

RAPPORTAGE

Evaluatie gemeentelijke samenwerking Wmo

significant.

Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl



Gemeenten binnen de regio Meierij en Zaltbommel en Maasdriel
Barneveld, 2 juli 2018

Referentie: MB/rg/000940

Auteurs: Maarten Batterink, Patrick Tazelaar, Coby Peeters, Iri Angeli

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4		
1.1 Aanleiding	4		
1.2 Onderzoeksvraag	4		
1.3 Leeswijzer	4		
2. Aanpak	5		
2.1 Invalshoeken	5		
2.2 Kwalitatief onderzoek	6		
2.3 Wijze van rapporteren	7		
3. Samenvatting	8		
4. Beoogde continuïteit in beginfase is bereikt, maar uitwerking van “lumpsum” wijkt af van intenties	9		
4.1 Zorgvuldige overgang van het oude naar het nieuwe stelsel goeddeels gelukt	9		
4.2 De uitwerking van inkoopafspraken (kortweg: De “lumpsum”) heeft aan deze soepele overgang bijgedragen	10		
4.3 De uitwerking van de lumpsum wijkt inmiddels af van wat destijds is bedacht en lijkt niet bij te dragen aan beoogde inhoudelijke doelen	10		
4.4 De uitwerking van de lumpsum heeft geleid tot een fors gebrek aan vertrouwen tussen gemeenten en aanbieders	11		
		4.5 De uitwerking van de lumpsum hindert de samenwerking op cliëntniveau tussen aanbieders	12
		4.6 Uitvoering van de lumpsum: Aanbieders beoordelen de inkoop wisselend	12
		5. De gewenste transformatie is nauwelijks zichtbaar	14
		5.1 Echte verandering in de hulpverlening of hulpverleningsstructuur lijkt weinig van de grond te komen	15
		5.2 Afgelopen periode ontbrak goed inzicht in uitvoering en relevante basisinformatie over het gebruik	15
		5.3 Aanbieders zien nog weinig afschaling en minder zorg, wel verandering van de inhoud	16
		6. De regionale samenwerking is onvoldoende slagvaardig	17
		6.1 In de periode vóór 2015 leek een stevige samenwerking te zijn gesmeed, maar deze bleek in de periode erna onvoldoende slagvaardig	17
		6.2 De condities waarbinnen “de inkoop” opereert zijn niet ondersteunend aan de te realiseren opgave	18
		6.3 Gemeenten missen zakelijkheid bij de gezamenlijke inkoop	19

6.4	De samenwerkingscultuur binnen de deelnemende gemeenten draagt onvoldoende bij aan het verhelpen van knelpunten	19
6.5	Regionale samenwerking steeds meer onder druk	20
7.	Reflectie op de onderzoeksvraag	21
7.1	Conclusie met betrekking tot specialistische Wmo-ondersteuning	21
7.2	Conclusie met betrekking tot taken centrumgemeente	22

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

⁰¹ In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) werken de gemeenten Boxtel, Haaren, Sint-Michielsgestel, 's-Hertogenbosch, Vught en Meierijstad en specifiek voor Beschermd Wonen ook Maasdriel en Zaltbommel (hierna te noemen: samenwerkende gemeenten) samen. De samenwerking heeft betrekking op drie gebieden, namelijk: Beleidsontwikkeling, de daaruit voortvloeiende inkoop van specialistische hulp (namelijk: Begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf, Beschermd Wonen, maatschappelijke opvang en verslavingszorg) en de uitvoering van contract- en leveranciersmanagement (te weten: Monitoring en contractbeheer, toezicht en vertrouwenspersoon).

⁰² De juridische basis onder de samenwerking in het kader van de Wmo, is de samenwerkingsovereenkomst Specialistische hulp Wmo Meierij d.d. 15 april 2016. Deze samenwerkingsovereenkomst loopt op 1 januari 2020 af. Alvorens deze te verlengen, wensen de deelnemende gemeenten een beknopte evaluatie uit te voeren rondom de samenwerking, inkoop en bekostiging.

⁰³ De deelnemende gemeenten hebben hiertoe Significant gevraagd deze evaluatie uit te voeren. Deze rapportage betreft de bevindingen van de evaluatie.

1.2 Onderzoeksvraag

⁰⁴ De volgende onderzoeksvraag ligt aan de basis van deze evaluatie:

Wat zijn de ervaringen die we van 2015 tot en met 2018 hebben opgedaan met de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking binnen de regio, de inkoopstrategie en de financieringssysteem?

1.3 Leeswijzer

⁰⁵ Voorliggende rapportage is als volgt opgebouwd:

- a. In hoofdstuk 2 vindt u de aanpak van de evaluatie;
- b. Hoofdstuk 3 geeft een samenvatting van de verkregen onderzoeksresultaten op hoofdniveau, die in de hoofdstukken 4, 5 en 6 nader worden toegelicht;
- c. Hoofdstuk 7 geeft op basis van de verkregen onderzoeksresultaten een reflectie op de onderzoeksvraag.

2. Aanpak

2.1 Invalshoeken

⁰⁶ De evaluatie kent een korte doorlooptijd, een brede vraagstelling (zowel samenwerking als inkoop en bekostiging) met een groot aantal deelnemers en perspectieven. Om een scherpe analyse te maken die recht doet aan de regio en objectief is, hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

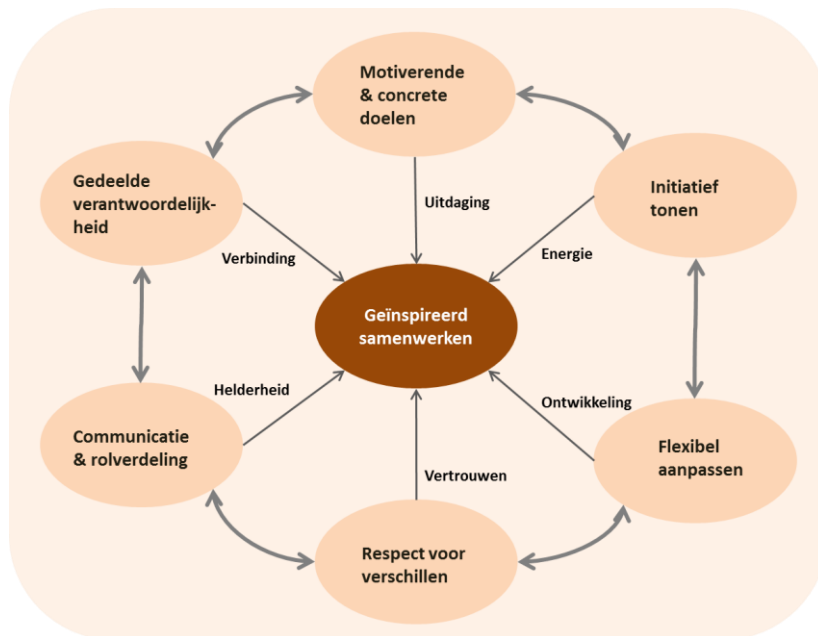
a. Lokale doelen van Wmo als vertrekpunt

