

Datum

06-10-2022

Onderwerp

Evaluatie en voorstel voor vervolg Proeftuin
Ruwaard

Aantal bijlagen

2

Wat adviseert het college te besluiten?

1. Kennis te nemen van het rapport 'Eindevaluatie proeftuin Ruwaard';
2. In te stemmen met het verlengen van Proeftuin Ruwaard voor een periode van vijf jaar vanaf 1 januari 2023 opgedeeld in twee fases;
3. In te stemmen met het jaarlijks vaststellen van een subsidiebedrag volgens dezelfde systematiek als in de periode 2018-2022, zodat partijen uitvoering kunnen geven aan beschikkingsvrij werken;
4. Per 1 januari 2023 voor een periode van één jaar een subsidie van 1,25 miljoen euro hiervoor in te zetten;
5. Geen eigen bijdrage toe te passen voor het gebied Ruwaard en de te bepalen nieuwe wijk of kern in deze periode van vijf jaar voor de zorgvormen individuele begeleiding, dagbesteding en huishoudelijke verzorging.

Wat is de aanleiding voor dit advies?

Proeftuin Ruwaard

In de Ruwaard werken bewoners en organisaties op het gebied van wonen, welzijn en zorg samen aan oplossingen waarin mensen meer voor zichzelf en voor elkaar kunnen doen. Samen streven we in de Ruwaard naar het toekomstbeeld: "Ruwaard is een vitale wijk, waar actieve bewoners tegen lagere kosten en betere (positieve) gezondheid ervaren". In bijlage 1 staat een beschrijving van de essentie van de proeftuin.

Samenwerking in de proeftuin

Eind 2017 heeft de Osse gemeenteraad besloten om in Proeftuin Ruwaard te werken op basis van een gezamenlijk, vast wijkbudget. Hiermee is het vijfjarige experiment van samenwerking in Proeftuin Ruwaard met de gebiedsgebonden financiering gestart. Met het vaste wijkbudget werken de proeftuinpartijen gezamenlijk aan de in het wijkkader beschreven doelen en transformatie van zorg en welzijn in Proeftuin Ruwaard. De proeftuinperiode met de gemaakte afspraken over de gebiedsgebonden financiering lopen eind 2022 af. Daardoor is nu het moment aangebroken dat besloten moet worden over het vervolg van de proeftuin ná 2022.

In de Raadsinformatiebrief van 19 juli 2022 is aangegeven dat in 2022 een richtinggevend besluit over het vervolg van de proeftuin aan u voorgelegd wordt. Om vervolgens – afhankelijk van de gekozen richting – in juni 2023 een besluit te nemen over concrete inrichtingskeuzes. De evaluatie heeft ervoor gezorgd dat het gesprek over de mogelijke toekomst van de proeftuin al op gang is gekomen tussen de partners. Dat heeft ervoor gezorgd dat er een verder uitgewerkt voorstel ligt (zie bijlage 1), waarvan gezamenlijk en unaniem besloten is om dit ter besluitvorming aan uw Raad voor te leggen.

Welk resultaat willen we bereiken?

We willen met minder geld meer effect bereiken, zorgen voor de juiste zorg op de juiste plek. En willen we de zorg toekomstbestendig houden, dan is de betaalbaarheid ervan een noodzakelijke randvoorwaarde. In de proeftuin is een manier van werken ontwikkeld met gebiedsgebonden financiering. Met het verlengen van de proeftuin willen we:

- De Samenwerkwijze verder professionaliseren
- Ontdekken of en hoe de werkwijze in de Ruwaard in een andere wijk kan worden toegepast,
- Bepalen hoe meer substitutie van zorg en ondersteuning kan worden gerealiseerd
- Een adequate en administratief lichte manier van monitoren opzetten

- Meer leren en monitoren of en hoe de gebiedsgerichte financiering bijdraagt aan de strategische doelen (resultaat voor bewoners, professionals en organisaties)
- Slagvaardiger samenwerken met partners

Dit sluit aan bij de uitkomsten van de evaluatie. We verwachten eind 2025 te kunnen beoordelen wat van de werkwijze in de proeftuin goed werkt en onderdeel kan worden van de algemene manier van werken in Oss. We willen ook kunnen beoordelen wat (nog) niet werkt en wat verbeterd moet worden of wat niet moet worden meegenomen. Om deze resultaten te kunnen bereiken wordt in twee fases gewerkt aan de herijking van de proeftuin. In fase 1 (2023-2025) wordt met behulp van deelplannen gewerkt aan genoemde concrete resultaten. Eind 2025 wordt middels een evaluatie getoetst of deze zijn bereikt. Bij een positieve uitkomst wordt vervolgens in fase 2 (2026-2027) gewerkt aan 'dat wat werkt' verder te ontwikkelen voor heel Oss. In bijlage 1 staat dit verder uitgewerkt.

