

Aan: de gemeenteraad

Vergadering: 23 juni 2014

Onderwerp: Kwaliteitseisen ten behoeve van opdrachtgeven in het sociaal domein

Agendapunt:

STATUS RAADSVORSTEL

Raadsbesluit.

Wij stellen U voor om:

1. In te stemmen met de notitie *Kwaliteit, verantwoorden en motiveren in het sociaal domein. Balanceren tussen loslaten en verantwoorden.*

Hiermee besluit uw raad tot een proces om, in nauwe afstemming met aanbieders van zorg en ondersteuning te komen tot een nieuw kwaliteitssysteem en een compacte set van indicatoren voor het monitoren van en sturen op de kwaliteit van zorg en ondersteuning

2. In de offerte aanvraag voor het uitvoeringsjaar 2015 aan te sluiten bij de bestaande wettelijke kwaliteitssystemen en resultaatmetingen voor zorg en ondersteuning, met inachtneming van de wettelijke eisen zoals opgenomen in de Jeugdwet 2015, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 en de Participatiewet 2015 voor zover deze van kracht worden.

1. Aanleiding

Met ingang van 1 januari 2015 wordt de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van een drietal nieuwe wettelijke verantwoordelijkheden (decentralisatieopgaven), voor zover de onder 1 en 3 genoemde door de wetgever worden vastgesteld:

1. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015: de gemeente is verantwoordelijk voor de ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie van haar inwoners met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen zodat haar inwoners zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven;
2. Jeugdwet: de gemeente wordt verantwoordelijk voor alle zorg voor de jeugd (de huidige provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, de geestelijke gezondheidzorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ), de zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking (jeugd-VB), de begeleiding van jeugdigen, vervoer bij begeleiding van jeugdigen, kortdurend verblijf ten behoeve van jeugdigen, ggz in het kader van het jeugdstrafrecht (forensische zorg) en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en van jeugdreclassering.
3. Participatiewet: één regeling ter ondersteuning van iedereen die in staat is om te werken.

Voor een adequate uitvoering van deze decentralisatieopgaven zal de gemeente opdrachten moeten geven aan aanbieders van zorg en ondersteuning. De gemeente is verantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van deze zorg en ondersteuning.

De basis voor een aanbesteding voor het leveren van producten of diensten is vrijwel altijd een vastgesteld beleidsplan en de direct hieraan gekoppelde verordening. In de verordening worden de regels vastgelegd die van toepassing zijn voor de uitvoering van het beleidsplan. Het beleidsplan en de verordening worden vastgesteld door de Raad die daarmee de kaders heeft bepaald waarbinnen het college vorm en inhoud kan geven aan de uitvoering. Het doen van een aanbesteding of het doen van inkopen is een bevoegdheid van het college.

Op dit moment zijn wij volop bezig met de ontwikkeling van beleidsplannen en verordeningen voor de decentralisatieopgaven. Deze zullen u voor 1 november van dit jaar ter vaststelling worden aangeboden. Echter, om tijdig passende zorg en ondersteuning te kunnen bieden aan onze inwoners, zullen wij ook voor 1 november (raam)contracten moeten hebben afgesloten met aanbieders van deze zorg en ondersteuning. In deze (raam)contracten zullen wij kwaliteitseisen en eisen op het gebied van monitoring moeten opnemen. Deze kwaliteitseisen en eisen op het gebied van monitoring vormen ook onderdeel van de nog vast te stellen verordening. Om u in staat te stellen kaders te stellen voor deze eisen en om het aanbestedingsproces goed te doorlopen, leggen wij u dit raadsvoorstel voor.

2. Uitgangssituatie en doelstelling

Het regisseursmodel; basis voor opdrachtgeven in het sociale domein

Al geruime tijd zijn we zowel binnen de gemeente Beesel als in de regio (via werkgroepen) bezig met de voorbereiding van de decentralisatieopgaven. Naast drie inhoudelijke werkgroepen (Wmo 2015, Jeugd en Participatie) is er een regionale werkgroep Inkoop bezig met het inrichten van het integrale proces van opdrachtgeven. Deze werkgroep heeft de besluiten voorbereid om te komen tot de aanbesteding in het sociale domein.