Regionale samenwerking beoogt bij te dragen aan de lokale doelen van de Wmo. Elk van de elementen in de onderzoeksvragen is tegen dat perspectief te zetten: De samenwerkingsovereenkomst, de regionale samenwerking, de financieringssystematiek en de inkoopstrategie. Dit betekent ook dat de evaluatie niet alleen een evaluatie is van de regionaal uitgevoerde taken, maar ook van de wijze waarop uitvoering van de regionale taken aansluiten en bijdragen aan de lokale taken. In alle gevoerde gesprekken hebben wij daarom de doelen van de regionale samenwerking, de aansluiting hiervan op de lokale behoeften en het effect op de cliënt als vertrekpunten genomen.

b. Inzicht in en nadruk op het ‘waarom’

De evaluatie bestaat uit een analyse van de verschillende ervaringen. Om een objectieve analyse te doen hebben wij de context waarin ervaringen zijn opgedaan centraal gesteld. Wij hebben met behulp van de interviews onderzocht op welke wijze meningen tot stand zijn gekomen en wat de achterliggende redenen zijn hiervoor. Specifiek voor het evalueren van de samenwerking hebben we gebruik-gemaakt van het teamwiel¹ (figuur 1). Hoewel we in voorliggende rapportage niet ingaan op alle factoren van het teamwiel, beschrijven wij in hoofdstuk 6 zowel de “hardere” elementen (taakverdeling, capaciteit e.a.) die van invloed zijn op de samenwerking binnen de regio als de “zachtere” elementen die de cultuur van de samenwerking bepalen (communicatie, verantwoordelijkheid e.a.).

¹ Gebaseerd op Teamwiel uit ‘Team op vleugels’ (2009)



Figuur 1. Teamwiel samenwerking

c. Beschikbare informatie als input

Voor de voorbereiding op de interviews hebben we gebruikgemaakt van voorliggende informatie zoals:

- i. De samenwerkingsovereenkomst Meierij;
- ii. Beleidsplannen Wmo;
- iii. Regiovisie Beschermd Wonen en Maatschappelijke en verslavingsopvang;
- iv. Inkoopdocumenten;
- v. Evaluatie van de regionale samenwerking (KPMG 2015).

2.2 Kwalitatief onderzoek

07 De evaluatie betreft een kwalitatief onderzoek bestaande uit een aantal groepsinterviews met betrokkenen. Het onderzoek focust zich op ervaringen en achterliggende oorzaken. Zoals hierboven geschetst kijken wij daarbij nadrukkelijk naar de context waarin ervaringen hebben plaatsgevonden en vragen wij expliciet naar feiten. Daarnaast hebben wij een groot aantal perspectieven meegenomen in het onderzoek. We hebben gesproken met ambtelijke en bestuurlijke (werk)groepen, met toegangsmedewerkers, aanbieders en adviesraden. Op deze wijze is het mogelijk om de verschillende perspectieven naast elkaar te leggen en tot een zo objectief mogelijke analyse te komen. Een kwantitatief onderzoek van bijvoorbeeld de duur van de wachtlijsten of de mate waarin het regionaal ingekochte Wmo-aanbod passend is bij de lokale situatie valt buiten de scope van dit onderzoek.

08 Het onderzoek heeft een beperkte doorlooptijd van eind april tot eind mei 2018. Tabel 1 geeft weer welke interviews we tijdens deze periode hebben afgenomen.

Interviews met
Regionale projectgroep Wmo (ambtelijk niveau)
Portefeuillehouders (bestuurlijk niveau)
Vertegenwoordiging aanbieders
Adviesraden
Toegangsm medewerkers

Tabel 1. Interviews in het kader van deze evaluatie

09 Voor het uitvoeren van de interviews hebben we topiclijsten gebruikt waarin drie thema's aan bod kwamen:

- a. Doelen en beeld van doelrealisatie;
- b. Verdieping op inkoop en bekostiging;
- c. Verkenning van de samenwerking (zowel "harde" als 'zachte' condities).

10 Het accent per geïnterviewde groep was verschillend. Bij de adviesraden hebben wij bijvoorbeeld met name stil gestaan bij het resultaat voor de cliënt en de mate waarin het aanbod passend is. Met de aanbieders hebben we de bekostigings- en inkoopstrategie en de mate waarin doelen worden gerealiseerd besproken.

11 Van alle interviews zijn verslagen gemaakt, die ter validatie zijn voorgelegd aan de deelnemers aan het interview. Deze zijn wanneer van toepassing aangepast naar aanleiding van inhoudelijke reacties. Deze gespreksverslagen worden niet openbaar gemaakt en zijn niet gedeeld met de opdrachtgever. Dit heeft bijgedragen aan een veilige setting waarin betrokkenen op een open manier hun ervaringen hebben kunnen delen.

2.3 Wijze van rapporteren

12 Onze bevindingen presenteren wij in deze rapportage volgens het piramideprincipe. Dit betekent dat we beginnen met de hoofdboodschap die op het hoogste niveau de kern bevat van dit rapport. Deze hoofdboodschap volgt uit drie ondersteunende hoofdbevindingen. Elk van deze hoofdbevindingen wordt vervolgens onderbouwd door verschillende deelbevindingen. Deze structuur vormt de kapstok en tegelijkertijd de samenvatting van dit rapport zoals weergegeven in hoofdstuk 3. In hoofdstukken 4, 5 en 6 hebben we de drie hoofdbevindingen uitgewerkt en onderbouwd met bevindingen en observaties.

