021 ligt de *Regiovisie* ter goedkeuring voor.

4.4 Samenhang

De inkoop van de lokale jeugdhulp heeft nauwe samenhang met de inkoop van de andere lokale inkoopsporen: Welzijn, Wmo-maatwerkondersteuning en de Wijkteams. We hanteren diverse gedeelde uitgangspunten (zie ook hoofdstuk 2 van deze notitie), en voor bepaalde vormen van hulp en ondersteuning wordt in samenhang bekeken hoe de inzet het beste vorm kan krijgen (zoals voor hulp en ondersteuning die gericht is op een betere aanpak van huiselijk geweld, integrale ondersteuning aan gezinnen en aan kwetsbare jongeren: zie ook paragrafen 2.6, 2.7 en 2.8). Daarnaast is nauwe samenhang met de regionale inkoop van specialistische jeugdhulp. De specialistische jeugdhulp wordt door de GRJR ingekocht. Rotterdam heeft daar via de regionale samenwerking invloed op en is afhankelijk van het regionale besluitvormingsproces.

In de *Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp 2018* staan de regels voor onder andere de Jeugdhulp. Deze Verordening is de juridische basis voor de uitvoering van de Jeugdhulp. Het is daarom van belang dat de Verordening en de inkoopdocumenten op elkaar aansluiten. Er zullen wijziging in de Verordening worden aangebracht om de inkoop te kunnen verwezenlijken.

4.5 Uitgangspunten

In het beleidsplan *Heel de stad* zijn de ambities die de gemeente Rotterdam de komende periode wil bereiken opgenomen.

Daarnaast is de *Regiovisie*, die conform de huidige planning begin 2021 wordt vastgesteld door de gemeenteraden vertegenwoordigd in de GRJR, een belangrijk kader voor de inkoop van jeugdhulp. De ambities die hierin staan vertalen we naar inkoopdoelstellingen om de ambities uit *Heel de stad* en de *Regiovisie* te bereiken.

Belangrijke ambities uit *Heel de stad* voor de lokale inkoopstrategie jeugd zijn:

- Het doorontwikkelen van gezinsarrangementen;
- Doorgaande zorglijn voor kwetsbare jongeren;
- Bevorderen kwaliteit en passendheid van jeugdhulp.

In de *Regiovisie* staan de volgende principes en uitgangspunten centraal:

- Kinderen hebben een (t)huis en kunnen naar school. Alle inzet heeft als uiteindelijk doel dit in stand te houden;
- Ouders en opvoeders zijn blijvend, hulpverlening sluit aan bij wat zij nodig hebben;
- We doen wat helpt. Dat betekent dat we ook andere hulp en ondersteuning inzetten dan jeugdhulp;
- We luisteren naar de vraag van het kind en spreken de taal van het kind. We vragen hen zelf wat ze willen;
- We streven altijd naar passende hulp: gewoon is goed genoeg.

Dit leidt tot de volgende voornemens:

- Meer ambulantisering: hulp zoveel mogelijk aanbieden in eigen context van jeugdigen;
- Regionale inkoop laten aansluiten bij lokale infrastructuur;
- Versterking lokale infrastructuur door inkoop kennis en expertise.

4.6 Wat kopen we in?

De beoogde ingangsdatum van de contracten is 1 januari 2023⁵. Zowel *Heel de stad* als de *Regiovisie* zijn belangrijke kaders. Begin 2021 wordt de *Regiovisie* vastgesteld. De komende periode wordt de inkoopstrategie voor jeugd verder ontwikkeld en mogelijk een nieuwe ordening voorgesteld. Volgend uit de *Regiovisie* komt er waarschijnlijk een aanzienlijk deel uit opdracht E (Ambulante hulp), en een deel van opdracht D (Daghulp) over naar de lokale inkoop. Dit is aanvullend op hetgeen nu al lokaal wordt ingekocht.

De volgende ambulante jeugdhulp blijft volgens de *Regiovisie* regionaal ingekocht:

- Ambulante hulp die past in de lokale infrastructuur, dicht ligt tegen de overige onderdelen van de lokale inkoop en het sociale domein kopen we lokaal in;
- Ambulante hulp die specialistisch is en waarbij de koppeling met specialistische kennis en het (op termijn) borgen van die kennis van belang is, kopen we regionaal in;
- Ambulante hulp die, als dat nodig is, ingezet wordt in samenhang met 'verblijf' kopen we eveneens regionaal in. Omdat daarmee de koppeling tussen verblijf en de inzet van ambulante hulp makkelijk te maken is.