Welke argumenten zijn er voor dit advies?

1.1 We leggen naar aanleiding van de evaluatie een integraal voorstel voor aan de Raad

Deze evaluatie heeft plaatsgevonden eind 2021 conform de afspraken met de Raad en de proeftuin partners. De evaluatie is begin dit jaar opgeleverd. Met de raad is afgesproken dat de evaluatie tegelijkertijd besproken wordt met het voorstel over het vervolg van de proeftuin in het najaar van 2022.

2.1 Het advies sluit aan bij de eindevaluatie 2022

In de evaluatie wordt duidelijk dat er meer dan voldoende aanleiding is om te verkennen hoe we verder gaan in de proeftuin. De sprong naar een volgende fase (werkwijze van de proeftuin ontwikkelen naar een algemene werkwijze voor heel Oss) vraagt meer dan het doortrekken van de huidige lijnen. Er is doorontwikkeling nodig op organisatie, substitutie, monitoring, gebiedsgerichte financiering en de samenwerkwijze.

2.2 Hierdoor kunnen we de proeftuin herijken

Door op deze onderdelen te herijken en door te ontwikkelen en hiervoor de tijd te nemen kunnen we meer leren en monitoren of en hoe de samenwerking en gebiedsgerichte financiering bijdraagt aan de strategische doelen en een besluit voor te leggen voor het vervolg na de voorgestelde verlenging.

3.1 Een andere manier van financieren en organiseren blijft nodig

We willen in het sociaal domein en zorgstelsel toe naar meer zelfredzaamheid en ervaren welbevinden, naar meer professionele ruimte en zinzig gebruik van zorggeld. Zodat mensen

de zeggenschap over hun leven terugkrijgen en hulp effectiever en goedkoper wordt. Om dat te bereiken is het systeem aangepast, volgend op de nieuwe aanpak in de wijk. Om de doorontwikkeling mogelijk te maken, is verlenging van deze aanpassingen noodzakelijk.

3.2 Subsidie is de meest passende vorm van financieren.

Het bedrag dat de aanbieders krijgen kan niet meer gebaseerd zijn op cliënt/traject/zorgvorm. Het moet een lumpsum financiering zijn. Dan wordt ontschotting en verantwoording op het integrale eindresultaat mogelijk. Subsidie past beter dan een opdracht met aanbesteding omdat a) er geen sprake is van prestatie afhankelijke financiering, b) de prestaties niet afzonderlijk maar integraal worden beschreven, c) het initiatief uitgaat van de aanbieders en d) het bedrag bedoeld is voor een doel van algemeen belang.

3.3 Er is tijd en zekerheid nodig om deze complexe transformatie goed vorm te kunnen geven en de effecten vast te stellen.

Bij aanvang in 2018 schatten we in dat een periode van 5 jaar voldoende moest zijn om de duurzame impact van de proeftuinaanpak te kunnen vaststellen. En de evaluatie geeft aan dat er veel positieve zaken zijn bereikt. Op dit moment blijkt ook dat we meer tijd en herijking nodig hebben om op onderdelen voldoende scherp te krijgen wat wel en wat niet werkt. Met duidelijke afspraken over het vervolg van de proeftuin vanaf 2023 is er vertrouwen dat nog een periode van 5 jaar voldoende is om deze duurzame impact vast te kunnen stellen. Alle partners in de Proeftuin geven aan hier achter te staan en hier aan te willen werken.

3.4 Deze systematiek bleek de afgelopen periode (2018-2022) praktisch haalbaar te zijn

Met de kennis van nu is subsidiëring voor een meerjarige periode de beste en meest passende vorm om uitvoering te geven aan beschikkingsvrij werken in de wijk. In het deelplan gebiedsgerichte financiering wordt onderzocht of en welke mogelijke financieringsmogelijkheden er nog meer zijn die meer of beter bijdragen aan de strategische doelen uit de proeftuin. Daar wordt onder andere in meegenomen of naast Wmo middelen vanuit de gemeente ook Wlz middelen vanuit het Zorgkantoor kunnen worden toegevoegd. De resultaten daarvan verwachten we nog wel dit jaar. Het effectueren van de resultaten kan pas later worden gerealiseerd.