3. Samenvatting



4. Beoogde continuïteit in beginfase is bereikt, maar uitwerking van “lumpsum” wijkt af van intenties

¹³ In het Beleidsplan Wmo 2015-2016 (en onderliggende functioneel ontwerp Wmo (2014)) is beschreven hoe de specialistische hulp als het ware een schil vormt om de basishulp en de sociale omgeving van cliënten. Deze specialistische hulp wordt regionaal ingekocht bij aanbieders die met hun aanbod tegemoet dienen te komen aan de beleidsdoelstellingen van de gemeenten.

¹⁴ Met 24 Wmo-aanbieders die in 2014 een overeenkomst hadden met het zorgkantoor zijn lumpsumafspraken gemaakt met een looptijd van 2 jaar met een optie tot verlenging. De intentie van deze langer lopende contracten was hen zekerheid te bieden bij de transformatie. De intentie was ook hen te stimuleren om te ondernemen en te innoveren. De verwachting was dat deze specialistische Wmo-hulp efficiënter en goedkoper konden worden aangeboden, wat ook noodzakelijk was gegeven het gekrompen budget. Ook was de verwachting van gemeenten dat deze lumpsumafspraken het partnerschap tussen gemeenten en aanbieders zouden bevorderen. De lumpsum als bekostigingsvorm is daarmee neergezet als een belangrijk instrument voor de beoogde regionale transformatie.

4.1 Zorgvuldige overgang van het oude naar het nieuwe stelsel goeddeels gelukt

¹⁵ In de voorbereiding op de decentralisatie en de eerste periode daarna hebben gemeenten veel werk verricht om het stelsel van nieuwe verantwoordelijkheden lokaal en regionaal “op gang te krijgen” en te implementeren. Er zijn met de decentralisatie een aantal nieuwe taken bijgekomen voor de gemeenten, waar zij weinig tot geen ervaring in hadden. Er was dus bij de gemeenten sprake van een gebrek aan kennis en informatie. Gemeenten hadden een sterk besef dat gezamenlijke kennisopbouw eraan kon bijdragen dat gemeenten tijdig klaar waren voor hun nieuwe taak en dat er sprake kon zijn van een soepele overgang. In die periode hebben gemeenten veel gezamenlijke meters gemaakt en heeft de samenwerking haar nut bewezen. Gemeenten geven aan dat zonder regionale samenwerking de overgang naar het nieuwe stelsel waarschijnlijk niet (zo soepel) was gelopen. Aanbieders geven aan onder de indruk te zijn dat gemeenten expertise en infrastructuur in relatief korte tijd “vanaf nul” hebben opgebouwd. Voor de taken van de centrumgemeente ligt op het gebied van maatschappelijke opvang en Beschermd Wonen een opgave richting de toekomst. Het Rijk is voornemens om deze verder te decentraliseren. In deze opgave zal de samenwerking tussen gemeenten ook een belangrijke factor zijn.

¹⁶ Gemeenten, aanbieders, en adviesraden geven aan dat de overgang en uitbreiding van de Wmo-taken per 2015 soepel is verlopen. Er zijn geen grote problemen geweest die hebben geleid tot uitval van hulpverlening of grote ontevredenheid onder (potentiële) cliënten. Verschillende cliëntervaringsonderzoeken hebben daarnaast laten zien dat cliënten over het algemeen goed worden geholpen en dat het aanbod vooralsnog passend lijkt.

4.2 De uitwerking van inkoopafspraken (kortweg: De “lumpsum”) heeft aan deze soepele overgang bijgedragen

¹⁷ Ook de lumpsumcontracten hebben in 2015 bijgedragen aan een soepele overgang voor zowel de Wmo-aanbieders als de gemeenten. De vormgeving van de contracten was “lean” en ze boden veel flexibiliteit aan aanbieders conform de intenties van de gemeenten: De gecontracteerde aanbieders kregen zekerheid over de omzet en ontvangen bevoorschotting, de administratieve lasten waren voor hen beperkt. Daarbij wisten aanbieders op basis van historie welke middelen zij (ongeveer) konden verwachten.

¹⁸ Contractueel is met deze aanbieders afgesproken dat zij (samen) alle (specialistische) Wmo-ondersteuning leveren. Aanbieders die in 2014 geen contract hadden met het zorgkantoor, maar wel cliënten in de regio bedienden, hebben een contract gekregen om de

dienstverlening aan hun huidige klanten voor de duur van de overgangsregeling te kunnen voortzetten.

4.3 De uitwerking van de lumpsum wijkt inmiddels af van wat destijds is bedacht en lijkt niet bij te dragen aan beoogde inhoudelijke doelen

¹⁹ De hoogte van het lumpsumbudget is gebaseerd op historische kosten en cliëntenaantallen waarbij vanaf het begin werd gewerkt met bandbreedtes. Door toevoeging van percelen voor zorgvormen binnen de lumpsum, het hanteren van verschillende zorgzwaartes en een toenemend aantal spelregels ervaren aanbieders het lumpsumcontract in de praktijk als een P*Q-contract.

²⁰ De inkoopstrategie is sterk verbonden aan de lumpsumsystematiek. De 24 in 2014 door het zorgkantoor gecontracteerde aanbieders zijn gecontracteerd met een onderhandse aanbesteding. Deze combinatie lijkt vooral te zorgen voor behoud van het bestaande en belemmert de gewenste inhoudelijke vernieuwing (zie ook hoofdstuk 5).

²¹ De oorspronkelijke opzet van het lumpsumcontract was “lean”: zonder registratie en uitwisseling van productcodes op cliëntniveau. Dit leidde echter tot gebrek aan sturingsinformatie in de regio en beperkte de mogelijkheid om realistische lumpsumbedragen vast te stellen, dan wel budgetten tussen aanbieders te herverdelen. Op alle

niveaus ontstond een roep om meer (sturings)informatie. Vanuit die behoefte zijn aanvullende administratieve afspraken (spelregels) gemaakt. Aanbieders konden daar goed in meegaan omdat zij voor de eigen bedrijfsvoering de uitgevoerde activiteiten voor een cliënt al registreren. Recente ontwikkeling in deze lijn is dat de regio recent is gaan werken met het landelijke berichtenverkeer (GGK).