⁵ Officiële verlenging door de GRJR volgt uiterlijk begin 2021.

4.7 Hoe kopen we in

In juni 2020 hebben gemeenten via de ALV van de VNG ingestemd met de *Norm voor Opdrachtgeverschap*. In de *Norm voor Opdrachtgeverschap* zijn belangrijke uitgangspunten met betrekking tot goed opdrachtgeverschap terug te vinden, over o.a. het hanteren van een minimale implementatieperiode, minimale duur van de contracten van 3 jaar en de continuïteit van zorg.

De komende periode werken we aan een vertaling van de ambities uit *Heel de stad* en de *Regiovisie* naar inkoopdoelstellingen. De afstemming met de regionale inkoopstrategie en de inkoopstrategieën van de sporen Wmo-maatwerkondersteuning, Welzijn en Wijkteams staat daarbij centraal. Voortschrijdend inzicht leidt mogelijk tot een andere ordening van de in te kopen opdracht. Bij alle te formuleren opdrachten wordt bekeken welke bekostiging daarbij het meest passend is.

4.8 Vervolg

Om de inkoopstrategie van de lokale jeugdhulp in samenhang met de regionale inkoop te ontwikkelen, wordt de regionale planning gevolgd. Dit betekent dat de komende periode wordt gewerkt aan het uitwerken van de inkoopstrategie voor de lokale jeugdhulp. Medio 2021 ontvangt u de uitgewerkte versie.

Bijlage 1. Wijzigingen in de Verordening

De Kadernotitie en de inkoopstrategie voor Wmo-maatwerkondersteuning leidt tot het doorvoeren van een aantal wijzigingen in de Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp Rotterdam 2018. Hieronder staat een globale opsomming van de aanpassingen die moeten plaatsvinden:

- De uitgangspunten van de tarifiering (zie paragraaf 2.4 Kadernotitie);
- Mantelzorgondersteuning met verblijf is nu nog een maatwerkvoorziening, maar wordt met ingang van 1 april 2022 een algemene voorziening. Hiermee verandert de toegang tot deze voorziening (deze wordt laagdrempeliger) (zie hoofdstuk 3 van de Inkoopstrategie Wmo-maatwerkondersteuning).;
- Opvoedondersteuning is met ingang van 1 april 2022 niet meer in een Wmo-arrangement te indiceren. Hier komt een eigenstandig gezinsarrangement voor (zoals beschreven in paragraaf 2.6 van de Kadernotitie Inkoopstrategieën);
- Aanpassing van de aanvullende criteria om in aanmerking te komen voor geïndiceerde dagbesteding vanwege een ruimer aanbod aan niet-geïndiceerde dagbesteding;
- Aanpassing van aanvullende criteria voor beschermd wonen vanwege het meer diverse woonzorglandschap. We onderscheiden naast beschermd wonen straks ook tussen- en doorstroomvoorzieningen voor Rotterdammers in een kwetsbare situatie (zie hoofdstuk 3 van de Inkoopstrategie Wmo-maatwerkondersteuning);
- Aanpassing van de passage over gezinsarrangement. Het gezinsarrangement wordt doorontwikkeld (zie paragraaf 2.6 van de Kadernotitie Inkoopstrategieën);
- Toevoeging van een huiselijk geweldarrangement (zie paragraaf 4.2 van de Inkoopstrategie Wmo-maatwerkondersteuning);
- Verschuiving van enkele aanvullende criteria van het ene naar het andere resultaatgebied (algemeen);
- De beschrijvingen van de resultaatgebieden (algemeen).



Bijlage 2. Afweging Inkoopvorm

In hoofdstuk 2.1 is toegelicht dat we voor de voorliggende inkoopsporen overwegend kiezen voor de inkoopvorm 'aanbesteden'. In deze bijlage is de afweging voor deze keuze uiteengezet in vier onderdelen:

- A. Een korte uitleg van de verschillende inkoopvormen;
- B. De uitgangspunten die van belang zijn voor het bepalen van de inkoopvorm;
- C. In een matrix worden de uitgangspunten afgezet tegen de verschillende vormen;
- D. De afweging en keuze voor de voorgestelde inkoopvorm.