4.1 Dit bedrag is structureel beschikbaar in de begroting

Hiermee wordt voorgesteld om het reeds beschikbare bedrag in te zetten voor de subsidiëring van partijen in de proeftuin in 2023, zodat zij uitvoering kunnen geven aan beschikkingsvrij werken.

5.1 In de visie van de Proeftuin en in het nieuwe systeem waarmee we willen experimenteren, past het heffen van de Eigen Bijdrage niet.

We zien in de praktijk dat de Eigen Bijdrage een drempel kan zijn. Mensen stellen hulp dan uit of vermijden deze helemaal. Dat leidt op termijn tot het gebruik van veel duurdere voorzieningen door terugval of verslechtering van de situatie. We zien dit vooral bij de overgang naar ambulante zorg, bij zorgmijders en bij inkomens net boven de 120% waarbij sprake is van een stapeling van zorg.

Het innen van de Eigen Bijdrage is daarnaast een tijd vragend proces dat dwingt tot het werken met producten en tarieven. In de proeftuin willen we juist de procedures rond beschikkingen en de vastgestelde zorgvormen loslaten, zodat er tijd en geld overblijft voor beter passende preventieve oplossingen. Als we de Eigen Bijdrage heffen kunnen we een deel van de leerdoelen niet halen.

We verwachten dat deze nieuwe aanpak op termijn leidt tot besparingen die vele malen hoger zijn dan de inkomsten uit Eigen Bijdragen. Dit is nog onvoldoende naar voren gekomen in de eerste periode van vijf jaar (2018-2022) en dit punt wordt meegenomen in de vervolgperiode (vanaf 2023), zodat hierna wel antwoord op deze vraag kan worden gegeven (meer mensen geholpen, terwijl er minder geld is ingezet door bijvoorbeeld een verschuiving van naar preventieve of collectieve zorg).

5.2 De gemeente heeft in dit experiment een gidsrol; betrouwbaarheid is belangrijk.

Het is een intensief en complex experiment. Het vraagt van alle partijen om de huidige werkwijzen en overtuigingen ter discussie te stellen. Het is de visie en een maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel dat de partijen bindt. De gemeente Oss is daarbij een betrouwbare, verbindende en sturende partner gebleken, die de partijen steeds heeft gehoord en ondersteund in de stappen die gezet worden. Dit besluit is voor de partijen van groot belang om door te kunnen gaan.

Wat zijn tegenargumenten of risico's? (=maar)

1.1 De eindevaluatie is begin 2022 opgeleverd.

De eindevaluatie wordt nu met de gemeenteraad besproken om dit rapport ook direct te kunnen verbinden met een besluit over de Proeftuin Ruwaard na 2022.

2.1 Het kan dat de evaluatie over 3 jaar niet laat zien dat we met minder kosten, meer effect genereren

We verwachten dat we met de concrete afspraken op basis van zes deelplannen bewerkstelligen dat we over drie jaar nog beter weten wat wel en niet werkt. We kunnen (tussentijds) sturen op de voortgang hiervan. In het Raadsvoorstel doen we een voorstel hoe we omgaan met het tussentijds informeren van de Raad.

2.2. Het kan dat in de tussentijd ingrijpende veranderingen plaatsvinden

Het kan zijn dat er zich de komende jaren ingrijpende veranderingen voordoen die maken dat de proeftuin in ander vaarwater terecht komt. Krapte op de arbeidsmarkt, ontwikkelingen bij partners in de Proeftuin, nieuwe wet- en regelgeving enzovoort. In dat geval treden we tijdig en op een bij de situatie passende manier in overleg met de Raad.