²² De verschillende aanpassingen in de loop van de tijd in de spelregels bij de lumpsumcontracten hebben er ook toe geleid dat bij aanbieders en toegangsteams onduidelijkheid bestaat over wat de exacte (gewenste) werkwijze nu precies is: Bijvoorbeeld wat te doen voor welk bedrag en welke informatie aanbieders precies moeten leveren aan gemeenten. Deze onduidelijkheid is aanleiding geweest voor discussies over administratie en financiën. Dit heeft veel tijd gekost in de overleggen tussen gemeenten en aanbieders en gaat daarmee ten koste van de focus op de inhoudelijke doelen en het werken aan de transformatie.

4.4 De uitwerking van de lumpsum heeft geleid tot een fors gebrek aan vertrouwen tussen gemeenten en aanbieders

²³ Het idee van de inkoopafspraken (hierna kortweg: Lumpsum) was dat dit zou leiden tot een partnerschap tussen aanbieders onderling en tussen aanbieders en gemeenten. Een partnerschap waarbij gemeenten budgetten beschikbaar stellen aan aanbieders en erop

vertrouwen dat zij daarmee doen wat voor de cliënten nodig is en vanuit de geboden zekerheid werken aan de beoogde vernieuwing.

²⁴ Gemeenten zien echter weinig inhoudelijke resultaten bij aanbieders, bijvoorbeeld op het gebied van innovatie en het efficiënter werken. Sommige gemeenten geven aan onhandig en zelfs strategisch gedrag bij aanbieders te zien dat meer gericht is op het organisatiebelang (realiseren van continuïteit en behoud van omzet en marge) dan op het maatschappelijk- en cliëntenbelang. Aanbieders wijzen juist op een gebrek aan transparantie, en op onhandigheid en inconsistenties bij de gemeenten in de inkoopronde (zie ook paragraaf 4.5). Zo ervaren aanbieders dat gemeenten soms verschillende voorwaarden en afspraken per aanbieder hanteren.

²⁵ In de afgelopen jaren zijn de nodige (dialog)gesprekken gevoerd met het oog op het van de grond krijgen van de gewenste inhoudelijke vernieuwing. Gemeenten en aanbieders geven aan dat dit vaak goede gesprekken zijn waarin thema's zijn aangesneden die moeten bijdragen aan de gewenste vernieuwing. Toch geven gemeenten aan dat deze gesprekken tot nog toe weinig vruchten afwerpen en dat de gewenste vernieuwing achterblijft.

²⁶ Dit maakt dat gemeenten en aanbieders ontevreden zijn over elkaar en elkaar weinig vertrouwen in de onderlinge samenwerking, in het nakomen van afspraken en het consistent handelen tussen het

inhoudelijke gesprek en de vertaalslag naar bedrijfsvoering of inkoopafspraken. Daarmee ervaren gemeenten en aanbieders niet dat er sprake is van het gewenste “partnership” zoals zij dat in de aanloop van de decentralisatie met elkaar hebben uitgesproken.

4.5 De uitwerking van de lumpsum hindert de samenwerking op cliëntniveau tussen aanbieders

²⁷ In de uitvoeringspraktijk van de zorg is samenwerking tussen de aanbieders van belang opdat de ondersteuningsbehoefte van de cliënt meer centraal komt te staan in plaats van het specifieke aanbod van één aanbieder. De samenwerking op cliëntniveau wordt echter tegengewerkt door de gekozen bekostigingssystematiek en de daaraan verbonden spelregels:

²⁸ Aanbieders ervaren dat ze door de spelregels gedwongen worden tot hoofd- en onderaannemerschap. Alle benodigde zorg voor een cliënt moet worden geleverd uit het lumpsumbudget van de hoofdaannemer, dus met het fictieve bedrag dat de hoofdaannemer voor deze cliënt ontvangt. Daarbij vraagt het werken in hoofd- en onderaannemerschap van de aanbieders dat zij onderlinge afspraken maken over informatie-uitwisseling en het bekostigen van de hulpverlening. Ook de (financiële) verantwoording en controle van verleende zorg vraagt in deze constructie veel extra werk van partijen. Dit resulteert in dat toegangsmedewerkers soms extra

moeten “leuren” om toch passende zorg voor elkaar te krijgen voor een cliënt.

²⁹ Toegangsmedewerkers zien bij de grotere aanbieders dat er soms terughoudendheid is bij het plaatsen van cliënten met complexe problematiek. Deze aanbieders lijken een voorkeur te hebben voor cliënten met lichtere problematiek, omdat ze dan minder kosten hoeven te maken. Ook bestaat er onduidelijkheid bij aanbieders of ze boven hun “plafond” wel gefinancierd worden. Hierdoor hebben zij de prikkel om een plaats te zoeken bij een andere aanbieder. Andersom zien toegangsmedewerkers dat aanbieders proberen plekken vol te krijgen. Zo hebben toegangsmedewerkers het idee dat aanbieders gedurende het jaar bezig zijn met strategische afwegingen die voortkomen uit de lumpsumafspraken. Bij de coöperatie waarin kleine zorgaanbieders zijn verenigd wordt dit niet zo ervaren.

4.6 Uitvoering van de lumpsum: Aanbieders beoordelen de inkoop wisselend

³⁰ Aanbieders zijn positief over het feit dat de inkoop voor meerdere jaren is bedoeld, omdat hen dat de nodige rust en zekerheid biedt als organisatie en voor hun personeel. Als kanttekening wijzen ze op het jaarlijks aanpassen van de lumpsumbudgetten en inkoopvoorwaarden, omdat de gewenste “zekerheid” daarmee

beperkt is en ze toch jaarlijks worden geconfronteerd met de inkoopdynamiek.

³¹ Aanbieders geven daarbij aan dat de communicatie vanuit de inkoop “vele malen beter” kan. Zo ervaren zij momenteel verschillen tussen wat in nieuwsbrieven staat en wat relatiemanagers zeggen (en weten). Ook vinden aanbieders het vervelend dat belangrijke keuzes of veranderingen soms (te) laat worden gecommuniceerd. Ze weten daarmee niet altijd even goed waar ze aan toe zijn. Bovendien zien aanbieders nog weinig verbinding tussen de inkoopaddenda en - spelregels en de inhoudelijke ontwikkelingen. Ze geven aan soms het gevoel te hebben dat het bij de inkoop vooral om vink-lijstjes gaat (bijvoorbeeld het voldoen aan de eis van SROI), waarbij de toegevoegde waarde voor de te realiseren inhoudelijke opgave te weinig wordt gezien.