A. Korte toelichting inkoopvormen: (Quasi-)Inbesteden, aanbesteden, subsidiëren en open house

(Quasi-)Inbesteden

Inbesteden betreft het uitvoeren van opdrachten door (een onderdeel van) de gemeente zelf. De opdrachtgever en opdrachtnemer zijn onderdeel van één en dezelfde rechtspersoon en er hoeft geen overeenkomst onder bezwarende titel gesloten te worden. Er wordt dus zuiver intern een opdracht verleend. Er is geen sprake van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht aan een ondernemer, waardoor de aanbestedingsrichtlijn niet van toepassing is; er hoeft geen aanbestedingsprocedure gevolgd te worden.

Quasi-inbesteden betreft het uitvoeren van opdrachten door een externe opdrachtnemer die daarbij opereert als ware deze een onderdeel van de gemeente zelf. Er hoeft geen overeenkomst onder bezwarende titel gesloten te worden. De 'opdracht' kan via een zuivere subsidie aan de opdrachtnemer worden verstrekt en er hoeft daardoor geen aanbesteding plaats te vinden.

Aanbesteden

Een inkoopopdracht van de overheid heet een aanbesteding. De overheid moet zich aan bepaalde regels houden bij aanbestedingen. Door deze regels kopen overheden integer in, en krijgen ze de beste kwaliteit voor een zo goed mogelijke prijs. Ondernemers krijgen door de regels een eerlijke kans om een overheidsopdracht te winnen. De regels staan in de Aanbestedingswet 2012. Wanneer de inkoopopdrachten een waarde heeft van boven de € 214.000,-, dient deze Europees aanbesteed te worden.

Subsidiëren

Een subsidie is een tijdelijke bijdrage van de overheid of een niet-commerciële organisatie teneinde een maatschappelijk wenselijk doel te realiseren. Als hulpmiddel voor het starten, ontwikkelen of stimuleren van een activiteit waarvan het economische belang niet direct voor de hand ligt. Subsidiëren is een bestuursrechtelijk instrument waarbij een organisatie aanspraak maakt op middelen van de overheid voor het uitvoeren van activiteiten of diensten.



Onderscheid subsidie versus overeenkomst van opdracht (welke aanbesteed moet worden):

Subsidie	Overeenkomst van opdracht
Oogmerk verstrekking is het dienen van het algemeen belang (activiteiten in het belang van derden)	Eigen belang bestuursorgaan
Geen winstoogmerk aanvrager/zorgaanbieder	Winstoogmerk aanvrager/aanbieder
Diensten komen rechtstreeks ten goede aan derden	Bestuursorgaan profiteert van diensten
Invulling activiteit ligt bij aanvrage/zorgaanbieder	Initiatief, vormgeving en inhoud dienstverlening bij gemeente

Open House

Open House is een toelatingssysteem voor de levering van (zorg)voorzieningen op basis van een vooraf bekendgemaakte toelatingsprocedure. De gemeente stelt binnen een Open House slechts geschiktheidseisen en/of minimumeisen, bijvoorbeeld aan de prijs, opleidingseisen en certificering. De cliënten maken zelf de keuze uit de door de gemeente toegelaten aanbieders. Bij een Open House kan het aantal aanbieders alleen worden beïnvloed door meer of minder toelatingseisen te stellen. De kosten en inzet op contractmanagement kunnen hoog oplopen door het grote aantal aanbieders dat in kan treden.

B. Gehanteerde uitgangspunten bij bepalen inkoopvorm

Wij hanteren de volgende uitgangspunten bij het bepalen van de juiste inkoopvorm binnen de vier inkoopsporen:

- Het kunnen opbouwen en onderhouden van duurzame relaties tussen partijen in de zorg- en wijknetwerken, welke moet leiden tot meer continuïteit van dienstverlening. Gebruik kunnen maken van opgedane kennis en ervaring, die voorwaardelijk zijn voor sterke en langdurige samenwerkingsrelaties;
- Kwaliteit staat voorop; we beschrijven samen met de aanbieder wat onze norm van kwaliteit is en voeren hierover ook geregeld de discussie;
- Een heldere, gescheiden rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer;
- Een onafhankelijke rol, positie en verantwoordelijkheid van de uitvoerende professionals;
- Voldoende ruimte om gebruik te maken van lokaal georiënteerde partijen en voldoende variëteit in aanbieders;
- Voldoende flexibiliteit in de opdracht, het opstellen van een ontwikkelagenda met een duidelijke tijdslijn en kunnen meebewegen met ontwikkelingen binnen de juridische kaders;
- Uitvoerings- en leverplicht voor aanbieders en afdwingbaarheid nakoming is essentieel;
- Sturing en monitoring: Afspraken maken over prestaties (kwalitatief en kwantitatief) van zorgaanbieders;
- Marktconforme prijs;
- Beperken van de administratieve last bij zowel de gemeente als aanbieders.

