

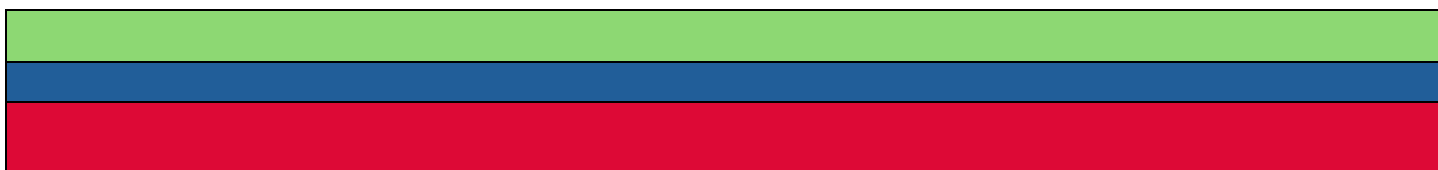
Evaluatie zelfstandige inkoop Wmo-Maatwerkvoorzieningen gemeente Nijkerk

Auteur: Xander van der Klaauw

Ambtelijk opdrachtgever: Mandy Blesing-Trap

Bestuurlijk opdrachtgever: Audrey Rohen

Definitieve versie 21 mei 2025



Inhoud

1. Aanleiding en achtergrond	4
2. Onderzoek.....	4
2.1 Onderzoeksvraag	5
2.2 Onderzoeksmethodiek	5
3. Huidige situatie.....	6
3.1 Open-House versus aanbesteding	6
3.2 Overige kenmerken Open-House	6
4. Ontwikkelingen inkoop sociaal domein.....	7
4.1 Trends en ontwikkelingen Wmo	7
4.2 Trends en ontwikkelingen inkoop sociaal domein	8
4.3 Trends en ontwikkelingen Open-House.....	10
5. Marktanalyse	11
5.1 Kengetallen per Maatwerkvoorziening	11
5.2 Benchmark	12
6. Documentanalyse lokale inkoopstrategie	13
7. Uitkomsten interviews.....	14
7.1 Reflectie op interne samenwerking.....	14
7.2 Reflectie op externe samenwerking met zorgaanbieders	16
7.3 Reflectie op toezicht, handhaving en kwaliteit	17
8. Conclusies	18
8.1 Beantwoording deelvragen	19
8.2 Beantwoording centrale vraag.....	21
9. Aanbevelingen	22

Definities

Afschalen	Gebruik maken van een lichtere vorm van Maatwerkvoorziening of inzetten op een algemeen toegankelijke voorziening.
Algemeen toegankelijk voorziening	Een algemeen toegankelijke voorziening is een dienst of faciliteit die vrij beschikbaar is voor iedereen, zonder dat daarvoor een besluit nodig is.
Ambulante begeleiding	Ambulante begeleiding Wmo is een vorm van ondersteuning die mensen helpt om zelfstandig te blijven wonen en functioneren in hun eigen omgeving
Berap	Bestuursrapportage
Consortium	Een Consortium is een samenwerkingsverband tussen meerdere organisaties, bedrijven of instellingen die samenwerken aan een gemeenschappelijk doel, vaak voor een specifiek project. De betrokken partijen behouden hun eigen zelfstandigheid maar bundelen hun middelen, kennis en expertise om het project succesvol te realiseren.
Coöperatie	Een Coöperatie is een onderneming waarbij meerdere personen of organisaties samenwerken om een gezamenlijk doel te bereiken. De leden zijn zowel eigenaar als klant of gebruiker van de Coöperatie, en de winst of voordelen worden gedeeld onder de leden.
Dagbesteding	Dagbesteding is een georganiseerde activiteit voor mensen die extra ondersteuning nodig hebben in hun dagelijks leven. Het helpt hen structuur, sociale contacten en zinvolle bezigheden te krijgen.
Dienstverlenings-overeenkomst	Een Dienstverleningsovereenkomst is een contract tussen een opdrachtgever (degene die de dienst afneemt) en een dienstverlener (degene die de dienst levert). In dit contract worden de afspraken vastgelegd over de te leveren diensten, de duur van de overeenkomst, de betaling en andere belangrijke voorwaarden.
E-health	E-health (electronic health) is een verzamelnaam voor digitale technologieën die worden gebruikt om de gezondheid en zorg te verbeteren. Dit kan variëren van online medische consulten tot apps die helpen bij het monitoren van je gezondheid.
EMVI	Economisch meest voordelige inschrijving
Hervormingsagenda	De Hervormingsagenda Jeugd is een pakket aan afspraken dat is opgesteld om de jeugdzorg in Nederland te verbeteren en financieel duurzaam te maken. Deze agenda is ontwikkeld door een samenwerking tussen cliëntenorganisaties, professionals, jeugdzorginstellingen, gemeenten en het Rijk, en bestrijkt de periode van 2023 tot 2028.
Hulp bij het huishouden	Hulp bij het huishouden is een vorm van ondersteuning voor mensen die door ouderdom, ziekte, een beperking of andere omstandigheden niet (volledig) zelfstandig hun huishoudelijke taken kunnen uitvoeren.
Inspanningsgericht	Inspanningsgericht inkopen is een manier van inkopen waarbij de opdrachtgever betaalt voor de inspanningen van de opdrachtnemer, in plaats van voor een concreet resultaat. Dit betekent dat de leverancier of dienstverlener wordt beloond voor de geleverde uren, inzet of activiteiten, ongeacht de uiteindelijke uitkomst.
Kortdurend verblijf (respijtzorg)	Kortdurend verblijf is tijdelijke zorg of ondersteuning voor mensen die, om wat voor reden dan ook, tijdelijk niet zelfstandig thuis kunnen wonen. Dit kan bijvoorbeeld zijn vanwege ziekte, herstel na een operatie, of wanneer de mantelzorger tijdelijk niet in staat is om zorg te bieden. Kortdurend verblijf is bedoeld om de persoon tijdelijk in een zorginstelling te laten verblijven, terwijl de zorg die nodig is, wordt geleverd.

Maatwerkvoorziening / niet algemeen toegankelijke voorziening	Een Maatwerkvoorziening in ondersteuning die specifiek is afgestemd op de persoonlijke behoeften van een inwoner. Deze voorziening wordt toegekend wanneer algemeen toegankelijke voorzieningen niet voldoende zijn om de situatie te verbeteren.
Open-House	Open-House inkopen is een methode waarbij een organisatie, bijvoorbeeld een gemeente of zorginstelling, een overeenkomst afsluit met meerdere leveranciers of dienstverleners. Het idee is dat deze leveranciers op elk moment gedurende de looptijd van de overeenkomst kunnen "instappen" en hun diensten kunnen aanbieden.
Persoonsgebonden budget	Een Persoonsgebonden budget (PGB) is een bedrag dat je zelf kunt besteden aan zorg of ondersteuning die je nodig hebt, in plaats van dat de Zorg in natura wordt geleverd.
Taakgericht	Een Taakgerichte Uitvoeringsvariant is een manier van organiseren en uitvoeren van een taak waarbij de focus ligt op het behalen van specifieke doelen of resultaten.
Uitvoeringsvariant	Een Uitvoeringsvariant is een specifieke manier waarop een taak, beleid, programma of project wordt uitgevoerd. Het is een keuze voor een bepaalde uitvoeringstrategie die het best past bij de doelstellingen, de beschikbare middelen, en de omstandigheden.
Wmo	Wet Maatschappelijke ondersteuning
Zorg in natura	Zorg in natura is een vorm van zorg waarbij de zorgaanbieder de zorg direct levert aan de cliënt, zonder dat de cliënt het zelf hoeft te regelen of betalen aan zorgverleners. De zorg wordt gefinancierd door de gemeente, zorgverzekeraar of een andere instantie, afhankelijk van de zorgbehoefte en het zorgsysteem.

1. Aanleiding en achtergrond

Nederlandse gemeenten zijn vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) 2015 verantwoordelijk voor de ondersteuning van kwetsbare inwoners die (tijdelijk) niet zelfredzaam zijn. De Wmo vereist dat gemeenten passende ondersteuning bieden die het mogelijk maakt dat inwoners zo lang mogelijk thuis kunnen wonen, daarvoor is het nodig dat er voldoende beschikbaar aanbod aanwezig is. Het is gebruikelijk dat gemeenten dit niet in eigen beheer organiseren maar gebruik maken van de kennis en expertise van zorgaanbieders en deze diensten inkopen.

De gemeente Nijkerk is daarin niet anders dan andere gemeenten in Nederland. De gemeente Nijkerk heeft zelfstandig overeenkomsten afgesloten met zorgaanbieders die de Wmo-Maatwerkvoorzieningen Hulp bij het huishouden, begeleiding, Dagbesteding en respijtzorg aanbieden. Daarnaast werkt de gemeente Nijkerk regionaal samen met andere gemeenten voor de inkoop van de Wmo-Maatwerkvoorzieningen beschermd wonen, maatschappelijke opvang, hulpmiddelen en trapliften.¹ Die samenwerking verloopt via Dienstverleningsovereenkomst in de regio Amersfoort.² Tot slot werkt Nijkerk op het gebied van vraagafhankelijk vervoer en vrouwenopvang samen met de gemeenten in de regio FoodValley.

Maatwerkvoorziening	Gemeente Nijkerk	Centrumregeling A'foort ³	Food Valley
Hulp bij het huishouden	x		
Begeleiding (3 vormen)	x		
Dagbesteding (2 vormen)	x		
Dagbesteding (vervoer)	x		
Kortdurend verblijf	x	x	
Hulpmiddelen		x	
Trapliften		x	
Beschermd Wonen & MO (wettelijk verplicht)		x	
Vraagafhankelijk vervoer			x
Vrouwenopvang			x

Tabel 1. Overzicht aanbestedende dienst van verschillende Wmo-Maatwerkvoorzieningen

Dit onderzoek gaat over de ingekochte ondersteuningsvormen die zelfstandig door de gemeente Nijkerk zijn ingekocht. Het meest recente beleidsplan voor de inkoop van de Wmo-Maatwerkvoorzieningen Hulp bij het huishouden, begeleiding, Dagbesteding en vervoer dateert uit 2021 en was opgesteld tot en met 2024. Dit maakt het een logisch moment om de beleidsvoornemens te evalueren. De uitkomsten van dit onderzoek gelden als input voor het voornemen om de inkoopstrategie te herijken en het contractmanagement te versterken.

2. Onderzoek

Dit onderzoek maakt onderdeel uit van de ontwikkelagenda (2022-2026) van de gemeente Nijkerk en is opgenomen in de programmabegroting (2025-2028). Dit onderzoek is opgebouwd uit verschillende hoofdstukken. Allereerst worden de onderzoeksvragen benoemd in hoofdstuk 2. In de hoofdstukken 3 t/m 7 worden vanuit verschillende perspectieven zo veel mogelijk beschrijvende elementen geduid die bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeks- en deelvragen.

¹ Op dit moment is een inkooptraject woningaanpassingen gestart

² Gedurende 2025 zal de dienstverlening overeenkomst omgezet worden in een centrumregeling.

³ Via de centrumregeling Amersfoort participeert Nijkerk ook in IZA/GALA

Hoofdstuk 3 beschrijft de huidige situatie van de gemeente Nijkerk. In hoofdstuk 4 zijn de trends en ontwikkelingen op het gebied van de Wmo beschreven, aanvullend zijn de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van inkoop in het sociaal domein beschreven. Hoofdstuk 5 is een analyse van de huidige marktsituatie met betrekking tot de Wmo-Maatwerkvoorzieningen Hulp bij het huishouden, begeleiding, Dagbesteding en Kortdurend verblijf. In hoofdstuk 6 is een documentanalyse gemaakt van het huidig beleidsplan inkoop Wmo. Dit hoofdstuk wordt opgevolgd door hoofdstuk 7 waarin een beschrijving van de uitkomsten van de interviews met de belangrijkste interne en externe betrokkenen zijn uitgewerkt. De belangrijkste conclusies en beantwoording van de deelvragen komt aan bod in hoofdstuk 8. Het laatste hoofdstuk gaat over de aanbevelingen met betrekking tot het herijken van lokale inkoopstrategie en versterken van het contractmanagement.