³² Aanbieders vinden tenslotte dat zij ook goede ideeën hebben voor de uitwerking van de inkoopstrategie, maar dat ze hier te weinig op worden geraadpleegd.

5. De gewenste transformatie is nauwelijks zichtbaar

³³ In het beleidsplan Wmo 2015-2016 Meierij staan verschillende gewenste maatschappelijke effecten en (beleids)doelstellingen beschreven (zie kader hieronder) waaraan de gemeenten zich hebben gecommitteerd.

³⁴ Bij deze te realiseren effecten en doelstellingen hoort ook een aangepaste werkwijze, organisatie en 'mindset' van alle betrokkenen. Op lokaal niveau acteren toegangsteams en wordt een verbinding gelegd met het voorveld. In situaties waarin de cliënt onvoldoende ondersteuning kan krijgen vanuit zijn/haar omgeving, de lokale (wijk)teams en/of het voorveld, kan de ondersteuningsbehoefte worden aan- of ingevuld door specialistische aanbieders.

Maatschappelijke effecten (outcome) en doelstellingen (output)

- a. Burgers met beperkingen kunnen (langer) thuis wonen
 - i. Verhogen van zelfredzaamheid van burgers
- b. Burgers met een beperking doen naar vermogen mee in de samenleving
 - i. Afname eenzaamheid - toename participatie
 - ii. Toename mantelzorg en vrijwilligerswerk
 - iii. Mantelzorgers voelen zich ondersteund door organisaties en gemeente
- c. Burgers met een beperking en hun sociaal netwerk zijn tevreden over de ondersteuning en hulp die zij krijgen
 - i. Burgers zijn tevreden over de dienstverlening van de aanbieders basishulp en specialistische hulp en over de wijkteams
- d. Burgers doen zoveel mogelijk zelf en met hun sociale omgeving (zelf- en samenredzaamheid).
 - i. Verschuiving van gebruik van specialistische hulp naar basishulp en sociale omgeving
 - ii. Toename burgerinitiatieven.

5.1 Echte verandering in de hulpverlening of hulpverleningsstructuur lijkt weinig van de grond te komen

³⁵ Het beleidsplan Wmo (2015-2016) gaat onder andere uit van een situatie dat als een cliënt een ondersteuningsbehoefte heeft die niet vanuit de sociale omgeving en/of het voorliggend veld kan worden ingevuld, het toegangsteam doelen formuleert en daaraan interventies koppelt. Aanbieders krijgen vervolgens de ruimte/vrijheid om daarbinnen te doen wat voor de cliënt nodig is en krijgen hiervoor een “bedrag” met als doel zo goed mogelijk bij te dragen aan de gewenste maatschappelijke effecten. Een van de aannames bij gemeenten was dat de kosten per cliënt kleiner zouden worden (met als randvoorwaarde dat de aanbieder iedereen moet aannemen binnen de lumpsumafspraken) en dat aanbieders zouden worden geprikkeld om te gaan vernieuwen (onder andere om de gewenste efficiency te realiseren). Vooralsnog zien gemeenten deze vernieuwing niet terug in de praktijk en zien ze geen positieve ontwikkeling op de gewenste maatschappelijke effecten.

³⁶ De gewenste samenhang en samenwerking met het “voorveld” komt volgens de geïnterviewde gemeenten slechts moeizaam tot stand, ondanks verschillende pogingen hiertoe. Daarbij geven aanbieders aan moeite te hebben om goed aan te sluiten op de verschillende toegangsvormen die momenteel bestaan binnen de regio.

³⁷ Bovendien lijkt de toegepaste inkoopstrategie nauwelijks te leiden tot nieuwe toetreders (met vernieuwende aanpak), hoewel dit wel is beoogd. Wel is er sprake van beperkte toetreding van kleine aanbieders via een zorgcoöperatie die een contract heeft. Onduidelijk is echter of deze nieuwe toetreders en kleine aanbieders daadwerkelijk bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten en transformatie doelstellingen.

5.2 Afgelopen periode ontbrak goed inzicht in uitvoering en relevante basisinformatie over het gebruik

³⁸ In de afgelopen periode ontbrak een gedeeld en feitelijk beeld van wat al of niet veranderd is en of beleidsdoelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten worden gehaald. Zowel gemeenten, aanbieders als adviesraden geven aan dit te missen. Cijfermatig inzicht over gebruik van Wmo-dienstverlening komt pas recent op gang, door de toegevoegde contractuele afspraken over informatievoorziening. Daarmee krijgen gemeenten steeds meer inzicht in het feitelijk gebruik van hulp en de ontwikkelingen hierin.

³⁹ Een duidelijk feitelijk beeld over wat er aan transformatie is gerealiseerd in de uitvoering bij aanbieders hebben gemeenten (nog) niet. De informatie hierover halen zij vooral uit de gesprekken met aanbieders, toegangsmedewerkers en eigen observaties. Daarmee zijn eventuele effecten (al zouden deze bestaan) niet zichtbaar in cijfers of andersoortige informatie

5.3 Aanbieders zien nog weinig afschaling en minder zorg, wel verandering van de inhoud. Uitzondering zijn ontwikkelingen bij beschermd wonen.

⁴⁰ Aanbieders zien in de afgelopen jaren een gestage toename van cliënten die door de toegang worden aangemeld en dus een beroep doen op de specialistische hulp. Deze ontwikkeling is tegengesteld aan de beleidsdoelstellingen. Aanbieders zien echter dat de toegangsteams sneller dan voorheen problematiek signaleren en ervaren ook dat de toegang vaak “vol” zit, waardoor eerder dan gewenst specialistische Wmo-aanbieders worden ingeschakeld om begeleiding te verzorgen.

⁴¹ Een van de uitgangspunten van de samenwerkende gemeenten is dat de regie bij het inzetten van (specialistische) ondersteuning in de eerste plaats bij de toegangsteams ligt. Zij bepalen wie in aanmerking komt voor hulpverlening en bepalen de kaders voor deze hulpverlening. De toegangsmedewerkers hebben daarmee in dit deel van het proces meer invloed dan aanbieders op de gewenste verschuiving van gebruik van specialistische hulp naar basishulp en de sociale omgeving.