In de regionale werkgroep Inkoop is een aantal modellen bestudeerd voor het verlenen van opdrachten in het sociale domein. Om de toepasbaarheid van de modellen te kunnen beoordelen, is een afwegingskader opgesteld met de volgende criteria:

- Maximale flexibiliteit voor het toevoegen van producten en aanbieders;
- Maximale flexibiliteit bij het inzetten van producten;
- Verminderen van de bureaucratie;
- Het vermijden van ongewenste prikkels en effecten;
- Aansluiten bij de instrumenten rondom sociaal wijkteam en integrale dorpsdagvoorzieningen.

Op basis van de weging van deze criteria, is een advies opgesteld. Alle colleges in de regio Noord-Limburg hebben op basis van het advies besloten om te gaan werken met het zogenoemde 'regisseursmodel'. Bij het regisseursmodel worden tijdens het opdrachtgeven nog geen budgetten verdeeld. Er worden afspraken gemaakt over wat aanbieders kunnen leveren en tegen welke kosten. Er wordt echter nog niet bepaald welke aanbieder een product of dienst mag leveren en in welke omvang. Oftewel, sturing op en bewaking van het beschikbare budget wordt niet geregeld vanuit opdrachtgeven. Dit geschiedt vanuit de monitoring van contracten en contractmanagement.

Op basis van het regisseursmodel is door de regionale werkgroep een plan van aanpak opgesteld dat ook is vastgesteld door alle colleges in de regio Noord-Limburg. Dit plan is erop gericht om te komen tot een offerteaanvraag (inclusief programma van eisen). Een onderdeel van deze offerteaanvraag vormen de kwaliteitseisen waaraan moet worden voldaan en de wijze waarop de monitoring van de gewenste effecten wordt uitgevoerd. De offerteaanvraag om te kunnen komen tot raamcontracten, moet uiterlijk medio juli worden gepubliceerd.

Marktconsultatie

Voor een offerteaanvraag is kennis van en inzicht in de markt van aanbieders een vereiste. Om meer inzicht te krijgen in de markt, voeren we op dit moment een zogenoemde marktconsultatie uit. Hiervoor hebben we gesprekken gevoerd met meer dan 30 aanbieders en hebben we een bijeenkomst georganiseerd met een 15-tal kleine(re) zorgaanbieders, de zogenaamde 'zorgboerderijen'. In de gesprekken en de bijeenkomst waren monitoring en kwaliteit een belangrijk onderdeel.

Op basis van een eerste analyse van de gesprekken, constateren wij het volgende:

- Binnen alle organisaties is er aandacht voor kwaliteit en de effecten van de ondersteuning;
- Alle organisaties meten klanttevredenheid en bij de grotere organisaties is een cliëntenraad actief;

- Voor het bewaken van de kwaliteit worden verschillende kwaliteitssystemen gebruikt; een deel daarvan is wettelijk voorgeschreven of voorgeschreven door de huidige financier (Zorgkantoor Noord- en Midden-Limburg);
- Diverse organisaties stellen zich de vraag of de kwaliteitssystemen niet te veel zijn gericht op het meten van de kwaliteit van het proces en te weinig op de uitkomst van het proces;
- Organisaties zijn erg bezorgd dat gemeenten weer nieuwe kwaliteitseisen gaan stellen bovenop de bestaande eisen en dat vanuit verschillende gemeenten of regio's verschillende eisen zullen worden gesteld (meer kwaliteitssystemen met de nodige bureaucratie).

Organisaties geven aan graag te willen werken aan het meten van de (kwaliteit van de) effecten (outcome) en gezamenlijk met opdrachtgevers te komen tot een zinvolle set aan kwaliteitsindicatoren en indicatoren om te meten of de gestelde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd.

3. Rol gemeente en visie en strategie participatie

Binnen gemeenten en regio's wordt nagedacht over kwaliteit en monitoring en ook op landelijk niveau worden activiteiten uitgevoerd om te komen tot een kwaliteitssysteem. Deze activiteiten zijn echter nog onvoldoende uitgekristalliseerd om te kunnen opnemen in een offerteaanvraag. De tijd tot aan de offerteaanvraag (juli 2014) is te kort om te komen tot een kwaliteitssysteem en een set van indicatoren die recht doen aan onze nieuwe werkwijzen, maar er moeten in de raamcontracten wel afspraken worden gemaakt over kwaliteit.