Dit onderzoek gaat uitsluitend over de zelfstandig ingekochte Wmo-Maatwerkvoorzieningen: Hulp bij het huishouden, begeleiding, Dagbesteding en Kortdurend verblijf. De Wmo-Maatwerkvoorzieningen hulpmiddelen, trapliften, vraagafhankelijk vervoer, vrouwenopvang en beschermd wonen en maatschappelijke opvang die veelal in gezamenlijkheid zijn ingekocht met andere gemeenten en regio's zijn geen onderdeel van de evaluatie.

2.1 Onderzoeksvraag

Dit onderzoek geeft antwoord op de hoofdvraag:

Hoe effectief en efficiënt is de inkoop van de zelfstandig ingekochte Wmo-Maatwerkvoorzieningen in de gemeente Nijkerk ?

Om hier een antwoord op te geven zijn de volgende deelvragen opgesteld:

Deelvragen:

1. Hoe ervaren de zorgaanbieders de samenwerking in de Open-House met de gemeente Nijkerk?
2. Hoe ervaart contractmanagement, toezicht, handhaving, de financiële administratie en het sociaal team het werken met de Open-House?
3. Welke verbeterpunten en risico's zijn tijdens de evaluatie aan het licht gekomen waar bij het opstellen van een nieuwe inkoopstrategie op ingespeeld kan worden?
4. Welke ervaringen vanuit andere overeenkomsten en/of beleidstrends zijn relevant om mee te wegen in het opstellen van een nieuwe inkoopstrategie?
5. In hoeverre zijn de beleidsvoornemens vanuit het beleidsplan inkoop en contractmanagement: "naar een transparante en concrete inkoop" opgesteld in 2021 behaald?

2.2 Onderzoeksmethodiek

Dit onderzoek is vooral kwalitatief van aard, aangevuld met kwantitatieve gegevens en data vanuit openbare bronnen of ons eigen zorgadministratiesysteem. De onderzoekinformatie is ingewonnen vanuit openbare bronnen en onderzoeksrapporten. Daarnaast zijn interviews afgenomen met de belangrijkste stakeholders van de gemeente Nijkerk. In totaal zijn er 15 interviews gehouden met onder meer:

- Wmo consulenten / sociaal team (4 betrokkenen)
- Financiën en financiële administratie (5 betrokkenen)
- Contractmanagement en contractbeheer (3 betrokkenen)
- Toezichthouder kwaliteitsonderzoek (1 betrokkene)
- Inkoper sociaal domein (1 betrokkene)
- Zorgaanbieders (7 betrokkenen)
- Vragenlijst zorgaanbieders (14 reacties)

3. Huidige situatie

Gemeenten hebben in het beschikbaar stellen van voldoende ondersteuningsaanbod vanuit de Wmo te maken met wet- en regelgeving. Overeenkomsten met derden zijn in ieder geval gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in sommige situaties is het aanbestedingsrecht van toepassing. Daarnaast is bijvoorbeeld landelijk ingegeven dat gemeenten werken in (centrum)regio's waardoor op voorhand bepaalde ondersteuningsvormen regionaal beschikbaar moeten zijn.

Binnen de wetgevende kaders is er beleids- en keuzevrijheid om het ondersteuningsaanbod naar eigen inzicht te organiseren. De gemeente Nijkerk heeft ervoor gekozen om sinds de decentralisatie van de Wmo in 2015, de huishoudelijke hulp, begeleiding, Dagbesteding en Kortdurend verblijf zelfstandig in te kopen. Er is sinds 2015 eenmaal een verandering doorgevoerd aan de overeenkomst van de Wmo-Maatwerkvoorzieningen. De basis voor die aanpassing is het beleidsplan inkoop & contractmanagement. De voorbereiding daarvoor is getroffen in 2021, de effecten van dit beleidsplan gingen in op 1 januari 2022, het beleidsplan heeft een beoogde einddatum van eind 2024.

De gemeente Nijkerk heeft voor de inkoopprocedure van zelfstandig ingekochte Wmo-Maatwerkvoorzieningen voor het Zeeuwse (Open-House) model gekozen. Deze procedure valt niet onder de aanbestedingswet (zie uitleg 3.1). De Uitvoeringsvariant die daarbinnen is gekozen is Inspanningsgericht. Dat betekent dat alle aanbieders leveren door het gemeentelijk vastgestelde reëel tarief (P). Het volume (Q) dat is afhankelijk van wat inwoners nodig hebben en wordt bepaald door het sociaal team van de gemeente Nijkerk.

3.1 Open-House versus aanbesteding

“Er is sprake van een open house wanneer diensten worden uitbesteed door middel van een open systeem waarbij de aanbestedende dienst met elke geïnteresseerde ondernemer die aan vooraf vastgestelde (objectieve) randvoorwaarden (geschiktheidseisen, kwaliteitseisen) voldoet een contract sluit, en de keuze (voor daadwerkelijke afname) vervolgens aan derden overlaat”⁴

Die voorwaarden zijn van belang omdat die in het aanbestedingsrecht niet gelden. Een inkoop door middel van Open-House valt dus niet onder het aanbestedingsrecht. Het aanbestedingsrecht geldt wanneer er een selectie van opdrachtnemer(s) wordt geselecteerd op basis van een gunningscriterium. Veelal is dat op basis van beste prijs-kwaliteitsverhouding, er bestaan ook gunningscriteria op basis van kwaliteit, of juist enkel laagste prijs.

Het aanbestedingsrecht heeft als toepassing dat is uitgeschreven hoe het proces op basis van een gunningscriterium wordt doorlopen. Dit in tegenstelling met een procedure van open house: er is bij een open house geen “wedstrijd” tussen zorgaanbieders. Alle zorgaanbieders die aan vooraf vastgestelde (objectieve) randvoorwaarden voldoen komen in aanmerking voor een contract. Hoewel het aanbestedingsrecht dus niet van toepassing is voor een Open-House overeenkomst gelden er weldegelijk spelregels. Een overeenkomst op basis van Open-House is tenminste onderworpen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

3.2 Overige kenmerken Open-House

De Open-House valt dus niet onder het aanbestedingsrecht omdat er niet wordt geselecteerd op basis van een gunningscriterium. Overige kenmerken van een Open-House systematiek zijn onder meer:

⁴ Uenk et al (september 2024), Onderzoek naar de effecten van de Open-House op jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D42025> (pagina 7).

- **Gelijke toelating** :Bij een Open-House model worden alle zorgaanbieders die voldoen aan door de gemeente vooraf gestelde eisen en kwaliteitsnormen toegelaten. In principe wordt er geen limiet opgenomen van het aantal aanbieders.
- **Open toetreding**: Zorgaanbieders kunnen zich gedurende de looptijd van de overeenkomst aanmelden en hebben de mogelijkheid om in- en uit te stappen. In Nijkerk kunnen zorgaanbieders op ieder moment toetreden. De gemeente heeft de mogelijkheid bepaalde ondersteuningsvormen te sluiten , als het kan onderbouwen dat er voldoende beschikbaar aanbod is gecontracteerd.
- **Geen gunningsprocedure**: Omdat alle aanbieders die voldoen aan de voorwaarden worden toegelaten vindt er vooraf geen gunningsprocedure plaats. Wel vindt er een feitelijke toets plaats of aanbieders voldoen aan de vooraf gestelde eisen.
- **Transparantie en gelijkheid**: Alle aanbieders krijgen dezelfde voorwaarden. Dit bevordert een eerlijke en transparante markt, waarin kwaliteit en voldoen aan normen belangrijker zijn dan de laagste prijs.
- **Een tarief voor iedereen**: In het Open-House model worden tarieven meestal vooraf vastgesteld door de gemeente, en alle aanbieders dienen tegen deze tarieven te werken. Dit voorkomt onderlinge prijsconcurrentie en zorgt ervoor dat de focus ligt op de kwaliteit van de dienstverlening.
- **Keuzevrijheid**: Doordat meer aanbieders zich kunnen aansluiten, hebben cliënten vaak meer keuze uit verschillende zorgaanbieders. Dit kan leiden tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod en verhoogt de kans dat cliënten een aanbieder vinden die goed bij hun situatie past.

4. Ontwikkelingen inkoop sociaal domein

Dit hoofdstuk is bedoeld om maatschappelijke ontwikkelingen rondom de Wmo te duiden in relatie met trends en ontwikkelingen van inkoop van diensten in het sociaal domein. De trends en ontwikkelingen binnen de Wmo zijn relevant om mee te nemen omdat je uiteindelijk vanuit de inhoud het gemeentelijk beleid wil door ontwikkelen, het inkoopmodel en de sturingsmechanismen sluiten daarop aan.

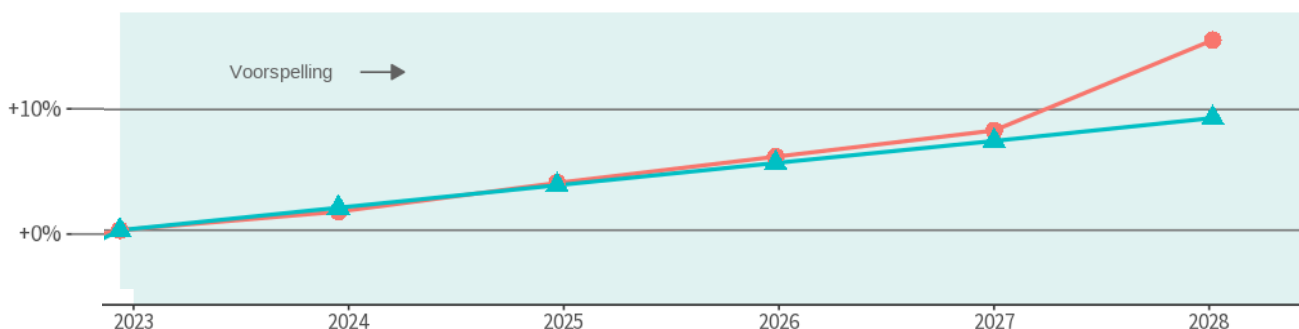
4.1 Trends en ontwikkelingen Wmo

Dubbele vergrijzing

Het aandeel ouderen in de samenleving neemt toe. Dit door betere medische zorg, leefomstandigheden en technologie. Een deel van deze steeds ouder wordende groep krijgt een zorgvraag, die steeds beter behandeld en ondersteund kunnen worden. Daardoor neemt het aantal ondersteuningsvragen toe, maar ook de complexiteit van ondersteuningsvragen.

Aantal Wmo gebruikers

In 2023 maken in Nijkerk 2585 inwoners gebruik van de Wmo. In onderstaande figuur is het aantal Wmo gebruikers tot aan 2028 met de oranje lijn geprognoseerd. De lichtblauwe /turquoise lijn is de referentielijn van het landelijk gemiddelde. Het aantal Wmo gebruikers neemt richting 2027 gestaag toe, dat is in lijn met de Nederlandse vergrijzingsgraad. Vanaf 2028 stijgt het aantal Wmo gebruikers naar verwachting sneller dan het landelijk gemiddelde, met een totaal verwacht aantal van 2993 gebruikers. Dat is een verwachte toename van 16% ten opzichte van 2023.



Het totaal aantal van 2585 Wmo gebruikers betreft het aantal van alle Wmo ondersteuningsvormen. Ongeveer de helft daarvan is het aantal gebruikers dat gebruik maakt van de zelfstandig ingekochte ondersteuningsvormen: Hulp bij het huishouden, begeleiding, Dagbesteding met vervoer en Kortdurend verblijf. De overige helft maakt gebruik van de voorzieningen hulpmiddelen, trapliften, beschermd wonen, vrouwenopvang en vraagafhankelijk vervoer die niet zelfstandig door Nijkerk worden ingekocht.

De herinvoering van de inkomensafhankelijke bijdrage is nog niet in bovenstaand model verwerkt. Het is nog onduidelijk welk effect die zal hebben op de vraag naar Wmo-Maatwerkvoorzieningen. De invoering van de inkomensafhankelijke bijdrage is uitgesteld naar 1 januari 2027.⁵

Personeelstekorten

Het tekort aan medewerkers in de sector zorg en welzijn zal tegen 2033 zijn opgelopen naar 189.800 medewerkers, blijkt uit een nieuwe prognose van Arbeidsmarkt Zorg & Welzijn (AZW). De thuiszorg (waaronder de Hulp bij het huishouden (Wmo) valt)⁶ heeft naar verwachting een tekort van 27.000 werknemers in 2033. De verwachting is dat vooral in de langdurige zorg het personeelstekort het grootst zal zijn.⁷ Die ontwikkeling kan er voor zorgen dat het richting de toekomst langer zal duren en mogelijk ingewikkelder wordt om een Wlz indicatie aan te vragen, voor inwoners die vanuit de Wmo ondersteuning krijgen en richting de Wlz gaan. Daarmee bestaat de kans dat ondersteuningstrajecten vanuit de Wmo gemiddeld langer duren.

Uit de begrotingsenquête die Binnenlands Zaken jaarlijks met provinciale toezichthouders onder gemeenten afneemt, kwam dat bij bijna de helft (47 procent) van de responderende gemeenten meer dan 5 procent van de bezetting niet is ingevuld. Het sociaal domein wordt samen met volkshuisvesting en verkeer door gemeenten aangeduid als taakveld waar de personeelskrapte het grootst is. In kleinere gemeenten is dat meer zichtbaar dan in grotere gemeenten.⁸ Voor de gemeente Nijkerk betekent dit dat het richting de toekomst een uitdaging blijft om voldoende geschikt en gekwalificeerd personeel te vinden voor het organiseren en uitvoeren van de wettelijke taken vanuit de Wmo.

Zorgtechnologie

De ontwikkelingen op het gebied van zorg- en thuistechnologie gaan snel. Er komen steeds meer technologische mogelijkheden. Organisaties en inwoners raken steeds meer gewend aan het gebruik van technologie. Er zijn ook verschillende subsidies beschikbaar gesteld vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport die zorgaanbieders kunnen benutten in het stimuleren van digitale oplossingen. Het is raadzaam om actief met zorgaanbieders innovaties te verkennen in het gebruik van E-health en dit op te nemen in toekomstige Wmo-Maatwerkvoorzieningen, of bij aanpassing van de huidige overeenkomst. Dit betekent dat de inhoud van de ondersteuning verandert, dat vereist zorgvuldige communicatie richting inwoners.

4.2 Trends en ontwikkelingen inkoop sociaal domein

In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onderhoudt onderzoeksbureau PPRC jaarlijks de gemeentelijke monitor inkoop sociaal domein. Samen met het ketenbureau i-sociaal domein geeft het inzicht in trends op het gebied van gemeentelijke inkoop. De gemeentelijke monitor inkoop sociaal domein dateert uit 2017 en wordt jaarlijks geactualiseerd. Het bestaat uit een kwantitatieve set aan gegevens van nagenoeg alle gemeenten en inkoopregio's. Onderstaand zijn de belangrijkste ontwikkelingen uit de gemeentelijke monitor opgesomd, aangevuld met publicaties vanuit de VNG, die gemeenten op dit thema ook actief ondersteund.

1) Inkoopprocedures⁹

⁵ <https://vng.nl/nieuws/inkomensafhankelijke-eigen-bijdrage-wmo-per-1-januari-2027>

⁶ <https://www.skiper.nl/nieuws/personeelstekort-groeit-naar-maar-liefst-190-000-zorgmedewerkers-in-2033/>

⁷ <https://www.cooperatievgz.nl/cooperatie-vgz/zorg/personeelstekort-zorg>

⁸ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/gemeentelijke-plannen-blijven-liggen-door-gebrek-aan-handjes>

⁹ <https://www.pprc.eu/app/uploads/2024/12/Inkoopprocedures.pdf>

De meest gebruikte inkoopprocedure in het sociaal domein en voor de Wmo in het bijzonder zijn het Zeeuws Model (Open-House) (62%), Europees openbaar (19%), Sociale en andere specifieke (SAS) diensten zonder economisch meest voordelige inschrijving (Emvi)¹⁰ (12%), subsidie (4%) en onderhands (3%).

Het Zeeuws (Open-House) model is in gemeenteland onverminderd populair als inkoopmethodiek in het sociaal domein. Ten opzichte van 2017 is het aandeel met 11 procentpunt in populariteit gestegen. Wel is er een verschuiving waar te nemen voor de inkoop van Wmo-voorzieningen vanuit gemeenten. Waar in 2017 bestuurlijk aanbesteden nog populair was (39%), is deze procedure vervangen door procedures als Europees aanbesteden (19%) en Sas zonder Emvi (12%). De belangrijkste verklaring daarvoor is dat in bestuurlijk aanbesteden geen dialoog mogelijk is met (potentiële) contractanten. Europees aanbesteden en de Sas zonder Emvi bieden de mogelijkheid om selectie toe te passen én tegelijkertijd in dialoog een aanbestedingstraject doorlopen. Naar verwachting zal die variant de komende jaren aan populariteit winnen. Tegelijkertijd zal het klassieke Zeeuws (Open-House) model een vaste plek blijven houden, waarbij wel de verwachting is dat de toetredingseisen voor deelname hoger zullen worden.

2) Uitvoeringsvariant¹¹

Er zijn op hoofdlijnen drie Uitvoeringsvarianten van inkoop te onderscheiden: Inspanningsgericht (p * Q), resultaatgericht, en Taakgericht. In de Inspanningsgerichte variant staat het tarief op voorhand vast, zorgaanbieders krijgen betaald op basis van feitelijke geleverde uren. Met resultaatgericht werken staat het resultaat voorop, aan de voorkant worden doelstellingen afgesproken die door zorgaanbieder behaald dienen te worden. In de Taakgerichte variant krijgt een zorgaanbieder voor de gehele populatie een vaststaand budget en dient daarmee elke inwoner die aan de scope van de populatie voldoet van ondersteuning te voorzien.

Het aandeel Inspanningsgerichte inkoopvarianten is de afgelopen jaren iets teruggelopen, het aandeel outputgerichte varianten is ongeveer gelijk gebleven. Naar waarschijnlijkheid zal het aandeel outputgerichte varianten de komende jaren verder afnemen, omdat de resultaatgerichte variant juridisch niet meer is toegestaan, het onderzoek naar varianten van de outputgerichte bekostigings-varianten die wel voldoen aan wet- en regelgeving is in 2023 definitief gestopt.¹²

Het aandeel Taakgerichte inkopen binnen de Wmo is procentueel licht gestegen. Dit kan verklaard worden als tegenhanger van ontwikkelingen die sinds de decentralisatie van 2015 waarneembaar zijn. Over het algemeen geldt voor een Taakgerichte inkoop minder administratieve last en een zorglandschap met minder zorgaanbieders. Daarbij kan een Taakgerichte inkoop innovatie en transformatie bevorderen, omdat een opdrachtnemer beoordeeld wordt op basis van behaald maatschappelijke effect. De opdrachtnemer heeft meer vrijheid om naar eigen inzicht de ondersteuning te organiseren voor de gehele populatie. Hierbij geldt een uitgangspunt van onderling vertrouwen en partnerschap. Er zijn ook nadelen, er is een aanbesteding nodig wat (grote) impact kan hebben voor het bestaande zorglandschap. Deze vorm beperkt keuzevrijheid van inwoners. Het organiseren van de ondersteuning verschuift naar een hoofdaannemer, als gemeente heb je daardoor minder zicht op de uitvoering van de opdracht en ben je meer afhankelijk van de opdrachtnemer welke informatie gedeeld wordt.

3) Selectiviteit¹³

Deze trend gaat over de beperkingen met betrekking tot het aantal gecontracteerde aanbieders. Hier onderscheidt PPRC drie categorieën: niet-selectief (Open-House), selectief I (aanbesteding met gelimiteerd aantal aanbieders), selectief II (aanbesteding met één aanbieder of Consortium). Het aandeel niet-selectief is ten opzichte van 2017 met 18 procentpunt gedaald naar 67%. Het aandeel selectief I is 13% en het aandeel selectief II is op peilmoment 2023-2024 20%. De verwachting is dat selectie richting de toekomst een grotere rol zal spelen, dit is hoofdzakelijk om dezelfde redenen als in onderdeel 2: als antwoord op de stijgende groei naar het aantal zorgaanbieders en daarbij horende

¹⁰ Deze procedure is anders dan Europees aanbesteden omdat het gunningscriterium niet laagste-prijs kwaliteit is, maar bijvoorbeeld alleen laagste prijsstelling is of alleen een set aan kwalitatieve eisen.

¹¹ https://www.pprc.eu/app/uploads/2024/11/Uitvoeringsvarianten_PDF-1.pdf

¹² <https://vng.nl/nieuws/onderzoek-naar-alternatieven-resultaatgericht-werken>

¹³ <https://www.pprc.eu/app/uploads/2024/11/Selectiviteit-gemeentelijke-zorginkoop-anno-2024.pdf>

groeijende administratieve last.

4) Samenwerkingsverbanden¹⁴

Over het algemeen worden schaarse en complexe Wmo-ondersteuningsvormen georganiseerd in regionaal verband of in ieder geval met meer gemeentelijke opdrachtgevers. De afgelopen jaren zijn hier geen grote verschuivingen en trends in waar te nemen. Gemiddeld genomen wordt de voorziening huishoudelijke hulp door 2,5 gemeentelijke aanbestedende diensten ingekocht, begeleiding door 3,3 gemeenten en Kortdurend verblijf door 3,6 gemeentelijke opdrachtgevers.

5) Standaardisaties

De decentralisatie van 2015 heeft er toe geleid dat gemeenten gekozen hebben voor een eigen inkoopmodel van ondersteuningsvormen binnen het sociaal domein. In de praktijk heeft dit geleid tot diversiteit in onder meer overeenkomsten, productenoverzichten en administratieve productcodes. Sinds een aantal jaar stimuleert de VNG in samenwerking met het Ketenbureau toenemende mate van standaardisatie en consistentie van gemeentelijke overeenkomsten. Dit heeft er al toe geleid dat in 2022 de contractstandaard Jeugd gelden en sinds kort de contractstandaard Wmo is aangenomen.¹⁵ De roep om verdere vormen van standaardisatie en versimpeling van administratie last zal naar verwachting aanhouden. Op het gebied van Jeugdzorg is eind 2023 reeds één landelijk tarief afgesproken voor de jeugdreclassering.¹⁶ Bovendien zijn gemeenten nu wettelijk verplicht de contractstandaarden te gebruiken, dit bevordert landelijke consistentie.