3.1 Het experiment brengt risico's met zich mee

Bij het raadsbesluit in 2017 is deze kanttekening ook meegegeven, we zijn nog steeds aan het experimenteren. Vanzelfsprekend wijken we dan af van de huidige werkwijzen, kaders en regels. In 2017 is daarbij een aantal risico's benoemd. Dat waren de volgende:

- Het totale budget van de aanbieders is niet toereikend voor de zorg die nodig is aan inwoners. Aan de werkgroep financiering wordt gevraagd om bestuurlijke afspraken te maken over gezamenlijke verantwoordelijkheid van dit financiële gat.
- de uitgaven voor PGB voor inwoners van de Ruwaard of het zorggebruik bij aanbieders buiten de proeftuin significant stijgt. Dit is een teken dat de aanpak of de oplossingen die in de Proeftuin gevonden worden toch niet aansluiten bij de behoefte van inwoners. Dan volgt inhoudelijke bijsturing door gemeente en aanbieders. Dit is de afgelopen vijf jaar niet het geval geweest. Het blijft een risico, maar het is intussen aannemelijk dat dit ook in de toekomst niet snel gaat gebeuren.
- de financieringsvorm mogelijk in strijd zou kunnen zijn met aanbestedingsregels. De kans is heel klein dat dit leidt tot een juridische procedure. Maar in dat geval kan de rechter bepalen of er sprake is van strijdigheid en of die moet worden opgeheven. Dit heeft in de afgelopen vijf jaar niet geleid tot juridische procedures, daarmee is het aannemelijk dat dit ook in de komende vijf jaar niet gaat gebeuren.
- een rechterlijke uitspraak tot extra kosten voor de Eigen Bijdrage leidt (zie ook onder 4.1). Ook dit is de afgelopen periode niet gebeurd en daarmee voldoende aannemelijk om het besluit op deze manier te kunnen nemen.

3.2 De financieringsvorm

Er zijn argumenten om dit een overheidsopdracht en dus een aanbesteding te noemen. Toch zijn er meer argumenten die passen bij subsidiering. De keuze voor de vorm ligt bij de

overheidsinstelling. Deze keuze is in 2017 ook door uw Raad gemaakt. Daarnaast staat deelname met financiering en werkwijze aan de proeftuin door andere aanbieders nog steeds open, zowel om in de wijk op de manier van de proeftuin te gaan werken, als om zich bij de bestuurlijk een financiële samenwerking aan te sluiten. Dat kan bezwaren op het gebied van mededinging en marktverdeling weerleggen. In het geval van een juridische procedure over de financieringsvorm kan een sanctie en verplichte aanpassing van de financieringsafspraken worden opgelegd. Echter, experimenteerruimte is een belangrijk argument om (gedeeltelijk) af te wijken van bestaande afspraken dat ook een rechter meeneemt in de uitspraak.

4.1 Het gaat slechts om een afspraak voor één jaar, in 2023

Onderdeel van het voorstel voor verlenging van de Proeftuin in twee fases is uitbreiding van het grondgebied (zie bijlage 1). Om die reden komen we in 2023 met een voorstel voor de jaren 2024 en verder, waarin de uitbreiding van het grondgebied wordt meegenomen in het financieringsvoorstel.

5.1 Het niet heffen van Eigen bijdrage in de Proeftuin leidt tot een voordeel voor de inwoners van de Ruwaard

We hebben nu het beleid om voor individuele voorzieningen in de Wmo een Eigen Bijdrage te vragen. Wanneer we dat voor de Ruwaard niet doen voor de periode van het experiment, maken we verschil tussen inwoners van Oss. Dat kan gezien worden als rechtsongelijkheid. Het kan leiden tot vragen van inwoners en tot een juridische procedure. In dat geval kan een rechter opleggen dat de gemeente de ongelijkheid opheft. Ook hier geldt het argument dat het experimenteren in een klein gebied leidt tot schuring met het bestaande beleid en systeem. Natuurlijk is er het oogmerk om dit in heel Oss te gaan doen als we tevreden zijn over de resultaten. Tot die tijd moeten we uitleggen waarom we dit doen en waarom er verschillen ontstaan. Onder de financiële paragraaf zijn de financiële risico's uitgewerkt.

Waar moeten we rekening mee houden?

a. Financiën

1. Subsidieverstrekking deelnemende organisaties

De instellingen ontvangen een subsidiebeschikking die geldt voor het jaar 2023. De verdeling van het bedrag van 1,25 miljoen euro volgt op basis van de uitkomsten in het deelplan financiering. Het bovenstaande bedrag is gebaseerd op het prijspeil 2022. In de begroting 2023 wordt een algemene index toegepast, deze post is daar onderdeel van. Autonome ontwikkelingen in de periode leiden niet tot een bijstelling van de budgetten.

2. Dekking van het tekort door het niet heffen van eigen bijdrage voor de wijk Ruwaard

In de huidige periode 2018-2022 is het financiële nadeel voor de gemeente Oss berekend op € 200.000,- (op basis van het inwoneraantal). In de periode 2018-2022 is de helft van dit bedrag gedekt uit de stelpost WMO 2015. De andere helft is onttrokken aan de algemene reserve.

De berekening van het financiële nadeel blijft voor komende periode hetzelfde. Voor de periode 2023-2025 kan de dekking van dit bedrag plaatsvinden door het te onttrekken uit de algemene reserve.

Vanaf 2026 moet hiervoor structurele dekking komen. We zien het als een opdracht aan alle deelnemers aan de Proeftuin om gezamenlijk een financiële oplossing te vinden voor het wegvallen van deze eigen bijdrage. Hierbij is het uitgangspunt dat dit nadeel tussen alle partijen opgelost wordt vanuit de voordelen van het experiment.

3. Kosten deelname proeftuin als partnerorganisatie

Voor deelname als partner in de Proeftuin is een bedrag van € 115.316 structureel beschikbaar in de begroting van de gemeente Oss om projecten en inhuur die nodig zijn voor het behalen van de resultaten te kunnen dekken.

b. Communicatie

Gemeenteraad

Met dit voorstel wordt een voorstel voorgelegd aan de gemeenteraad om de proeftuinperiode te verlengen. De doelen en resultaten daarachter zijn beschreven. In het voorstel staat ook een aanpak hoe de partners samen deze doelen en resultaten willen behalen. Vanzelfsprekend kunnen we niet in de toekomst kijken en kan de weg naar de doelen en resultaten aan veranderingen onderhevig zijn. De wethouder draagt zorg voor het informeren van de gemeenteraad over de voortgang en eventuele onvoorziene en ingrijpende veranderingen die impact hebben op de afgesproken doelen of aanpak.

Wijkraad Ruwaard en Wijkstichting Ruwaard (inwoners)

De voorgenomen plannen voor het vervolg van de proeftuin worden ter bespreking voorgelegd aan de wijkraad en de wijkstichting. Bij hen wordt getoetst of er zwaarwegende bezwaren zijn op het voorstel en aan hen wordt gevraagd welke adviezen zij mee wensen te geven voor de plannen. Voor inwoners van de Ruwaard verandert er niets ten opzichte van 2022, de werkwijze blijft hetzelfde.

Adviesraad Sociaal Domein (ASD)

De ASD ontvangt het rapport 'Eindevaluatie proeftuin Ruwaard' gelijktijdig met de gemeenteraad. Aan hen wordt gevraagd of zij behoefte hebben aan een Benen-Op-Tafel sessie, zoals ook met de gemeenteraad wordt gepland. Dezelfde bespreekpunten kunnen dan aan de orde komen.

Sociaal Team Ruwaard (en andere professionals)

Het Sociaal Team in de Ruwaard wordt geïnformeerd over het plan vervolg na 2022 van Proeftuin Ruwaard via de lijn van hun moederorganisatie. Ook bij hen worden adviezen opgehaald die zij mee wensen te teven voor de plannen voor het vervolg na 2022.

c. Uitvoering

Zoals eerder aangegeven leggen partners in de proeftuin gezamenlijk en unaniem voorgesteld besluit voor aan de gemeenteraad over het vervolg van de Proeftuin na 2022.

d. Overlegd met

Leden van het DB Proeftuin Ruwaard:

Fred Pijls	Voorzitter Raad van Bestuur GGZ Oost-Brabant
Harrie Windmüller	Bestuurder BrabantWonen
Felicia Brandsma	Lid Raad van Bestuur BrabantZorg
Wilbert de Haan-Westerveld	Bestuurder Ons Welzijn

Bijlagen

Bijlage 1: Toelichting evaluatie en voorstel voor vervolg Proeftuin Ruwaard

Bijlage 2: Eindevaluatie proeftuin Ruwaard (Auke Blom en Jan Bressers) – januari 2022

Samenvatting (=korte inhoud)

Gemeente Oss vindt het belangrijk om de transformatie in het Sociaal Domein te realiseren. Proeftuin Ruwaard is hierin de afgelopen jaren een belangrijk experiment geweest met partners (professionals) en inwoners. Om een goed en duurzaam besluit voor de toekomstige werkwijze in Oss te kunnen nemen is een vervolg van de proeftuin nodig, dat volgt ook uit de evaluatie die in 2021 is uitgevoerd.