⁴² Daar waar gemeenten aangeven geen of beperkt transformatie te zien, geven aanbieders aan dat sinds de decentralisatie de zorg meer dan voorheen wordt ingestoken vanuit eigen kracht en gericht op participatie, wat aansluit bij de gewenste maatschappelijke

effecten. Ook zij hebben geen feitelijke informatie die dit beeld ondersteunt.

⁴³ Aanbieders en gemeenten geven aan dat ze bij de taken waarvoor 's-Hertogenbosch als centrumgemeente verantwoordelijk is (beschermd wonen, maatschappelijke- en verslavingsopvang) wel vorderingen zien. Bij deze ondersteuningsvormen wordt volgens aanbieders inmiddels nauw samengewerkt met het voorliggende veld. Gemeenten - zowel de centrumgemeente als de regiogemeenten - hebben hierin een goede faciliterende rol gespeeld. Ook is een spoorboekje met jaarlijks 10% afbouw van Beschermd Wonen opgesteld, wat geïnterviewden zien als een mooi resultaat om te komen tot gewenste vernieuwing op dit terrein.

6. De regionale samenwerking is onvoldoende slagvaardig

⁴⁴ De samenwerking binnen de Meierijgemeenten vindt op verschillende vlakken en niveaus plaats. Een belangrijke spil in de regionale samenwerking is de regionale projectgroep Wmo, waar beleidsmedewerkers vanuit verschillende gemeenten participeren en gezamenlijk taken uitvoeren zoals inkoop, beleid en relatiemanagement. Daarnaast speelt 's-Hertogenbosch binnen de gemeentelijke samenwerking een belangrijke rol als centrumgemeente voor Beschermd Wonen en Maatschappelijke opvang

⁴⁵ Voor een effectieve samenwerking zijn meerdere condities van belang. Het gaat om zowel “hardere elementen” zoals de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, de beschikbare middelen en de noodzaak voor samenwerking, als de “zachtere elementen” zoals vertrouwen, openheid en communicatie. Hoe meer partijen betrokken zijn bij de samenwerking, hoe belangrijker deze condities zijn. In de regio Meierij kunnen deze condities beter geschept worden. om te komen tot een meer slagvaardige samenwerking. Hieronder lichten we onze observaties rondom de samenwerking nader toe.

6.1 In de periode vóór 2015 leek een stevige samenwerking te zijn gesmeed, maar deze bleek in de periode erna onvoldoende slagvaardig

⁴⁶ Tijdens de voorbereiding van de decentralisatie werkten gemeenten nauw samen. Door het bundelen van de krachten zorgden gemeenten voor het snel opbouwen en delen van nieuwe kennis en zorgden zij ervoor dat noodzakelijke voorwaarden, opdat de ondersteuning voor cliënten door kon gaan in 2015. Net als in vrijwel alle gemeenten gold ook hier dat er een fors gebrek was aan goede en betrouwbare informatie over aantallen cliënten, zorgfuncties en gebruik.

⁴⁷ Gemeenten geven aan dat sinds de beginperiode de kwaliteit en de slagvaardigheid van de samenwerking op verschillende terreinen is afgenomen. Aanleidingen hiervoor waren de volumestijgingen, een afnemende rijksbijdrage en een kwaliteitsopgave. Dit zijn complexe problemen die optraden tegelijk met diverse personele wisselingen. Diverse groepen die aanvankelijk goed samenwerkten werden daardoor minder effectief. Uitzondering hierop is, volgens geïnterviewden, de samenwerking op het gebied van financiën.

6.2 De condities waarbinnen “de inkoop” opereert zijn niet ondersteunend aan de te realiseren opgave

48 Gemeenten geven aan ontevreden te zijn over de voortgang op het gebied van transformatie en wijzen op een gebrek aan inzicht en informatie hierover. Dit is een belangrijke reden voor het afgenomen vertrouwen van gemeenten in elkaar en in de wijze waarop de inkoop en het relatiemanagement met aanbieders is ingericht.

49 Wij zien ook dat de kaders waarbinnen “de inkoop” opereert onvoldoende ondersteunend zijn aan de te realiseren opgave. Hieronder lichten we dit toe.

50 Zo ontbreekt een **duidelijk aanspreekbare opdrachtgever** voor de beleidsmedewerkers die vanuit de regionale projectgroep het Wmo-beleid, de inkoop en het relatiebeheer uitvoeren. Daardoor handelen de medewerkers veel naar eigen inzicht, terwijl het soms de vraag is of deze rol voor hen geschikt is om tot resultaat te komen. Er ontbreekt een concrete beschrijving of uitwerking van de samenwerkingsopgave.

51 **De regionale besluitvorming verloopt vaak (te) traag.** Zo constateren de gemeenten dat door de wijze van inrichting van de regionale samenwerking het vrij lang duurt voordat relatief eenvoudige beleidsregels zijn aangepast. Aanpassing betekent namelijk dat verschillende gemeenten goedkeuring moeten geven

aan aanpassingen waardoor het relatief lang duurt voordat deze goedkeuring er is.

52 Ook geven geïnterviewden aan dat **er onduidelijkheid bestaat over taak- en rolverdeling.** Zo bestaat onduidelijkheid over de rol van de regionale projectgroep Wmo. Hoort budgetverdeling bijvoorbeeld tot hun taak? En hoe verhoudt deze projectgroep zich tot het opdrachtgeverschap van (tijdelijke) projecten? Ook is het onduidelijk waar beleid eindigt en inkoop begint. De medewerkers zijn vaak enerzijds beleidsmedewerker voor de eigen gemeente en anderzijds relatiemanager namens de regio. Doordat deze rollen nauwelijks afgebakend zijn, kan dit ertoe leiden dat er spanning ontstaat op de belangen van beide rollen (werken met een dubbele pet). Daarbij komt dat niet iedere beleidsmedewerker een goede relatiemanager is en vice versa. Ook bestuurlijk is het de vraag of de rollen goed zijn gedefinieerd. Daarnaast spelen verschillende bestuurders als gevolg van financiële vragen een rol in de gesprekken met aanbieders. Verschillende geïnterviewden vragen zich af of de samenwerking anders, en vooral duidelijker georganiseerd kan worden.

53 Naast de onduidelijkheid in rollen, ontstaan er **regelmatig capaciteitsissues.** De relatiemanagers voeren inkooptaken en beleidstaken uit die met elkaar strijden om prioriteit. Daardoor blijven activiteiten te lang liggen en is er onvoldoende voortgang in het uitvoeren van de regionale taken. De gemeente ‘s-Hertogenbosch

neemt regelmatig het initiatief bij het uitvoeren van regionale activiteiten, omdat zij van alle deelnemende gemeenten het beste capaciteit kan organiseren. Ook daardoor ontstaat het beeld dat 's-Hertogenbosch - ongewild - een stempel kan drukken op het maken van keuzes en dat het belang van 's-Hertogenbosch daar het meest mee gediend is. Voor Beschermd Wonen is uiteraard de centrumgemeente verantwoordelijk en is deze rolverdeling ook logisch.

6.3 Gemeenten missen zakelijkheid bij de gezamenlijke inkoop

⁵⁴ Uit de verschillende gesprekken blijkt waardering voor de inzet van de relatiemanagers om de samenwerking te laten slagen in de complexe context van de Wmo. Toch levert het relatiemanagement met aanbieders niet op wat gemeenten ervan hebben verwacht. Gemeenten geven vooral aan een zekere zakelijkheid in de relatie met aanbieders te missen. Wanneer gemeenten vaststellen dat aanbieders hun afspraken niet nakomen en gemeenten afspreken hierin zakelijk op te treden, blijkt dat hier in de gesprekken met aanbieders onvoldoende van terecht komt.

⁵⁵ De relatiemanagers geven zelfs aan dat de ambtelijke voorbereiding en advisering soms afwijkt van het handelen door bestuur in gesprekken met aanbieders. Daardoor is het volgen van een duidelijke lijn richting aanbieders moeilijk.

⁵⁶ Gemeenten missen daarnaast duidelijk inzichtelijke en meetbare prestaties die de basis kunnen vormen voor gesprekken met aanbieders. Ook wanneer deze er zouden zijn, missen ze de instrumenten om daadwerkelijk te sanctioneren wanneer aanbieders hun afspraken niet nakomen. De contracten lijken deze instrumenten onvoldoende te bevatten. Dit betekent beperkte mogelijkheden om een zakelijk gesprek te voeren.

⁵⁷ Aanbieders geven aan dat zij grote verschillen ervaren in focus en kwaliteit tussen gesprekken met inkoop/relatiemanagers en gesprekken met toegangsmedewerkers. Daar waar zij gesprekken met de toegangsmedewerkers veelal als constructief ervaren en gericht zijn op een zo goed mogelijke oplossing voor een cliënt, ervaren zij gesprekken met relatiemanagers vooral als sterk financieel georiënteerd met weinig aandacht voor de inhoudelijke opgave die aan de contracten ten grondslag ligt.

6.4 De samenwerkingscultuur binnen de deelnemende gemeenten draagt onvoldoende bij aan het verhelpen van knelpunten

⁵⁸ Alle deelnemers aan de evaluatie toonden in de gesprekken een sterke betrokkenheid bij de regionale samenwerking. Tegelijkertijd merken we dat gemeenten ontevreden zijn over de onderlinge communicatie, het nakomen van afspraken, informatiedeling en voorbereidingstijd, en de snelheid waarmee de samenwerking

verbetert. Ook merken we dat de openheid tussen gemeenten onderling soms beperkt is en dat het aanspreken van elkaar, bijvoorbeeld op het nakomen van afspraken, een uitdaging is. Zo hebben we wel de nodige verwijten en meningsverschillen gehoord, maar bij doorvragen blijken deze punten niet altijd open met elkaar te zijn besproken.

⁵⁹ Gemeenten gaan de confrontatie eerder uit de weg, wat ten koste gaat van de oplossingsgerichtheid van de samenwerking. De reden van matige openheid en van het ontwijken van de confrontatie blijft ons onvoldoende helder. Uit interviews blijkt dat voor veel betrokken medewerkers dat ze te weinig tijd ervaren om verschillen in inzicht (goed) te bespreken en om elkaar op ieders verantwoordelijkheden aan te spreken.

⁶⁰ De hierboven geschetste punten zijn inmiddels bekend bij de gemeenten en er wordt aan gewerkt om de samenwerking te verbeteren.

6.5 Regionale samenwerking steeds meer onder druk

⁶¹ Hoewel gemeenten het eens zijn over de te bereiken doelen, denken gemeenten soms verschillend over de mate waarin en niveaus waarop samenwerking tussen gemeenten daarvoor nodig is. Verder verschillen ze soms van opvatting over wat de beste strategie is om de doelen te bereiken.

⁶² Het gevolg van deze verschillen in opvatting over het nut van de samenwerking, in combinatie met de ervaren knelpunten (zoals beschreven in dit hoofdstuk) is dat enkele gemeenten overwegen de samenwerking op onderdelen af te bouwen. Deze overweging wordt ook gevoed door de wens van enkele gemeenten om meer lokale invloed te hebben, meer lokaal te (kunnen) contracteren (vooral de lichtere zorg) en om meer de verbinding te kunnen maken met aanpalende domeinen zoals jeugdhulp en participatie.

⁶³ Voor Beschermd Wonen en Maatschappelijke opvang ligt dit beeld anders omdat dit taken zijn en blijven van 's-Hertogenbosch als centrumgemeente. Daar worden minder knelpunten gezien en liggen de opvattingen over mate van samenwerking dicht bij elkaar. Wanneer in de toekomst sprake gaat zijn van verdere decentralisatie voor deze Wmo-taken, zal inrichting van de regionale samenwerking op deze domeinen naar verwachting weer op tafel komen.

7. Reflectie op de onderzoeksvraag

⁶⁴ De bevindingen uit de evaluatie van de regionale samenwerking, de inkoop en de bekostiging zijn samengevat in hoofdstuk 3 en uitgewerkt in de daaropvolgende hoofdstukken 4 tot en met 6. In aanvulling op de samenvatting, en zeker niet in plaats daarvan, gaat dit hoofdstuk in op de centrale onderzoeksvraag:

Wat zijn de ervaringen die we van 2015 tot en met 2018 hebben opgedaan met de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking binnen de regio, de inkoopstrategie en de financieringssystematiek?

⁶⁵ We maken hierbij onderscheid tussen de Wmo-taken belegd bij de regiogemeenten (paragraaf 7.1) en de Wmo-taken belegd bij de centrumgemeente (paragraaf 7.2). Tijdens elk van de interviews lag de focus op ervaringen met de samenwerking gerelateerd taken waarvoor de regiogemeenten verantwoordelijk zijn. Reden is dat in dit domein meer problemen in de samenwerking worden ervaren.

7.1 Conclusie met betrekking tot specialistische Wmo-ondersteuning

⁶⁶ Wij concluderen ter beantwoording op de onderzoeksvraag dat de inkoop- en bekostigingssystematiek en de regionale samenwerking hebben bijgedragen aan een “soepele overgang”, maar de transformatie niet de verwachte impulsen hebben gegeven aan de

gewenste transformatieopgave. Deze hoofdconclusie hebben we in voorgaande hoofdstukken onderbouwd. Hieronder geven we een nadere reflectie hierop.

7.1.1 Ervaringen met de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking

⁶⁷ In het begin heeft de gemeentelijke samenwerking tot goede resultaten geleid, maar net als bij andere gemeenten hebben operationele issues de tijd opgeslokt waardoor nog maar beperkte resultaten in termen van transformatie zijn geboekt.

⁶⁸ Alle gemeenten ervoeren dan ook de meerwaarde van de samenwerking in de voorbereiding op de decentralisatie en geven aan dat de transitie-operatie niet zo goed had kunnen slagen als de individuele gemeenten het zelf hadden gedaan. Inmiddels verschuiven gemeenten de aandacht van de transitie (met focus op inregelen en het garanderen van zorgcontinuïteit) naar transformatie om de geformuleerde beleidsdoelstellingen en daaraan gekoppelde maatschappelijke effecten te realiseren (met focus op inhoudelijke vernieuwing van het zorgaanbod).

⁶⁹ Gemeenten ervaren echter dat de gemeentelijke samenwerking voorsnog niet bijdraagt aan de gewenste transformatie. Hoewel overeenstemming is over de beleidsdoelen die hiervoor zijn geformuleerd, blijkt de praktische vertaling naar “het hoe” moeilijk vanuit de samenwerking te maken. Ook blijken de condities voor de

gezamenlijke inkoop, beleid en relatiemanagement te weinig ondersteunend voor deze opgave. Zo kent de structuur van de gemeentelijke samenwerking een hoge mate van participatie van alle gemeenten, maar is er tegelijkertijd te weinig scherpte in rollen en verantwoordelijkheden. Daarbij bestaat een hoge mate van vrijblijvendheid. Daarmee is het haast onmogelijk om de regionale samenwerking daadkrachtig en effectief te laten zijn. Gebrek aan het elkaar aanspreken en reflectie in de cultuur van de samenwerking helpt hierbij niet. Mogelijk is dit te wijten aan het feit dat het behouden van een goede relatie en sfeer als essentieel wordt gezien voor de samenwerking tussen de gemeenten. De vraag is echter of een relatie ook beter kan worden door pijnpunten en verschillen juist met elkaar te bespreken. Natuurlijk kost het voeren van een goed gesprek waarin feedback opbouwend is en waarin partijen tot een daadwerkelijke oplossing komen ook tijd.

7.1.2 Ervaringen met de inkoopstrategie en financieringssystematiek

⁷⁰ De ervaring van veel gemeenten, ook binnen de Meierijregio, is dat de transformatie niet vanzelf goed gaat. Steeds meer gemeenten ervaren dat de verwachtingen die lagen bij de gekozen bekostigingssystematiek niet uitkomen. Ook binnen de Meierijregio was de verwachting dat de bekostigingssystematiek in combinatie met de gekozen inkoopstrategie (lumpsumbekostiging en een onderhandse aanbesteding voor het contracteren van voornamelijk

bestaande aanbieders) prikkels zou meebrengen voor aanbieders om te transformeren in de richting van de gestelde beleidsdoelen (zie ook paragraaf 5.1). De praktijk blijkt echter weerbarstig en gemeenten zien dat de gekozen bekostigingssystematiek niet “automatisch” bijdraagt aan het realiseren van de beoogde doelen. De afgelopen jaren hebben gemeenten bovendien verschillende aanpassingen gedaan aan de lumpsummethodiek, waardoor deze praktijk anders werkt en wordt ervaren dan vooraf bedacht. Daarbij is het de vraag of de huidige inrichting van de inkoop- en bekostigingsstrategie de beste oplossing is om bij te dragen aan de gewenste transformatie.

⁷¹ Opvallend is dat gemeenten en aanbieders beiden wantrouwend zijn naar elkaar, terwijl de intentie juist was om te werken vanuit een partnership. Uiteindelijk dient er voldoende basisvertrouwen in elkaar te zijn om gezamenlijk te werken aan de opgaven. Daarbij horen scherpe zakelijke afspraken en een scherpe zakelijke houding. Het lijkt nog onvoldoende gelukt om dat met elkaar te realiseren waardoor verschil in “woord en daad” het wantrouwen voedt.

7.2 Conclusie met betrekking tot taken centrumgemeente

⁷² Gemeente 's-Hertogenbosch is als centrumgemeente verantwoordelijk voor de Wmo-taken Beschermd Wonen en Maatschappelijke opvang en opvang van verslaafden. Dat bij

Beschermd Wonen wel transformatie-effecten zichtbaar zijn, hangt sterk samen met een stevige invulling van het toegangsproces en de concrete afspraken met aanbieders over het afbouwen van capaciteit. De duidelijke opdracht, rolverdeling en de kleine schaal van organiseren, lijken succesfactoren voor de slagvaardigheid op dit domein.

⁷³ De gekozen inkoopstrategie lijkt hier geen belemmering te zijn voor het zetten van stappen gericht op de beoogde maatschappelijke effecten.

⁷⁴ Wanneer in de toekomst sprake gaat zijn van verdere decentralisatie voor deze Wmo-taken, zullen inrichting van de regionale samenwerking, de inkoop en ook de bekostiging in deze domeinen naar verwachting alsnog op tafel komen.