<Tekst gaat op de volgende pagina verder>



C. Matrix uitgangspunten afgezet tegen de verschillende inkoopvormen

Uitgangspunt	(Quasi-)Inbesteden	Aanbesteden	Subsidiëren	Open house
Duurzame relaties/ continuïteit	Maximaal	Afhankelijk duur contract en aantal te contracteren aanbieders Meer continuïteit en zekerheid voor de markt	Moet jaarlijks worden aangevraagd of er moet sprake zijn van een meerjarige subsidie	Minimaal bij veel aanbieders
Kwaliteit	Ja	Ja	Minder	Ja
Gescheiden rolverdeling opdrachtgever – opdrachtnemer	Niet altijd duidelijk. Je kunt wel interne afspraken maken (SLA).	Duidelijke rolverdeling	Duidelijke rolverdeling subsidiegever – subsidienemer. Kan op onderdelen via uitvoeringsovereenkomst wederkerig karakter krijgen. Wanneer er een uitvoeringsovereenkomst gehanteerd wordt is ook de aanbestedingswet van toepassing. Het gaat dan immers over een overheidsopdracht	Duidelijke rolverdeling
Onafhankelijke positie professional	Nee	Ja	Ja	Ja
Ruimte voor lokaal georiënteerde partijen en variëteit in aanbieders	Nee	Ja	Ja	Ja
Voldoende flexibiliteit in opdracht	Ja	Ja, is contractueel te regelen maar kent beperkingen (leerstuk wezenlijke wijziging)	Kan alleen jaarlijks, tenzij je werkt met wijzigingsbeschikkingen. Een langdurige subsidie kan niet zomaar worden afgebouwd	Voorwaarden liggen vast. Wijzigingen alleen door te voeren via een nieuwe Open House
Afdwingbaarheid uitvoering prestaties conform opdrachten	Direct afdwingbaar	Direct afdwingbaar. Nakoming vorderen is mogelijk.	Niet, tenzij een afdwingovereenkomst o.g.v. artikel 4:36 lid 2 Awb aan gekoppeld is	Direct afdwingbaar. Nakoming vorderen is mogelijk.



Sturing en monitoring: afspraken over prestaties	Ja	Ja	Minder	Ja. Intensief voor contractmanagers wanneer er veel zorgaanbieders zijn.
Marktconforme prijs	Nee, vanuit een uitbestede situatie naar inbesteding is een financieel en juridisch langdurige, kostbare operatie met grote personele en organisatorische consequenties. Structureel duurder dan markt.	Prijs dient reëel te zijn: Marktconform, met periodieke prijsherijking (ten tijde van sluiten nieuwe overeenkomst).	Bij subsidie minder mogelijkheden, omdat de subsidieontvanger geen winstoogmerk mag hebben. Er kan enkel een bijdrage in de kosten worden vergoed.	Gemeente bepaalt vooraf de prijs (dient reëel te zijn).
Beperken van administratieve last	Vanuit een uitbestede situatie naar inbesteding zorgt voor hoge transactiekosten (interne administratie opzetten (tijd en geld). Daarna minder administratieve lasten.	Hoge administratieve last rondom sluiten nieuwe overeenkomst. Daarna gelden 'reguliere' eisen rondom verantwoording (gedurende contractfase).	Jaarlijkse administratieve last rondom subsidieaanvraag. Verder gelden de 'reguliere' eisen rondom verantwoording (gedurende subsidiefase).	Hoge administratieve last rondom toetreding Open House. Daarna gelden 'reguliere' eisen rondom verantwoording. Wel meer administratieve lasten omdat de gemeente doorlopend nieuwe aanbieders moet beoordelen en toelaten.
Waar ligt het initiatief?	Gemeente	Gemeente	Officieel bij vragende partij.	Gemeente
Sprake van een volwaardige markt?	Ja, en inbesteden is mogelijk	Ja, aanbesteden is mogelijk	Subsidiëren niet mogelijk	Ja, Open house is mogelijk

<Tekst gaat op de volgende pagina verder>



D. Afweging en keuze inkoopvorm

De gemeente kiest⁶ voor aanbesteden en niet voor subsidiëren, tenzij hiervoor zwaarwegende redenen bestaan

Om te bepalen of de gemeente een subsidie of een overeenkomst dient te sluiten, dient de gemeente te onderzoeken welke aspecten zich voornamelijk voor doen: is er sprake van meer kenmerken van een overeenkomst of meer kenmerken van een subsidie?