4.3 Trends en ontwikkelingen Open-House

Het ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport heeft in 2023 de opdracht verleend aan onderzoeksbureau Significant Synergy en PPRC om onderzoek te doen naar de effecten van inkopen van Jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuningsvormen via een Open-House. Aanleiding voor dit onderzoek was dat er binnen de politiek landschap veel veronderstellingen en aannames waren over de mogelijk nadelige effecten van Open-House. In de aanstaande Hervormingsagenda Jeugd is voor lange tijd opgenomen dat Open-House niet meer toegestaan zou moeten worden. Dat is uiteindelijk niet gebeurd.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek van Significant en PPRC is dat er geen bewijs is gevonden dat de aannames die met betrekking tot Open-House worden gedaan waar zijn. Er is echter ook geen duidelijk bewijs gevonden dat deze niet waar zijn. Een aantal veronderstellingen die heersten over de Open-House methodiek zijn genuanceerd, dit zijn de belangrijkste conclusies daarover in het onderzoek:¹⁷

- *“De mate waarin gemeenten en aanbieders vertrouwen opbouwen en een ‘partnerschapsrelatie’ hebben relateert niet zozeer aan de inkoopmethodiek (open house of aanbesteden) ‘an sich’ maar meer in de keuzes en uitwerkingen ervan die gemeenten hanteren.*
- *Open house inkoop leidt doorgaans tot veel gecontracteerde partijen. Bij selectieve vormen van inkoop is er niet automatisch sprake van (veel) minder partijen die zorg leveren, omdat hoofdaannemers daarvoor ook gebruik maken van onderaannemers. Deze onderaannemers zijn wel minder zichtbaar voor de gemeente, er is geen direct contact met hen.*
- *Transformeren lukt alleen goed met een beperkt aantal (strategische) partners. Dit is een aandachtspunt als er veel partijen zijn gecontracteerd die zorg (mogen) leveren. Ook met open house inkoop kan transformatie met een beperkte groep partijen als strategisch partner worden vormgegeven. Over de manier waarop daaraan in de praktijk precies invulling wordt gegeven is echter nog weinig bekend.*

¹⁴ <https://www.pprc.eu/app/uploads/2024/12/Samenwerkingsverbanden-in-de-wmo-en-jeugdzorg.pdf>

¹⁵ <https://vng.nl/nieuws/contractstandaarden-wmo-2015-en-toezicht-en-handhaving>

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2023/10/24/tk-bijlage-2-handreiking-landelijk-tarief-en-bekostiging-jbjr/tk-bijlage-2-handreiking-landelijk-tarief-en-bekostiging-jbjr.pdf>

¹⁷ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D42025>

- *Er is geen eenduidig bewijs dat open house inkoop fraude en excessieve winstuitkering in de hand werkt. Op basis van de literatuurstudie en de kwalitatieve verdieping kunnen we vaststellen dat open house inkoop tot fraude en excessieve winstuitkering kan leiden als gemeenten verder geen goede toetredingseisen stellen, als ze geen goed contractmanagement voeren, als ze geen goede invulling geven aan hun toezichtsfunctie, et cetera. Dit geldt ook bij selectieve inkoop, waarbij daar de onderaannemers een extra aandachtspunt vormen.*
- *Een belangrijke oorzaak voor hoge winsten is het hanteren van generieke tarieven (beperkte tariefdifferentiatie), dit komt voor bij open house en aanbestedingen en staat dus los van de gehanteerde inkoopmethode”*

5. Marktanalyse

In dit hoofdstuk komt een huidige analyse aan bod met daarin informatie over het gebruik van de Wmo-Maatwerkvoorzieningen, het aantal aanbieders met actieve zorgindicaties en het aandeel van de Maatwerkvoorziening in de begroting van de gemeente Nijkerk. Dit helpt om inzicht te krijgen welke Wmo-Maatwerkvoorzieningen het meeste worden afgenomen en duidt de behoeften van kwetsbare inwoners in Nijkerk. Deze inkoopdiagnose kun je gebruiken om richting de toekomst veranderende vraag vanuit inwoners waar te nemen zodat je hierop jouw beleid kan aanpassen.

In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk is een overzicht weergegeven van de belangrijkste gegevens van buurgemeenten en regio's van de gemeente Nijkerk. Dat overzicht vergelijkt de gekozen inkoopprocedure en Uitvoeringsvariant met die van de gemeente Nijkerk. Dit biedt inzicht in de mate van gelijkenis met de gemeente Nijkerk. Dat kan in de toekomst relevant zijn wanneer je overweegt aan te sluiten bij een gemeentelijke inkoopregio. Temeer omdat de keuze voor het sturingsmechanisme direct effect heeft op welke manier je als sociaal team te werk gaat en welke dienstverlening je richting inwoners aanbiedt.

5.1 Kengetallen per Maatwerkvoorziening

De gemeente Nijkerk heeft nog geen dashboard beschikbaar waarin je in een opslag de belangrijkste data per zorgaanbieder kan terugvinden. Wel kan de gemeente Nijkerk uit het berichtenverkeer informatie putten over het aantal actieve indicaties, het volume van de indicaties, het aantal inwoners dat gebruikt maakt van een Wmo-Maatwerkvoorziening en welke aanbieder de ondersteuning aanbiedt. Vanwege het gebrek aan een dashboard is in dit geval gekozen om een uitdraai te gebruiken van alle actieve indicaties met peildatum september. Dit is een belangrijk voorbehoud omdat dit een dagkoers betreft. Niettemin worden indicaties veelal voor langere tijd afgegeven en biedt de uitdraai wel enigszins inzicht in de verhoudingen tussen de zelfstandig ingekochte Wmo-Maatwerkvoorzieningen in de gemeente Nijkerk.

In totaal heeft de gemeente Nijkerk op dit moment een overeenkomst met 58 zorgaanbieders. Daarbij moet opgemerkt worden dat dit 3 Coöperaties betreft. Deze Coöperaties vertegenwoordigen zorgaanbieders die als leden zijn aangesloten. De Coöperatie ontlast de leden in contractmanagement, financiële administratie en het afhandelen van aanbestedingsprocedures. Als je de leden van de drie Coöperatie optelt heeft Nijkerk ongeveer 75 gecontracteerde zorgaanbieders.

Voor de Wmo-Maatwerkvoorziening begeleiding is de grootste diversiteit aan zorgaanbieders in Nijkerk actief. Voor begeleiding regulier zijn er 40 zorgaanbieders met actief lopende indicaties, op peildatum september 2024. Het product respijtzorg wordt door 1 zorgaanbieder aangeboden. Met uitzondering van Dagbesteding specialistisch en respijtzorg is het marktaandeel van zorgaanbieders evenwichtig verdeeld in Nijkerk. Er zijn weinig zorgaanbieders waar de gemeente extreem afhankelijk van is.

Wat verder opvalt is dat het product begeleiding licht ten opzichte van regulier en specialistisch minder vaak wordt ingezet. Van alle begeleidingsvormen wordt begeleiding licht net geen 7% ingezet. Begeleiding licht is in 2022 toegevoegd als Wmo-Maatwerkvoorziening in de gemeente Nijkerk. De ondersteuningsvorm Hulp bij het huishouden drukt het grootst op de Wmo-begroting. Voor deze categorie zijn de ook PGB's meegenomen, daarvan is het grootste deel afgegeven voor Hulp bij het

huishouden. Dit verklaart waarom deze ondersteuningsvorm voor het grootste deel van de zelfstandig ingekochte Maatwerkvoorzieningen drukt op de gemeentelijke Wmo begroting.

Wmo-Maatwerkvoorziening	HH	Begeleiding Licht	Begeleiding Regulier	Begeleiding Specialistisch	Dagbesteding Regulier	Dagbesteding Specialistisch	Respijtzorg
Aantal aanbieders met productie (alleen ZIN) ¹⁸	13	8	40	28	14	4	1
Aanbieder met hoogste marktaandeel (alleen ZIN)	17,9%	25,67%	16,02%	11%	20,83%	49,08%	100%
#N aanbieders met 80% marktaandeel (alleen ZIN)	8	4	13	13	8	3	1
Aantal gebruikers (peildatum september 2024; alleen ZIN)	820	46	340	121	93	12	10
Aandeel in gemeentelijke begroting (miljoenen)	4	0,2	2,95	0,85	0,5	0,05	0,026

Tabel 1. Overzicht belangrijkste kengetallen van zelfstandig ingekochte Wmo-Maatwerkvoorzieningen, peildatum september 2024.

5.2 Benchmark

De gemeente Nijkerk heeft op het gebied van inkoopprocedures en bekostigingsvariant gekozen voor een uitwerking die gemiddeld genomen in Nederland het meest voorkomt: Open-House en inspannings-gerichte bekostigingsvariant. In de omliggende inkoop- samenwerkingen Amersfoort en Noord-Veluwe worden de Wmo-Maatwerkvoorzieningen aanbesteed. Voor de inkoopsamenwerking Noord-Veluwe is dat gebeurd op basis van selectie van een aantal tot tiental partijen per Maatwerkvoorziening.

De inkoopregio Amersfoort gaat per 1 januari 2026 de Wmo-Maatwerkvoorzieningen begeleiding en begeleid wonen inkopen. Het is voornemens hiervoor één opdrachtnemer of een beperkt aantal contractanten als Consortium te contracteren.¹⁹ In de regio Amersfoort is afgesproken dat huishoudelijke hulp door de gemeenten zelfstandig worden ingekocht. De vormen van Dagbesteding zijn in Amersfoort ingekocht tot en met 31 december 2030. Kortdurend verblijf is in regionaal verband ingekocht via de aanbesteding beschermd wonen. Deze Wmo-Maatwerkvoorziening heeft de gemeente Nijkerk ook zelfstandig ingekocht.

	Inkoopprocedure	Bekostigingsvariant	Looptijd
Gemeente Nijkerk	Open-House (Zeeuws)	Inspanningsgericht	Oneindig
Gemeente Barneveld, (vergelijkbare maatwerkvoorzieningen)	Open-House (Zeeuws)	Inspanningsgericht en outputgericht	Onbekend
Gemeente/regio Amersfoort (begeleiding) (8 gemeenten)	Europees aanbesteden	Taakgericht	Voornemens 9 jaar vanaf 1 jan 2027
Inkoopsamenwerking Noord-Veluwe (vergelijkbare maatwerkvoorzieningen)	Europees aanbesteden	Inspanningsgericht	Tot en met 2027

¹⁸ Alleen indicaties op basis van Zorg in natura (ZIN) uitgevoerd door professionals vanuit een gecontracteerde zorgaanbieder.

¹⁹ [Inkoop Wmo | Gemeente Amersfoort](#)

voorzieningen) (7 gemeenten)			
---------------------------------	--	--	--

Tabel 2. Benchmark van omliggende gemeenten en regio's

6. Documentanalyse lokale inkoopstrategie

Dit hoofdstuk dient als beschrijving van het huidig beleidsplan inkoop en contractmanagement. In dit hoofdstuk wordt de bedoeling van dit beleidsplan uiteengezet en wordt uitgelicht welke resultaten beoogd werden. Het hoofdstuk is beschrijvend van aard en dient als informatiebron voor de beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag in hoofdstuk 8.

In 2021 is een nieuw beleidsplan opgesteld getiteld “naar een transparante en concrete inkoop”. Op dat moment was er evenals het huidige vraagstuk behoefte om de inkooppositie van Nijkerk te herijken. Er is toen gekozen voor een tussenoplossing. Het beleidsplan moest bijdragen om het contractmanagement te professionaliseren en meer te gaan sturen op beleidsdoelen en resultaten. De ervaringen die in de periode 2021-2024 werden opgedaan zouden inzicht en houvast bieden op welke schaal (zelfstandig/regionaal) Nijkerk de ondersteuningsvormen van de Wmo wilde inkopen.

Uitgangspunt voor het beleidsplan inkoop en contractmanagement in 2021 was het transformatieplan: “anders kijken, anders doen”. Het plan gaat uit van inzetten op preventie, waardoor grotere problemen voorkomen worden. Dit moet in samenhang gebeuren en aansluiten op de lokale sociale basis. Idealiter leidt dit tot Afschalen van ondersteuningsvormen in het kader van de Wmo. Daarvoor is het nodig dat het contractmanagement geprofessionaliseerd wordt, waarbij meer ingezet moet worden op monitoring, zodat beter gestuurd kan worden op financiën. In het plan zijn de volgende ambities met peildatum 1 januari 2024 opgenomen:

a) Een verbeterde kwaliteit en resultaten van de ingekochte zorg gerealiseerd;

het contractbeheer en contractmanagement stuurt op basis van monitoring op de kwaliteitseisen en de resultaten en kan handhavend optreden.

b) Inzicht op de zorgbehoefte daarvoor een dekkend zorglandschap georganiseerd;

er is synergie tussen de Niet Algemeen Toegankelijke (NAT) voorzieningen, Algemeen Toegankelijke (AT) voorzieningen en hulpmiddelen gericht op het kunnen af- en opschalen van de zorg indien nodig, zodat altijd passende zorg tijdelijk en zo licht mogelijk doelmatig is ingezet.

c) Een financieel houdbare uitvoering van de Wmo;

de beheersbaarheid van de uitgaven is vergroot. Het leveren van een accurate prognose van de uitgaven is mogelijk door het data gericht werken. Er vindt een gedegen handhaving plaats van de uitvoering van de contracten en sturing op het voorkomen van zorgfraude.

De inwerkingtreding van het beleidsplan in 2021 ging samen met een aantal wijzigingen van de Open-House overeenkomst. De Open-House overeenkomst is opnieuw vastgesteld, waarbij voortschrijdende inzichten en ontwikkelingen sinds 2015 zijn opgenomen in de overeenkomst. Vanaf 2022 is een nieuwe Wmo-Maatwerkvoorziening toegevoegd aan de Open-House, namelijk de ondersteuningsvorm begeleiding licht. Die vorm is bedoeld voor mensen die regie terug willen krijgen over het voeren van een huishouden en als extra mogelijkheid tot Afschalen van begeleiding regulier.

In het licht van dit onderzoek is contact opgenomen met de contractbeheerder die nog steeds werkzaam is in Nijkerk en de contractmanager die destijds betrokken was bij de totstandkoming van het nieuwe beleidsplan “naar een transparante en concrete inkoop”. Zij vullen aan dat de verdere bedoeling van het beleidsplan was om meer samen te werken met zorgaanbieders door vaker met elkaar in dialoog te gaan²⁰. In de overeenkomst zijn daar bepalingen over opgenomen en zijn op deelthema's van de overeenkomst werkgroepen geïnstalleerd. De werkgroepen hebben een consultatiefunctie wanneer de

²⁰ Interview contractbeheer gemeente Nijkerk

gemeente voornemens is de overeenkomst aan te passen. Er kan bij de werkgroep getoetst worden of dit naar idee van de zorgaanbieders realistisch is, de werkgroep kan daarover een advies uitbrengen.

7. Uitkomsten interviews

In dit hoofdstuk staan vooral de uitkomsten van de interviews die zijn afgenomen centraal. Het eerste deel van dit hoofdstuk biedt inzichten op de interne samenwerking van het uitvoeren van het Open-House contract. Later in het hoofdstuk worden ook de ervaringen geschetst vanuit de zorgaanbieders en onze toezichthouder kwaliteit. De uitkomsten zijn vooral beschrijvend van aard. De daadwerkelijke analyse en conclusies worden getrokken in hoofdstuk 8, waar ook antwoord gegeven wordt op de deelvragen.

7.1 Reflectie op interne samenwerking

Allereerst is navraag gedaan naar implementatie van het beleidsplan “naar een transparante en concrete inkoop”. In de implementatiefase is de gemeente Nijkerk bijgestaan door het adviesbureau Victor Advocaten. Dat adviesbureau heeft veel ervaring met inkoop- en contractmanagement, een van de eigenaren van het bureau Tim Robbe is openlijk voorstander van het inkoopmodel Open-House en post hier veel informatie over in vakbladen en LinkedIn. Victor Advocaten hebben een projectleider geleverd die de gemeente Nijkerk geholpen heeft met het opzetten van het inkoopplan en de implementatie daarvan.

In de loop van het implementatietraject kwamen er wel haarscheurtjes, die werden naar mate de implementatie van het beleidsplan vorderde steeds groter. Er waren veel personele wisselingen die impact hadden op de kwaliteit van het implementatietraject. Volgens de contractbeheerder begon het met BLNP (inkoop en juridische zaken) die afhaakte, gevolgd door de kwaliteitsmedewerker alsmede de betrokkenheid van de aanbieders.²¹ Dit veroorzaakte dat de beleidsadviseur van dienst overvraagd wordt en op het punt stond van uitvallen.

Het overvragen van één of soms sporadische enkelen personen is volgens contractbeheer een terugkerend probleem in de samenwerking van de Open-House. Hoewel er op momenten welwillendheid en bereidheid getoond wordt vertaald zich dat niet direct in doorontwikkeling van de inkoop en het realiseren van de doelstellingen van het inkoopplan.

In gesprek met contractmanagement komen meer obstakels aan bod die samenwerking onvoldoende mogelijk maken. Het contractmanagement mist een zaakstelsel en een dashboard, waardoor zij onvoldoende in staat worden gesteld hun werk te kunnen doen. Het kost heel veel tijd om simpele gegevens (zoals cliëntaantallen, geldigheid contract of omzet), op te vragen. Daardoor weet je ook niet of het zinvol is om met een zorgorganisatie om tafel te zitten. Hierdoor ben je vooral reagerend bezig, vaak betrokken in situaties waar al het nodige geëscaleerd is. We werken met name signaal gestuurd vanuit de mailbox, of signalen die we toevallig oppikken in de mailbox.²²

Het contractbeheer en contractmanagement vindt dat er in het contract voldoende mogelijkheden zijn om pro-actief te kunnen sturen, maar dat deze opties vanwege wisselingen in personeel of andere prioriteiten onvoldoende aan bod komen. De overeenkomst veronderstelt bijvoorbeeld dat wij periodiek contractgesprekken voeren, dat wij ronde tafel bijeenkomsten op inhoud organiseren, dat wij zorgaanbieders aan de voorkant screenen bij toetreding en dat wij tijdig de tarieven voor het aankomend jaar bekend maken. Deze acties gebeuren mondjesmaat.²³ Dat levert soms dilemma's op: “hoe kunnen wij aanbieders aanspreken dat zij niet handelen volgens het contract, als wij zelf niet alle zaken op orde hebben.”

Het contract biedt volgens hen kansen om daadwerkelijk meer te sturen op het zorglandschap. Zo hebben wij de mogelijkheid om het contract van aanbieders eenzijdig op te zeggen wanneer zij een jaar lang geen toewijzingen hebben ontvangen. Ook beschikt de gemeente over de mogelijkheid om nieuwe

²¹ Interview contractbeheer gemeente Nijkerk

²² Interview contractmanagement gemeente Nijkerk

²³ Interview contractmanagement gemeente Nijkerk

inschrijvingen op Wmo-Maatwerkvoorzieningen op te schorten wanneer de gemeente voldoende kan onderbouwen dat het zorglandschap dekkend is. Bovendien wanneer aanbieders al gecontracteerd zijn, kan je op ieder moment handhaven op de toetredingseisen en waar dat nodig is zorgaanbieders in gebreke stellen. Vervolgens biedt het contract ruimte om in dialoog met zorgaanbieders de overeenkomst door te ontwikkelen, dat is tot op heden één keer gebeurd met de introductie van de Wmo-Maatwerkvoorziening begeleiding licht.²⁴

Perspectief Wmo-consulenten

Het sociaal team waaronder alle Wmo-consulenten vallen is een generalistisch team met daarin verschillende specialisten. De consulenten geven advies, ondersteunen inwoners (soms met een aantal gesprekken) bij praktische vragen of verwijzen, wanneer meer expertise nodig is, naar gecontracteerd aanbod. Een groot deel van de consulenten is dagelijks bezig met het indiceren van de zelfstandig ingekochte Wmo-Maatwerkvoorzieningen huishoudelijke hulp, begeleiding, Dagbesteding en Kortdurend verblijf. Het gaat niet om alle consulenten omdat er ook nog meldingen voor hulpmiddelen, woningaanpassingen en vraagafhankelijk vervoer in het sociaal team worden opgepakt.

De interne samenwerking en de uitvoering van de basisovereenkomst wordt wisselend door het sociaal team ervaren. De consulenten die zich bezig houden met huishoudelijke hulp en begeleiding vinden niet alles optimaal, maar hebben wel manieren gevonden om die beperkingen te verzachten. Er wordt een gemis ervaren aan een duidelijk overzicht van expertises van zorgaanbieders en aanbieders in het voorliggend veld. Het is vaak ook onduidelijk wat de wachttijd is voordat zorgaanbieders met de ondersteuning kunnen beginnen. Dit wordt opgelost door deze informatie zo veel mogelijk in een interne groepschat uit te wisselen. Voor begeleiding is dit ingewikkelder, omdat aanbieders zich focussen op verschillende doelgroepen. Dan is het ook nodig om na te gaan welke expertise van de aanbieder overeenkomt met de ondersteuningsvraag van de inwoner. Er kan dan echt veel tijd zitten in het maken tussen de juiste match van de inwoner en de start van de ondersteuning.²⁵ Het sociaal team heeft daarnaast ook veel ondersteuningsvragen voor huisvesting als gevolg van (vecht)scheidingen, uitstroom uit beschermde woonvormen die niet direct opgepakt kunnen worden. De krapte op de woningmarkt en gebrek aan geschikte woningen heeft consequenties, vooral voor de doelgroep jongvolwassenen die gebaat zijn huisvesting in combinatie met ondersteuning uit de Wmo.

Wat betreft de ervaringen in de samenwerkingen tussen het sociaal team, beleid en contractmanagement komt eveneens een wisselend beeld aan de orde. Er wordt opgemerkt dat de personele bezetting bij contractmanagement en beleid de afgelopen jaren kwetsbaar is geweest waardoor het lastig is om een professionele relatie op te bouwen. Het is vooral heel erg persoonsafhankelijk hoe de samenwerking wordt ingevuld. In vergelijking met andere gemeenten waar consulenten hebben gewerkt wordt er op casusniveau soms ervaren dat je bijna contractmanager bent. Wanneer je twijfels hebt over de kwaliteit of uitvoering van individuele casuïstiek wordt beperkt ervaren dat de afgegeven signalen daadwerkelijk worden opgevolgd door contractmanagement, dat zorgt ervoor dat je hier soms zelf op acteert.²⁶

Het laatste verbeterpunt zit hem naar oordeel van de consulenten in de consistentie tussen de dagelijkse praktijk en de verordening, beleids- en financiële regels. Niet voor alle consulenten zijn de verordening en de beleidsregels het vertrekpunt van hun werkzaamheden. Het draagt er niet aan bij dat de verordening, beleidsregels en financieel besluit continu achter lopen en onvoldoende geactualiseerd zijn.²⁷ In de verordening staan nog bedragen opgenomen, die beter verplaatst kunnen worden naar het financieel besluit of de nadere regels. In het financieel besluit staan nog veel regelingen opgenoemd die al enkele jaren niet geïndexeerd zijn. In de uitvoering zorgt dat in sommige situaties tot extra werk en berekeningen die zelfstandig uitgevoerd moeten worden.

Perspectief financieel adviseurs en financiële administratie

²⁴ Basisovereenkomst inkoopnetwerk sociaal domein gemeente Nijkerk artikel 14

²⁵ Interview(s) sociaal team gemeente Nijkerk

²⁶ Interview(s) sociaal team gemeente Nijkerk

²⁷ Interview(s) sociaal team gemeente Nijkerk

Vanaf de decentralisatie in 2015 tot en met 2017 is de administratie/backoffice van de WMO-Maatwerkvoorziening (Begeleiding, Dagbesteding en kortdurende verblijf) uitbesteedt aan Zorg Lokaal. De WMO huishoudelijke hulp is altijd volledig (inclusief administratie/backoffice) door de gemeente Nijkerk uitgevoerd. Hierdoor was er in de uitvoering sprake van een gesplitste administratie/backoffice WMO. De gemeente Nijkerk was niet tevreden met de kwaliteit van de aangeleverde sturingsinformatie en rapportages door Zorg Lokaal. Het duurde vaak lang voordat informatie werd aangeleverd. Daarom is in 2017 besloten de administratie/backoffice van de WMO-Maatwerkvoorziening bij Zorg Lokaal vanaf 2018 in te besteden. Vanaf 2018 worden alle WMO-Maatwerkvoorzieningen volledig uitgevoerd binnen de administratie/backoffice van de gemeente Nijkerk. Het zelfstandig uitvoeren van de financiële sturingsinformatie wordt prettig ervaren. Er wordt meer grip op financiën gevoeld, ook kunnen er tijdig prognoses worden opgesteld en kunnen kwalitatieve betere adviezen opgesteld worden voor de kadernota en Berap.²⁸

Diezelfde positieve ervaring geldt voor de backoffice en financiële administratie. Het wordt als prettig ervaren dat er binnen de gemeente Nijkerk korte lijnen zijn en dat er snel geschakeld kan worden. Complexe vragen kunnen snel opgelost worden waardoor financiële maatwerkafspraken niet onderhevig zijn aan bureaucratische processen. Er kan snel ingespeeld worden op hulpvragen vanuit inwoners.²⁹

Uit het kostprijsonderzoek, dat de gemeente Nijkerk in Q4 van 2024 heeft uitgevoerd is ook een financiële benchmark uitgevoerd met omliggende regio's en gemeenten. Dit is uitgevoerd voor de Maatwerkvoorzieningen Hulp bij het huishouden en begeleiding. Vooral omdat deze het makkelijkst met andere gemeenten te vergelijken zijn, maar ook omdat deze twee Maatwerkvoorzieningen voor een groot deel drukken op de Wmo-begroting. Uit die onderlinge benchmark blijkt dat de gemeente Amersfoort qua tariefstelling voor begeleiding €10- per uur lager ligt dan de gemeente Nijkerk. Dit wordt vooral verklaard door lagere kwalificatie eisen van de inzet van de ambulant begeleiders. Nijkerker vereist toezicht van een HBO'er tijdens een begeleidingstraject regulier, Amersfoort niet. Om een afweging te maken of dit daadwerkelijk financieel aantrekkelijk is dien je ook de gemiddelde trajectduur mee te wegen.³⁰ Voor wat betreft Hulp bij het huishouden ligt de prijs gemiddeld genomen €1- per uur lager dan in Nijkerk.

7.2 Reflectie op externe samenwerking met zorgaanbieders

Om de input van zorgaanbieders en hun perspectief mee te nemen in deze evaluatie is een generiek evaluatieformulier opgesteld. In de beantwoording van het evaluatieformulier is een optie opgenomen tot een verdiepend gesprek over de gegeven antwoorden. In totaal hebben 17 zorgaanbieders het evaluatieformulier ingevuld en is er met 7 zorgaanbieders een verdiepend gesprek gevoerd over de beantwoording van de vragen. De selectie van 7 aanbieders is een verzameling van grote, middelgrote en kleine zorgaanbieders, met wisselende looptijden in de samenwerking met de gemeente Nijkerk. De 7 zorgaanbieders zijn: Tzorg, Interakt Contour, SEWA, MijnZorgWmo, Coöperatie zorgaanbieders midden Nederland, Coöperatie Boer & Zorg en Ibass.

Uit de generieke uitvraag komt een overwegend positief beeld naar voren aangaande de samenwerking in de Open-House van de gemeente Nijkerk. Dat gaat zowel over de samenwerking met het sociaal team als met het contractmanagement. De samenwerking met de consultants verloopt vooral positief. Er worden directe lijntjes met het sociaal team ervaren, het zijn betrokken medewerkers die bereid zijn om mee te denken over de scherp stellen van de ondersteuningsvraag. Er zijn wat verbeter suggesties voor het sociaal team zoals bijvoorbeeld het aanwijzen van een centraal persoon/systeem voor het bijhouden van de wachttijden en het aanbrengen van meer consistentie in het contact.³¹

Er zijn meer verbeterpunten uit de generieke uitvraag voortgekomen met betrekking tot het contractmanagement. Zo wordt meermaals aangegeven dat er amper tot weinig contact is met het contractmanagement van de gemeente Nijkerk. Er zijn geen voortgangsgesprekken op vaste momenten in het jaar, sommige aanbieders geven aan dat ze nog nooit een voortgangsgesprek gehad hebben. De

²⁸ Interview financiële adviseurs, financiële administratie gemeente Nijkerk

²⁹ Interview financiële adviseurs, financiële administratie gemeente Nijkerk

³⁰ College advies tarieven Wmo 2024 & 2025

³¹ Uitvraag evaluatie samenwerking Open-House gemeente Nijkerk

aanbieders geven aan dat er weinig generieke bijeenkomsten zijn, of bijeenkomsten specifiek gericht op de doorontwikkeling van één of meerdere Wmo-Maatwerkvoorzieningen. De bereidheid tot dialoog met elkaar en de gemeente is er weldegelijk.

De verdiepende interviews bevestigen het generieke beeld uit de uitvraag. Het contact met de gemeente is over het algemeen prettig. Het is alleen zeer afhankelijk in hoeverre de gemeente invulling kan geven aan het contact. Zorgaanbieders ervaren dat er veel personele wisselingen zijn, waardoor het lastig is om afspraken na te komen of contact te krijgen met de gemeente. Een kleine lokale zorgaanbieder geeft aan dat het sinds 2015 een overeenkomst heeft met de gemeente, maar nog nooit een formeel evaluatiemoment heeft gehad.³² Andere zorgaanbieders hebben wel een evaluatiemoment gehad, maar wijzen er ook op dat dit geen vast gegeven is.³³

Met zorgaanbieders is daarnaast gesproken over waardevolle lessen uit andere gemeenten en/of aanbestedende gemeentelijke regio's. Veelal zijn zorgaanbieders in meerdere gemeenten gecontracteerd waardoor zij verschillende ervaringen met elkaar kunnen vergelijken. De zorgaanbieders die gesproken zijn in deze evaluatie hebben veel ervaringen met ons gedeeld. Het succes van de ervaring is onder meer afhankelijk van de doorlopen aanbestedingsprocedure, de Uitvoeringsvariant, het aantal zorgaanbieders, de tarieven en de samenwerking met gemeente gedurende het contract. Uit de interviews blijkt niet één ideaalbeeld hoe de samenwerking er precies uit dient te zien.

Het vraagstuk waar de gemeente Nijkerk op dit moment voor staat werd duidelijk in een van de gesprekken met een zorgaanbieder: *“Hoe kan je de balans houden tussen couleur locale en het profiteren van schaalvoordelen door op te trekken met anderen gemeenten. In een regio heb je minder zeggenschap dan wanneer je dit zelf aanbesteed. Je kan op lokaal niveau aan knoppen draaien om het aantal aanbieders behapbaar te houden, door bijvoorbeeld sommige voorzieningen klassiek aan te besteden in plaats van te kiezen voor Open House.”*³⁴ In hetzelfde gesprek werd de suggestie gedaan om voor de Wmo de samenwerking te zoeken met inkoop samenwerking Noord-Veluwe omdat dit een regio is waar de gemeente Nijkerk qua gemeentelijke identiteit bij aansluit. Ook is dit een regio waar gemeenten die deelnemen naar waarschijnlijkheid meer een gelijke stem hebben gelet op het inwonersaantal.

In de gesprekken met zorgaanbieders is het niet alleen gegaan over de onderlinge samenwerking, maar is ook gesproken over het toepassen van zorginnovaties en technologische hulpmiddelen om de Wmo toekomstbestendig te houden. Zorgaanbieders willen hier graag met de gemeente stappen inzetten. De gemeente Nijkerk heeft zorgaanbieders gecontracteerd die hiervoor subsidie krijgen vanuit het ministerie. Zorgaanbieders investeren zelf ook in E-health of digitale apps waarmee de huishoudelijke hulp (zorgelijke) signalen kan delen aan de zorgcoördinator. Zij stellen dat zorgtoepassingen menselijk arbeid (gedeeltelijk kunnen) vervangen, maar dat dit vooral aanvullend nut heeft om bij te dragen aan de kwaliteit van ondersteuning.³⁵

7.3 Reflectie op toezicht, handhaving en kwaliteit

De kwaliteits- en calamiteitsonderzoeken vanuit de Wmo worden uitgevoerd door de Veiligheids- en gezondheidsregio Gelderland-midden (VGGM). De VGGM heeft 5 opdrachtgevers: gemeente Ede, Barneveld, Scherpenzeel, Nijkerk en de gehele regio Arnhem. Met de gemeente Nijkerk is een doorlopende Dienstverleningsovereenkomst waarin de VGGM gemandateerd is om kwaliteitsonderzoek uit te voeren, het is ook gemandateerd om deze te publiceren op de website van de GGD Gelderland-midden. Er zijn twee toezichthouders die voor Nijkerk kwaliteitsonderzoeken uitvoeren.

De VGGM heeft twee methodieken van kwaliteitsonderzoeken, dit zijn quick-scans en signaal gestuurde kwaliteitsonderzoeken. Quick-scans zijn kwaliteitsonderzoeken die in een kort tijdsbestek uitgevoerd kunnen worden en ingaan op de belangrijkste vereisten vanuit de overeenkomst. In een uitgebreid signaal

³² Interview Mijn Zorg Wmo

³³ Interview Tzorg, SEWA, Interakt Contour

³⁴ Interview coöperatie zorgaanbieders Midden-Nederland

³⁵ Interview Interakt Contour en Tzorg

gestuurd kwaliteitsonderzoek is er meestal een concrete aanleiding om verdiepend kwaliteitsonderzoek uit te voeren. Dit kan voortkomen uit klachten vanuit inwoners, een set aan signalen vanuit uitvoering, contractmanagement of calamiteiten. Dit onderzoek is uitgebreider: hierin worden interviews afgenomen met bestuurders, werknemers, cliënten en consultants van het sociaal team. Er wordt hoor- en wederhoor toegepast, dit wordt verwerkt in een eindrapport en gepubliceerd op de website van VGGM.

De samenwerking tussen VGGM en Nijkerk heeft ups- en downs en is vooral persoonsafhankelijk. Wanneer vanuit de gemeente duidelijk is wie aanspreekpunt is voor VGGM loopt dit contact goed. Er is een prettige dialoog en samen vindt overleg plaats welke zorgaanbieders in aanmerking komen voor een quick-scan of een signaal gestuurd kwaliteitsonderzoek. Op andere momenten wanneer er geen duidelijk contactpersoon is vanuit Nijkerk verloopt de samenwerking stroever. Het valt de toezichthouder op dat er veel personele wisselingen zijn. Het is zonde omdat kennis komt en verloren raakt. Ook in het contact maken met contractmanagement of contractbeheer is dat soms lastig.³⁶

	2021	2022	2023	2024
QuickScans	0	30	12	11
Verdiepend kwaliteit onderzoek	2	7	5	2
Calamiteitenmelding	0	0	0	1

Tabel 3. Jaarlijkse uitgevoerde kwaliteitsonderzoeken VGGM

Afhankelijk van de personen merkt de toezichthouder op dat er soms pro actiever vanuit gemeente (contractmanagement, sociaal team) signalen worden doorgegeven, er zijn ook langdurige periodes dat er helemaal geen signalen worden doorgespeeld naar de VGGM. VGGM vertelt dat er niet altijd opvolging wordt gegeven als gevolg van een quick-scan of kwaliteitsonderzoek. Dit is evengoed afhankelijk van de kwaliteit en bemensing bij contractmanagement. In het interview met ons contractmanagement en contractbeheer kwam dit signaal ter sprake en werd dit bevestigd.

Het team inkoop is ook gevraagd naar hun ervaringen met het bewaken van kwaliteit binnen Open-House overeenkomsten. Zij signaleren een trend van toenemend aantal aanbieders in het sociaal domein waardoor naar hun idee de kwaliteitswaarborging op gespannen voet staat. Voor elk vorm van ondersteuningsvraag is er op dit moment wel een gespecialiseerde zorgaanbieder. Het zijn er inmiddels zo veel geworden dat het nagenoeg onbegonnen werk is voor inkoop- en contractmanagers om daadwerkelijk de geleverde kwaliteit van dienstverlening te achterhalen.³⁷ “Hiervoor zullen we veel beter gebruik moeten maken van de ervaringen van inwoners, dat kan bijvoorbeeld door cliëntervaringen op een centrale plek te delen. Daardoor zouden ook inwoners die mogelijk in de toekomst ondersteuning vanuit de Wmo nodig hebben een betere keuze kunnen maken.

VGGM voert geen rechtmatigheidstoezicht uit, dit is een taak van gemeenten. De rechtmatigheid wordt jaarlijks door de gemeente getoetst via de productieverantwoording. Alle aanbieders dienen voor 1 maart de productieverantwoording aan te leveren. De urenverantwoording wordt dan vergeleken met het totaal aantal gedeclareerde uren. Aanbieders met een omzet van €125.000 of hoger dienen een daarvoor een accountantsverklaring aan te dragen. Anders dan de productieverantwoording heeft Nijkerk geen beleid op rechtmatigheid. De VGGM gaf als tip mee dat dit recent is vastgesteld in de gemeente Barneveld, waar Nijkerk eventueel gebruik van kan maken.³⁸

8. Conclusies

Tot slot van deze evaluatie worden de beschrijvende hoofdstukken 3 t/m 7 gebruikt om antwoord te geven op de vooraf gestelde deel- en hoofdvragen. De uitkomsten van de paragrafen 8.1 en 8.2 dienen

³⁶ Interview toezichthouder kwaliteitscontrole

³⁷ Interview inkoper gemeente Nijkerk

³⁸ Interview toezichthouder kwaliteitscontrole

tegelijkertijd als input voor het herijken van de lokale inkoopstrategie en het versterken van het contractmanagement, dit uit zich in een aanbevelingen en adviezen.

8.1 Beantwoording deelvragen

1. Hoe ervaren de zorgaanbieders de samenwerking in de Open-House met de gemeente Nijkerk?

Zorgaanbieders beschouwen de samenwerking met de gemeente Nijkerk als positief. Die samenwerking is vooral positief in relatie tot het sociaal team van de gemeente Nijkerk. Er wordt op uitvoerend niveau prettig samengewerkt, werknemers van het sociaal team worden als betrokken omschreven (hoofdstuk 7.2).

De samenwerking met contractmanagement- en contractbeheer verloopt wisselvalliger. Hoewel in de generieke uitvraag aanbieders positief zijn over die samenwerking blijkt dat er na doorvragen in de verdiepende interviews toch aandachtspunten zijn. Er zijn vooral zorgen over de continuïteit van het contractmanagement. Er zijn geen standaard ingeplande evaluatiemomenten, sommige aanbieders hebben (al jaren) geen contractgesprek gehad. Het is al tot twee jaar terug dat er gezamenlijke bijeenkomsten of specifieke bijeenkomsten op onderdelen van het contract zijn georganiseerd door de gemeente Nijkerk over de doorontwikkeling van de overeenkomst (hoofdstuk 7.2).

2. Hoe ervaart contractmanagement, toezicht, handhaving, de financiële administratie en het sociaal team het werken met de Open-House?

De collega's die dagelijks werken met de Open-House systematiek zien dat er veel verbetering mogelijk is. Uit de gesprekken met hen blijkt dat de implementatie van het nieuwe inkoopplan in 2022 niet volledig van de grond is gekomen. Hieruit blijkt een terugkerend patroon, met de beste bedoelingen en intenties worden doorontwikkelingen aangevlogen en voorgesteld, in de praktijk blijkt het lastig om de eindstreep met elkaar te halen waardoor sommige medewerkers overvraagd worden en (dreigen) uit te vallen.

Het contractmanagement laat vooral blijken dat de basis onvoldoende op orde is. Als voornaamste redenen en oorzaak worden personele wisselingen en gebrek aan continuïteit beschreven, maar bijvoorbeeld ook een gemis aan tools of informatie die gemakkelijk beschikbaar zijn. Er zijn voldoende mogelijkheden in de overeenkomst opgenomen om te sturen en invloed uit te oefenen op het zorglandschap die onbenut worden gelaten (hoofdstuk 7.1).

De onderlinge samenwerking is persoonsafhankelijk en niet altijd vanzelfsprekend. Dit kwam naar voren in de gesprekken met de toezichthouder kwaliteit, het contractmanagement en het sociaal team. Daardoor worden signalen niet altijd met elkaar gedeeld, of wordt hier niet altijd op doorgepakt.

3. Welke verbeterpunten en risico's zijn tijdens de evaluatie aan het licht gekomen waar bij het opstellen van een nieuwe inkoopstrategie op ingespeeld kan worden?

- De basis van contractmanagement is (nog) niet op orde in de gemeente Nijkerk, dat zorgt ervoor dat er onvoldoende gestuurd kan worden op de beleidsvoornemens in het inkoopplan. Reken voldoende tijd en implementatietijd mee om in een volgende inkoopprocedure dit op gewenst niveau te krijgen, anders zul je tegen dezelfde problemen aan lopen (hoofdstuk 7.1). Denk hierbij aan het periodiek opstellen van een planning voor de contractgesprekken en doorkijk in de tijd met vraagstukken die je met zorgaanbieders wil bespreken.
- Er is geen toezichthouder rechtmatigheid actief voor de gemeente Nijkerk. Er wordt behoudens de beperkte tijd die contractmanagement daaraan kan besteden nauwelijks gestuurd op het voorkomen van zorgfraude (hoofdstuk 7.1).
- Investeer in de gedeelde verantwoordelijkheid en samenwerking tussen uitvoering, kwaliteitsmedewerkers, contractbeheer, contractmanagement en beleid. Er is weinig samenwerking om te kunnen sturen op de beleidsdoelen, waar dat wel goed gaat is dit veelal persoonsafhankelijk. Daardoor bestaan er onderlinge verwachtingen van elkaar die niet waar gemaakt kunnen worden (hoofdstuk 7.1)

4. Welke ervaringen vanuit andere overeenkomsten en/of beleidstrends zijn relevant om mee te wegen in het opstellen van een nieuwe inkoopstrategie?

- De Open-House inkoopsystematiek valt niet onder de aanbestedingswet (hoofdstuk 3.2). Dit heeft voor- en nadelen. Grootste voordeel is dat je niet om het “x” aantal jaar onderhevig bent aan een nieuwe aanbestedingsprocedure, waardoor er risico’s zijn voor de continuïteit van samenwerking met zorgaanbieders en van de ondersteuning van inwoners. Grootste nadeel daarvan is dat je minder mogelijkheden hebt om selectie toe te passen, waardoor je vaak met relatief veel zorgaanbieders tegelijkertijd samenwerkt. Er is geen bewijs dat dat Open-House een effectiever of minder effectief inkoopinstrument is dan andere inkoopmethodes (hoofdstuk 3.3).
- Het aantal geschatte Wmo gebruikers zal in de komende jaren naar verwachting gelijk lopen met de landelijke ontwikkelingen. Vooral vanaf 2028 geldt voor Nijkerk dat de toestroom voor Wmo naar verwachting flink zal toenemen, het is raadzaam hier de komende jaren het sociaal team robuust voor te maken (hoofdstuk 4.1)
- Personeelstekorten bij zowel zorgaanbieders als bij gemeenten in relatie tot stijgend aantal Wmo aanvragen en beperkte financiële mogelijkheden zal ervoor zorgen dat de algehele druk op de Wmo zal toenemen. Ga gericht samenwerken aan met zorgaanbieders om te kijken hoe je de schaarste naar evenredigheid kan verdelen en ondersteuning kan bieden aan de inwoners die dat het hardste nodig hebben (hoofdstuk 4.1)
- De laatste jaren zijn inkoopmethodieken in opkomst die zowel dialoog als selectiviteit mogelijk maken. Het kan voor sommige Wmo-Maatwerkvoorzieningen, afhankelijk van de beleidsmatige uitdagingen daarbinnen interessant zijn om andere inkoopmethodieken toe te passen. Dat kan ook door aan te sluiten bij andere gemeenten en/of regio’s zoals bijvoorbeeld de centrumregeling Amersfoort. Gemiddeld genomen worden de Wmo-Maatwerkvoorzieningen Hulp bij het huishouden, begeleiding, Dagbesteding en Kortdurend verblijf door meerdere gemeentelijke opdrachtgevers georganiseerd (hoofdstuk 4.2)
- Standaardisatie van overeenkomsten is in opkomst. De VNG heeft ingestemd met de contractstandaarden Wmo. Gemeenten zijn verplicht deze bij toekomstige inkooptrajecten toe te passen. Het wordt aangeraden deze contractstandaarden bij toekomstige inkooptrajecten over te nemen (hoofdstuk 4.2).
- Er is een grote diversiteit aan inkoopmethodieken en bekostigingsvarianten in omloop in Nederland. Dit toont aan dat er geen gouden methode is in het sociaal domein (hoofdstuk 4.2; hoofdstuk 7.2). Ga vooral in toekomstige inkoopvraagstukken na welke doelstellingen je wilt behalen en hoe de inkoopmethodiek en bekostigingsvariant daarop kunnen aansluiten. Je kan voor verschillende Wmo-Maatwerkvoorzieningen verschillende keuzes maken, omdat de uitdagingen daarbinnen (hoofdstuk 7.1) verschillen.
- De gemeente Nijkerk heeft op dit moment een evenwichtig zorglandschap en is niet afhankelijk van een of enkele(n) zorgaanbieders (hoofdstuk 5.1). Er is daardoor geen gevaar voor de continuïteit van ondersteuning van kwetsbare inwoners. Bij een faillissement of nalatigheid van een zorgaanbieder kan het cliëntbestand opgevangen worden door andere zorgaanbieders in het gecontracteerde netwerk. In andere inkoopvormen niet altijd evident, met name in inkoopmethodes waarbij één zorgaanbieder of een Consortium gecontracteerd is.
- De Wmo-Maatwerkvoorziening Kortdurend verblijf is in Nijkerk zowel zelfstandig ingekocht als gezamenlijk in de regio Amersfoort ingekocht (hoofdstuk 5.2). Het is raadzaam dit onder te brengen bij één aanbestedende dienst.

5. In hoeverre zijn de beleidsvoornemens vanuit het beleidsplan inkoop en contractmanagement (2021): “naar een transparante en concrete inkoop” opgesteld behaald?

De doelstellingen uit het inkoopplan van 2021 zijn: 1) verbeterde kwaliteit en resultaten van ingekochte zorg, 2) inzicht op de zorgbehoefte en daarvoor een dekkend zorglandschap organiseren, 3) een financieel houdbare uitvoering van de Wmo (hoofdstuk 6).