We willen de bestaande praktijk rondom kwaliteit voor de overgangperiode handhaven. Daarbij hanteren we de bestaande kwaliteitssystemen als uitgangspunt. We willen in de overgangperiode de kwaliteit door ontwikkelen. Voor bestaande organisaties betekent dit handhaven van de huidige praktijk, voor nieuwe organisaties en initiatieven betekent dit dat we aansluiten bij de minimale wettelijke kwaliteitseisen te weten veilig in de breedste zin van het woord. We zullen daarbij in goed overleg bepalen wat nodig en haalbaar is.

Uit de marktconsultatie komt naar voren dat zorgaanbieders graag willen samenwerken om te komen tot een nieuw kwaliteitssysteem en de ontwikkeling van indicatoren voor het monitoren van maatschappelijke effecten. We staan als gemeente Beesel, en zeker ook als regio Noord-Limburg, voor de uitdaging om in nauwe afstemming met zorgaanbieders te komen tot goede zorg en ondersteuning daarbij hoort een adequaat kwaliteitssysteem en een goede set van indicatoren om de maatschappelijke effecten van ons beleid te monitoren. Dit nieuwe systeem moet ons ondersteunen bij het kunnen en durven 'loslaten in vertrouwen'.

Op basis van onze huidige inzichten zien wij 2015 en 2016 als zogenoemde overgangsjaren. Het streven is om 2015 te gebruiken voor de ontwikkeling van het nieuwe systeem en dit in 2016 te implementeren.

Voor de WMO-raden van alle 7 Noord Limburgse gemeenten wordt een gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd op 10 juni 2014 waar zij worden geïnformeerd over de kwaliteitseisen en het proces om te komen tot nieuwe kwaliteitseisen.

4. Toelichting

Toekomstig kwaliteitssysteem, geen doel maar middel

Binnen gemeenten en regio's wordt nagedacht over kwaliteit en monitoring en ook op landelijk niveau worden activiteiten uitgevoerd om te komen tot een kwaliteitssysteem. Deze activiteiten zijn echter nog onvoldoende uitgekristalliseerd om te kunnen opnemen in een offerteaanvraag. De tijd tot aan de offerteaanvraag (juli 2014) is te kort om te komen tot een kwaliteitssysteem en een set van indicatoren die recht doen aan onze nieuwe werkwijzen.

Daarom worden onderstaande voorstellen gedaan

1. Instemmen met de notitie Kwaliteit, verantwoorden en motiveren in het sociaal domein vast te stellen. Balanceren tussen loslaten en verantwoorden. Hiermee besluit uw raad om te komen tot een proces om, in nauwe afstemming met aanbieders van zorg en ondersteuning, te komen tot een nieuw kwaliteitssysteem en een compacte set van indicatoren voor het monitoren van en sturen op de kwaliteit van zorg en ondersteuning.

De notitie *Kwaliteit, verantwoorden en motiveren in het sociaal domein. Balanceren tussen loslaten en verantwoorden* (bijlage) beschrijft ons denken over kwaliteit en een proces om te komen tot een daarbij passend kwaliteitssysteem. Wij zullen de vormgeving van een passend kwaliteitssysteem samen met de andere Noord-Limburgse gemeenten doen. De wijze waarop wij het kwaliteitssysteem vorm gaan geven, zullen wij meenemen bij het inrichten van contractmanagement en contractbeheer (3^e hoofdactiviteit van het plan van aanpak opdrachtgeven) omdat het daarmee een nauwe relatie heeft.

Ten aanzien van het ontwikkelen van een nieuw kwaliteitssysteem en een compacte set van indicatoren voor het monitoren van en sturen op de kwaliteit van zorg en ondersteuning zijn in de notitie de volgende uitgangspunten opgenomen:

- a. vertrouwen in de beroepsbeoefenaar;
- b. als overheid uit de controle-modus en regelreflex blijven;
- c. toe werken naar een beperkte set betekenisvolle indicatoren;
- d. cijfers spreken niet voor zich, er moet over gesproken worden;
- e. meten is niet weten, het gaat om verbeteren.