In alle voorliggende sporen, doen zich overwegend kenmerken voor die behoren bij een overeenkomst en minder bij een subsidie. Hieronder staan enkele belangrijke kenmerken uitgelicht⁷:

- Het initiatief ligt bij de gemeente en de gemeente stelt haar behoefte vast en omschrijft de eisen aan de dienstverlening in een programma van eisen;
- In alle voorliggende sporen is er sprake van een volwaardige markt waarop commerciële aanbieders opereren en waarop concurrentiestelling mogelijk is;
- In alle voorliggende sporen is nakoming tot levering van de dienstverlening essentieel. Het is niet wenselijk dat de uitvoerder de afgesproken prestaties niet levert. Cliënten moeten erop kunnen rekenen dat de aan hen toebedeelde dienstverlening wordt geleverd. De gemeente wil daarbij nakoming kunnen afdwingen.

Verder geldt:

- Bij aanbesteden is er sprake van een heldere rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit ligt vast in een overeenkomst. Hierin kunnen helder rechten en plichten van beide partijen worden vastgelegd. Ook al kun je bij subsidie via een uitvoeringsovereenkomst goede afspraken maken tussen gemeente en subsidieontvanger, het blijft een bestuursrechtelijk instrument, waarbij geen sprake is van een gelijkwaardige positie en de gemeente de prestatie uiteindelijk niet kan afdwingen, tenzij hiertoe een aparte afdwingovereenkomst is afgesloten. Overigens is er bij een uitvoeringsovereenkomst sprake van een overheidsopdracht welke aanbesteed dient te worden.
- Bij een overeenkomst (aanbesteden) zijn er meer mogelijkheden tot het afdwingen van prestaties bij een overeenkomst dan bij een subsidie. Bijvoorbeeld door een boete, cliëntenstop etc.
- Een overeenkomst eindigt na de afgesproken periode, helder en duidelijk voor beide partijen. Het beëindigen van een structurele subsidierelatie (daarvan is sprake als 3 jaar of meer aaneengesloten subsidie is verleend), is een tijdrovend en intensief proces, waarmee al minimaal een jaar van tevoren begonnen moet worden.
- Bij aanbesteden is de continuïteit van de dienstverlening beter gewaarborgd. Je maakt een afspraak voor meerdere jaren. De periode waarbinnen de uitvoerder kan investeren in zijn dienstverlening is vooraf afgesproken. De opdrachtnemer kan dan ook beter personeelsbeleid voeren, waardoor dezelfde medewerkers langer actief kan blijven in de wijk en zichtbaar is voor de bewoners. Subsidie moet je jaarlijks aanvragen. Dat geeft minder zekerheid op continuïteit. Ook een structurele subsidie geeft geen langere termijn zekerheid voor de uitvoerder. Subsidie kan ook ieder moment, met in acht name van een redelijke termijn, worden beëindigd.
- We streven naar samenhang in de zorg, dus ook samenhang in de opdrachten die in het kader van de Wmo maatwerkondersteuning, Wijkteam en Jeugdhulp worden aangegaan.

⁶ Van een zuivere keuze is eigenlijk geen sprake. De gemeente kiest niet, maar onderzoekt of de overheidsuitgave kwalificeert als een "subsidie" in de zin van titel 4.2 van de Awb, of als een "overheidsopdracht" in de zin van de Aanbestedingswet 2012.

⁷ Een uitgebreid overzicht van kenmerken is te vinden op <https://www.pianoo.nl/nl/over-pianoo/vakgroepen/vakgroep-aanbestedingsrecht/visie-subsidie-of-overheidsopdracht/overzicht-verschillen-tussen-overeenkomst>



Dan is het ook een voordeel dat de verschillende opdrachten via hetzelfde type instrument (in dit geval aanbesteden) worden gerealiseerd. Dit geeft helderheid voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Dat kan door het opnemen van dezelfde eisen in de overeenkomsten, door afstemming van de methode van monitoring en sturing en door de inrichting van het contractmanagement.

We kiezen over het algemeen niet voor Open House

In de afweging is per spoor overwogen of met een Open Housesysteem beter de beoogde doelen behaald zouden kunnen worden, dan met de andere genoemde instrumenten. Met een Open Housesysteem kunnen aanbieders gecontracteerd worden zonder een aanbestedingsprocedure te doorlopen. Tegen vooraf vastgestelde prijs- en kwaliteitsvoorwaarden krijgen alle aanbieders die zich ertoe verbinden om de gevraagde voorzieningen te leveren een contract. Dat staat haaks op onze doelstellingen om langdurige samenwerkingsrelaties met onze aanbieders op te bouwen en in stand te houden en om de condities te scheppen dat in ons sociale domein in de zorg- en wijknetwerken langdurige relaties tussen aanbieders kunnen bestaan die vervolgens ten goede komen aan de kwaliteit van dienstverlening aan de Rotterdammers.

We kiezen over het algemeen niet voor inbesteden

Inbesteden is het besluit van de overheid om bepaalde activiteiten zelf uit te voeren in plaats van een privaatrechtelijke partij of organisatie. Uit een landelijk onderzoek⁸ naar inbesteden onder gemeenten blijkt dat van alle gemeentelijke taken en activiteiten, die in het sociaal domein het minst worden inbesteed. Slechts 5% van alle activiteiten in het sociaal domein (breed gedefinieerd: Wmo, Participatiewet en Jeugdwet) wordt volledig inbesteed en 6% deels. Dit betekent dat in het sociaal domein voor inbesteden nauwelijks praktijkervaring bestaat waaruit geput kan worden. Uit het onderzoek blijkt ook dat de belangrijkste beweegredenen om tot inbesteden te besluiten zijn: het vergroten van de regierol van gemeente en politiek-bestuurlijke keuzes met betrekking tot de rol van de overheid.

Op grond van het hierboven beschreven afwegingskader opteren wij voor alle grote inkoopsporen voorsnog niet voor inbesteden.

Vanuit het perspectief van kwaliteit geldt dat er (bij alle sporen) in ruime mate hooggespecialiseerde aanbieders in de markt actief zijn. De gemeente heeft de kennis, expertise en capaciteit zelf niet altijd in huis, en ziet het niet als reële optie om dit op enig moment in de toekomst op te bouwen met de garantie dat de kwaliteit en kosten minimaal van gelijkwaardig niveau zijn. Inbesteden doet onzes inziens afbreuk aan de kwaliteit en variëteit die er onder aanbieders in de markt aanwezig is en ter beschikking staat voor Rotterdammers.

Vanuit juridisch en kostentechnisch perspectief is inbesteden een langdurige en kostbare operatie. Bij inbesteden stijgen de (transactie)kosten op korte termijn sterker dan bij het toepassen van de andere inkoopvormen.

Qua kostenbeheersing verwachten wij op lange termijn eveneens geen voordelen van inbesteding ten opzichte van de andere inkoopvormen.

Vanuit organisatorisch perspectief zijn de consequenties zeer groot, zowel voor de gemeente als voor aanbieders: er zal een uitvoeringsorganisatie moeten worden ingericht waarvoor gekwalificeerd personeel zal moeten worden geworven.

⁸ Delfmann & Elso (2018) Beleidsonderzoek inbesteden gemeenten. I.o.v. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat



Voor welzijn geldt daarnaast specifiek: de kernfunctie van welzijn in het stelsel zoals beschreven in 'Heel de stad' is preventie in de lokale netwerken en de leefomgeving van bewoners in de wijk, waarin een onafhankelijke en duurzame relatie met bewoners en partners essentieel is. Met inbesteden verandert de rol en positie van de welzijnsprofessional dermate fundamenteel dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan zijn opgave in de wijken.

Een veel gehanteerde doelstelling bij inbesteden is dat er meer eigen regie mogelijk is op het realiseren van bepaalde opgaven. Echter, gelet op de kerntaken van welzijn in de wijk: preventie en vroegsignalering, is het zeer de vraag of steviger regiemodel een passend sturingsmodel is, omdat het succes van preventie niet zo zeer afhankelijk is van een technocratisch, besturingsmodel maar juist in samenhang, verbinding en ketensamenwerking met partners tot stand komt.