De voorgenomen resultaten van het beleidsplan zijn niet of geheel niet gerealiseerd. Contractmanagement kan onvoldoende sturen op de kwaliteitseisen en handhavend optreden (doelstelling 1). Daarvoor is het tenminste nodig dat er meer beschikbare informatie of dashboards zijn om pro actief signalen op te pikken en daartoe te kunnen handelen. Uit de verslaglegging van de

gesprekken (hoofdstuk 7.1) met interne collega's is gebleken dat er weinig handhavend opgetreden kan worden. Ook blijkt dat wanneer er wel signalen zijn vanuit de toezichthouder kwaliteit, die signalen niet altijd direct opgevolgd worden. Dat heeft verschillende oorzaken, waaronder personele wisselingen of bijvoorbeeld andere keuzes die gemaakt worden binnen de beschikbare tijd.

Doelstelling 2 is moeilijker te beoordelen, uit de benchmarkinformatie in hoofdstuk 5.1 blijkt dat er veel verschillende zorgaanbieders in Nijkerk actief zijn. Dat suggereert dat er voor verschillende ondersteuningsvragen (GHZ, GGZ, NAH, bemoeizorg, multi-problematiek) een dekkend aanbod aan zorgaanbieders is gecontracteerd. Consulenten uit het sociaal team geven wel aan dat er voor kwetsbare inwoners moeilijk huisvesting te vinden is en dat daardoor vooral jongvolwassenen moeilijk ondersteund kunnen worden. Je kunt vraagtekens zetten of die autonome ontwikkeling niet losstaat van deze overeenkomst, omdat deze trend in heel Nederland is terug te zien.

De introductie van de Wmo-Maatwerkvoorziening begeleiding licht wordt nog beperkt gebruikt. Deze Maatwerkvoorziening is tegelijkertijd met het inkoopplan in 2022 geïntroduceerd. De uitgaven aan deze Wmo-Maatwerkvoorziening zijn 2,2% van de totale Wmo-begroting (hoofdstuk 5.1). In vergelijking met de uitgaven van alle voorzieningen begeleiding gaat dit om 5%. Het voornemen om door deze Wmo-Maatwerkvoorziening meer afschaling te creëren lijkt beperkt te zijn gelukt.

Wat betreft het laatste doelstelling van het beleidsplan: financiële houdbaarheid waarborgen, is dat niet gelukt. De financiële houdbaarheid van de Wmo staat onder druk. Dit is een ontwikkeling die overigens niet alleen in de gemeente Nijkerk ervaren wordt, maar breder wordt gedeeld (hoofdstuk 4.1). Dit wordt vooral verklaard door de dubbele vergrijzing. Dit zal de komende jaren zo blijven. Het is moeilijk in te schatten dat wanneer beleidsvoornemens van het inkoopplan volledig waren gerealiseerd Nijkerk er voor de Wmo financieel rooskleuriger voorgestaan had, mogelijk dat de stijging van de kosten wel was afgevlakt.

8.2 Beantwoording centrale vraag

Hoe effectief en efficiënt is de inkoop van de zelfstandig ingekochte Wmo-Maatwerkvoorzieningen in de gemeente Nijkerk? Er zijn meer aanwijzingen in dit onderzoek aan bod gekomen die veronderstellen dat de huidige inkoop van de Wmo-Maatwerkvoorzieningen eerder niet effectief en efficiënt is dan wel. Uit de evaluatie blijkt dat dit niet veroorzaakt wordt door de gekozen inkoopsystematiek en bekostigingsvariant maar eerder hoe daar vanuit gemeente invulling aan gegeven wordt. Het valt vooral op dat de randvoorwaarden onvoldoende op orde te zijn om daadwerkelijk te kunnen sturen op voorgenomen resultaten uit het beleidsplan: *“naar een transparante en concrete inkoop”*. Dat zit hem in continuïteit van personeel, capaciteit, ontbreken van sturings- en monitoringsinformatie, mate van professionaliteit van het contractmanagement en gebrek aan samenwerking tussen strategisch, tactisch en uitvoerende niveaus. Er is een flinke inhaalslag nodig zodat daadwerkelijk gesteld kan worden dat de Wmo-Maatwerkvoorzieningen efficiënt en effectief ingekocht zijn.

Het gaat vooral om de invulling en wijze van contractmanagement van de Open-House overeenkomst die effectiever en efficiënter kan. Het huidige contractmanagement in de gemeente Nijkerk is vooral reactief. Er zijn nauwelijks periodieke contactmomenten met zorgaanbieders. Er is alleen tijd en capaciteit in de gemeente om op te treden als escalatie al heeft plaatsgevonden. Dit wordt versterkt door het gebrek aan sturing- en monitoringsmechanismen die maken dat preventief optreden nagenoeg niet mogelijk is. Daarbij worden de mogelijkheden die de overeenkomst bieden om meer te sturen op het zorglandschap uit te oefenen ook niet benut. Een van die instrumenten die de Open-House juist aantrekkelijk maakt is dat de overeenkomst opengesteld kan worden en aangepast kan worden. Daar is sinds 2015 pas een keer gebruik van gemaakt. De wijzigingen die in 2022 wel zijn doorgevoerd, zijn niet direct zichtbaar.

Er zijn aspecten van de zelfstandig ingekochte Wmo-Maatwerkvoorzieningen die wel als effectief en efficiënt kunnen worden beschouwd. Het is de gemeente Nijkerk gelukt (autonome ontwikkelingen buiten beschouwing latend) een dekkend netwerk van zorgaanbieders in te kopen. De Open-House overeenkomst is oneindig, daarmee is de continuïteit in de (nabije) toekomst verzekerd zonder daarvoor hoeven aan te besteden. Hiermee voldoet de gemeente aan haar wettelijke taak vanuit de Wmo door

voldoende aanbod beschikbaar te stellen voor inwoners om langer zelfstandig thuis te kunnen wonen. De continuïteit van ondersteuning is een succes.

9. Aanbevelingen

De gemeente Nijkerk is op dit moment nog niet klaar om op zelfstandige voet invulling te geven aan het principe “naar een transparante en concrete inkoop”. Geadviseerd wordt om twee scenario's ter overweging te nemen voor de doorontwikkeling van de zelfstandig ingekocht voorzieningen: Hulp bij het huishouden, begeleiding, Dagbesteding en Kortdurend verblijf.

1) Hier op zelfstandige voet een impuls aan geven

Hiervoor zijn wel een aantal randvoorwaarden nodig. Allereerst zal flink geïnvesteerd moeten worden in de basis op orde krijgen, met name aan de kant van het contractmanagement. Er is een verbeter slag nodig om gemakkelijker basisgegevens van zorgaanbieders af te leiden en wellicht zelfs een projectgroep op te stellen voor de totstandkoming van een dashboard. Het is ook nodig dat er een proces bewaker komt die samenwerking tussen uitvoering, kwaliteit, contractmanagement en beleid op gaat starten en die voor langere tijd bewaakt. Vanuit alle disciplines is meer samenwerking nodig om adequaat antwoord te geven op aanstaande ontwikkelingen binnen de Wmo en dit vanuit beleidsmatige perspectief te vertalen naar afspraken in de overeenkomst, waarop het contractmanagement sturing aan kan geven. Tot slot is het nodig dat er nagedacht wordt over de beschikbare capaciteit van intern betrokkenen. Als je wilt voorzien in bovenstaande randvoorwaarden is er tenminste tijdelijk extra capaciteit nodig om de basis op orde te krijgen. Om daarnaast te voldoen aan de verplichtingen die je in de basisovereenkomst hebt afgesproken is de huidige capaciteit van contractmanagement onvoldoende.

2) Regionaal de samenwerking aangaan (voor een deel van de inkoop van Wmo-Maatwerkvoorzieningen)

Het alternatief is het organiseren van de Wmo-Maatwerkvoorzieningen Hulp bij het huishouden, begeleiding, Dagbesteding en Kortdurend verblijf in regionaal verband. Het grootste voordeel van deze optie is dat je meer garanties hebt op de continuïteit van het contractmanagement en beleid, omdat dit op een grotere schaal in regionaal verband is georganiseerd. Bij ziekte of afwezigheid zijn makkelijker vervangers voor handen. Daarnaast kan je meeliften op reeds opgedane kennis en expertise van buurgemeenten of regio's. Je begint in tegenstelling tot scenario 1 niet bij het stadium van opbouwen van kennis maar kan daar direct van profiteren. Dit scenario betekent overigens niet dat je lokaal geen verantwoordelijkheid meer draagt voor de doorontwikkeling van de Wmo-Maatwerkvoorzieningen, het zal vooral een verschuiving van taken van lokaal naar regionaal zijn.

Je kan binnen dit scenario wel nadenken over verschillende varianten. Regionaal samenwerken hoeft namelijk niet direct op alle aspecten van het inkoop- en contractmanagement. Je kan binnen dit scenario nadenken om regionaal samen te werken op niveau van de aanbesteding, beleidskeuzes, de toegang, het contractmanagement, maar bijvoorbeeld de financiële administratie en backoffice in eigen beheer te houden. Het wordt aangeraden om bij een toekomstige keuze tot samenwerking in een andere regio, al die aspecten goed te verkennen en een onderbouwde keuze te maken.

Aan dit scenario zitten wel aandachtspunten en risico's verbonden. De meest logische regio om bij aan te sluiten is de centrumregeling Amersfoort, omdat hier vanuit geografische gegevens en wettelijke verplichting al invulling wordt gegeven aan regionale samenwerking vanuit de Wmo. Op beleidsmatig niveau werkt Nijkerk al samen met de centrumregeling Amersfoort en is het betrokken geweest in de totstandkoming van de regionale visie.

De gemeente Nijkerk zal in dit scenario onderhevig zijn aan de keuzes die regionaal worden vastgesteld en heeft hier niet het alleenrecht op. De gekozen inkoopmethodiek en bekostigingsvariant die de centrumregeling voor ogen heeft is niet in lijn met de keuzes die Nijkerk sinds 2015 maakt. De centrumregeling Amersfoort wil met één opdrachtnemer of met een beperkt aantal zorgaanbieders in de vorm van een Consortium samenwerken. Dit voornemen is in lijn met de kaders van de aanbesteding beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Die aanbesteding is 2023 vanwege bezwaren vanuit

aanbieders niet afgerond en wordt op dit moment opnieuw aanbesteed.³⁹

Bovendien is het niet mogelijk om alle zelfstandige ingekochte Wmo-Maatwerkvoorzieningen over te hevelen naar de centrumregeling. Sowieso is afgesproken dat deelnemende gemeenten in de regio Amersfoort zelfstandig de huishoudelijke hulp inkopen. Voor Dagbesteding loopt al een aantal jaren een aanbesteding ten minste tot en met 2027 en inclusief verleningsmogelijkheden geldt die tot 31 december 2030. Dit zou betekenen dat Nijkerk de huishoudelijke hulp en Dagbesteding tot en met 2030 in eigen beheer houdt.

Voor kwetsbare inwoners en cliënten zal bij toetreding tot de centrumregeling of een andere inkoop samenwerking een verandering plaats vinden. Er bestaat een reële kans dat een groot deel van de inwoners hun huidig begeleider verliest. Tevens zullen er andere afspraken gelden voor wijze van indiceren, de toegang tot de Maatwerkvoorziening en de mate van sturing op de opdracht. Dit vereist veel aandacht en zorgvuldige communicatie richting inwoners en onze indicatiestellers in het sociaal team. Deze keuze heeft ook impact op de organisatie van contractmanagement en contractbeheer. Er zullen contracten opgezegd moeten worden, zorgcontinuïteit moet georganiseerd worden en er is een actualisatie nodig van de gemeentelijke verordening. Voor de overheveling en deelname naar Amersfoort of een andere samenwerking is het raadzaam om een integraal projectteam op te zetten. Dit vraagt incidenteel capaciteit.

³⁹ [Pas op de plaats bij inkoop specialistische ondersteuning Wmo in regio Amersfoort – Kwintes](#)