We hebben nog geen nieuw kwaliteitssysteem en willen in de overgangsfase toch de kwaliteit borgen. Daarom gaan wij de overgangsfase in met de volgende afspraken:

- ü We sluiten aan op bestaande kwaliteitssystemen en resultaatmetingen;
- ü We zien verantwoordingseisen als onderwerp van gesprek met de aanbieder;
- ü We stellen risicogericht en proportioneel verantwoordingseisen;
- ü We voorkomen een wirwar aan verantwoordingseisen.

2. In de offerte aanvraag voor het uitvoeringsjaar 2015 aan te sluiten bij de bestaande wettelijke kwaliteitssystemen en resultaatmetingen voor zorg en ondersteuning, met inachtneming van de wettelijke eisen zoals opgenomen in de Jeugdwet 2015, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 en de Participatiewet 2015 voor zover deze van kracht worden.

Het gestelde onder 2 betekent dat in de verordeningen die u voor 1 november van dit jaar ter vaststelling worden aangeboden, geen nieuwe aanvullende kwaliteitseisen kunnen worden opgenomen.

- a. Financieel
Bij de besluitvorming hebben financiële risico's en aspecten geen overwegende rol. De gemeente Beesel en de gemeenten in de regio hebben zich in eerdere besluitvorming verbonden aan het principiële uitgangspunt dat de uitgaven in het sociaal domein budgetneutraal zijn ten opzichte van inkomsten. Dat vraagt om regie op de beschikbare budgetten en dat leveranciers rekenschap afleggen over kwaliteit en resultaten. Meer specifiek gaat het om het rapporteren in hoeverre aan verantwoordelijkheden ten aanzien van kwantiteit, kwaliteit, tijd en kosten is voldaan.
- b. Juridisch
In oktober 2014 krijgt uw Raad de verordeningen met betrekking tot de nieuwe verantwoordelijkheden voorgelegd. Het bovenstaande houdt in dat in de voor de uitvoering van deze nieuwe verantwoordelijkheden noodzakelijke verordening(en) geen nieuwe aanvullende kwaliteitseisen kunnen worden opgenomen.

- c. Risico's
De huidige aanpak en werkwijze rondom kwaliteit blijft vooralsnog gehandhaafd, hierdoor ontstaan geen nieuwe risico's. Het handhaven van het huidige kwaliteitssysteem heeft tot gevolg dat niet vanaf het begin de bureaucratie kan worden verminderd.

Uiterlijk 31 december 2015 krijgt uw raad een voorstel ter besluitvorming voor te leggen inzake een nieuw kwaliteitssysteem en een compacte set indicatoren voor het monitoren van en sturen op de kwaliteit van zorg en ondersteuning.

5. Toekomstvisie

Levende gemeenschap

De Inkoop van ondersteuningsproducten en voorzieningen draagt bij aan de zelfredzaamheid en participatie van burgers en hun omgeving, hetgeen weer bijdraagt aan een levendige gemeenschap.

Samenwerkende gemeente

Het Inkoopproces vindt plaats in samenwerking met alle gemeenten in Noord-Limburg.

6. Voorstel

1. In te stemmen met de notitie *Kwaliteit, verantwoorden en motiveren in het sociaal domein. Balanceren tussen loslaten en verantwoorden*. Hiermee besluit uw raad tot een proces om, in nauwe afstemming met aanbieders van zorg en ondersteuning te komen tot een nieuw kwaliteitssysteem en een compacte set van indicatoren voor het monitoren van en sturen op de kwaliteit van zorg en ondersteuning
2. In de offerte aanvraag voor het uitvoeringsjaar 2015 aan te sluiten bij de bestaande wettelijke kwaliteitssystemen en resultaatmetingen voor zorg en ondersteuning, met inachtneming van de wettelijke eisen zoals opgenomen in de Jeugdwet 2015, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 en de Participatiewet 2015 voor zover deze van kracht worden.

Reuver, 26 mei 2014

Burgemeester en wethouders van Beesel,

secretaris,
R.R.M. Halfman

burgemeester,
P. Dassen-Housen

Aldus vastgesteld door de raad van Beesel in zijn openbare vergadering van 23 juni 2014

griffier,
E. Apeldoorn-Feijts

voorzitter,
P. Dassen-Housen

Meegezonden: