

Aan de gemeenteraad

Dienst/afdeling: SMM

Datum collegebesluit: 7 november 2017

**Onderwerp:** Proeftuin Ruwaard

### **Wat adviseert het college te besluiten?**

- 1. Per 01/01/2018 voor een periode van vijf jaar een subsidie van 1,4 miljoen euro per jaar te geven aan de aanbieders Interzorg, BrabantZorg, GGZ OostBrabant, Unik en Pantein voor de in het wijkkader beschreven transformatie van zorg en welzijn in de proeftuin Ruwaard door deze aanbieders en GGD, Ons Welzijn, BrabantWonen en andere partijen*
- 2. Geen eigen bijdrage toe te passen voor het gebied Ruwaard voor de zorgvormen in het wijkkader en voor de periode van het experiment*

### **Wat is de aanleiding voor dit advies?**

2014: bestuurlijke traject en visievorming Proeftuin Ruwaard

2015: onderzoek naar verschillende vormen en impact. Visie en spelregels vastgesteld

2016: extern programmamanagement gestart

casuïstiek aanpak, monitoring en leren in de wijk gestart

collegebesluit: integrale financiering uitwerken

2017: voorbereiding integrale bestuurlijke samenwerking en financiering

Dit advies gaat over de financiering. We gaan werken met een integraal wijkbudget. Daarmee bedoelen we het volgende:

Een deel van de Wmo-middelen gaat voor een periode van 5 jaar via subsidie naar de Proeftuin deelnemers die dit zonder schotten of onderlinge verrekening bij elkaar leggen. De inzet wordt bepaald en gemonitord door het wijkteam op basis van wat de wijk vraagt. We zorgen voor afname van regeldruk en belemmeringen. We heffen daarom geen Eigen Bijdrage in de Proeftuin Ruwaard voor de zorgvormen die in het wijkkader genoemd zijn. We meten en analyseren de effecten en sturen bij waar nodig. <sup>1</sup>

### **Welk resultaat willen we bereiken?**

Ruwaard is een vitale wijk, waar inwoners tegen lagere kosten een betere positieve gezondheid ervaren. Een gebiedsgerichte, integrale samenwerking en bekostiging van wonen, welzijn en zorg wordt als hefboom voor deze verandering gebruikt. De wijkbewoners worden hierbij nauw betrokken vanuit hun eigen leefwereld en verantwoordelijkheid. Met creatieve en vernieuwende oplossingen in

---

<sup>1</sup> Voor informatie over de zorgvormen, de samenwerking, de monitoring en argumentatie verwijzen we u naar de bijlagen 1) Wijkkader en 2) Bestuurlijke kaders en 4) Vraag&Antwoord document

een cultuur van vertrouwen werken we aan de gewenste kanteling in de samenleving, door ons te richten op een gedragsverandering bij financiers, bestuurders, managers, professionals en wijkbewoners.

De Proeftuin Ruwaard wil het huidige zorgstelsel vernieuwen. We willen van productiegericht naar integraal en vraaggericht. Van individuele probleemoplossing naar collectieve preventie. Integrale financiering draagt daaraan bij doordat er 1) financiële ruimte ontstaat voor preventieve zorgvormen en collectieve aanpak die past bij de vraag van mensen 2) geen productieprikkel maar een resultaatprikkel in het systeem wordt gebracht.

Dit raadsvoorstel heeft als resultaat dat we de aanbieders van de proeftuin Ruwaard (inclusief de gemeentelijke organisatie) een optimale leer- en werksituatie bieden.

De uitkomsten worden op micro- en op macroniveau gevolgd en geëvalueerd met behulp van speciaal ontwikkelde tools van het wijkteam, de GGD en Tranzo. <sup>2</sup>

### **Welke argumenten zijn er voor dit advies?**

#### *1.1 Een andere manier van financieren en organiseren is nodig.*

We willen in het sociaal domein en zorgstelsel toe naar meer zelfredzaamheid en ervaren welbevinden, naar meer professionele ruimte en zinnig gebruik van zorggeld. Zodat mensen de zeggenschap over hun leven terugkrijgen en hulp effectiever en goedkoper wordt. Om dat te bereiken moet het huidige systeem worden aangepast, volgend op de nieuwe aanpak in de wijk.

#### *1.2 Subsidie is de meest passende vorm van financieren.*

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

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

De systeemeffecten zijn niet direct zichtbaar; we zullen deze 5 jaar moeten volgen om de echt duurzame impact te kunnen vaststellen. Met afspraken voor de duur van 5 jaar geven we tijd en vertrouwen. Organisaties weten dat zij deze onzekerheden en investeringen niet voor niets aangaan, maar echt de tijd krijgen om de nieuwe werkwijze te ontwikkelen en de resultaten te meten en realiseren.

---

<sup>2</sup> Zie bijlage 2: bestuurlijke kaders en randvoorwaarden punt 6 pagina 8 en 9

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

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

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

We verwachten dat deze nieuwe aanpak op termijn leidt tot besparingen die vele malen hoger zijn dan de inkomsten uit Eigen Bijdragen.

We kunnen dit gaan zien doordat er meer mensen worden geholpen dan wel minder geld is ingezet (bijvoorbeeld door een verschuiving naar preventieve of collectieve zorg).

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

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

## **Wat zijn tegenargumenten of risico's?**

### *1.1 Het experiment brengt risico's met zich mee*

We experimenteren. Vanzelfsprekend wijken we dan af van de huidige werkwijzen, kaders en regels. Dat geeft de volgende mogelijke risico's:

- Het totale budget van de aanbieders niet toereikend is zonder dat er incidenten zijn die verandering in de populatie verklaren. In de bestuurlijke kaders hebben we opgenomen dat aanbieders samen verantwoordelijk zijn voor het opvangen van dit financiële gat.
- de uitgaven voor PGB voor inwoners van de Ruwaard of het zorggebruik bij aanbieders buiten de proeftuin significant stijgt. Dit is een teken dat de aanpak of de oplossingen die in de Proeftuin gevonden worden toch niet aansluiten bij de behoefte van inwoners. Dan volgt inhoudelijke bijsturing door gemeente en aanbieders.<sup>3</sup>
- de financieringsvorm mogelijk in strijd zou kunnen zijn met aanbestedingsregels. De kans is heel klein dat dit leidt tot een juridische procedure. Maar in dat geval kan de rechter bepalen of er sprake is van strijdigheid en of die moet worden opgeheven.
- een rechterlijke uitspraak tot extra kosten voor de Eigen Bijdrage leidt (zie daarvoor 2.1).

---

<sup>3</sup> Zie bijlage 2

- frictiekosten of tijdelijke extra inzet fte's vanuit gemeente zijn voor overgang naar de nieuwe werkwijze. (Er zijn na verloop van tijd wel juist minder kosten voor administratieve handelingen bij de gemeente.)

Financiële kaders, bijsturing en de samenwerking zijn helder afgesproken. Evaluatie en effectmeting eveneens. VWS steunt en volgt de proeftuin en benadrukt het landelijk belang van dit experiment.

### 1.2 De financieringsvorm

Er zijn argumenten om dit een overheidsopdracht en dus een aanbesteding te noemen. Toch zijn er meer argumenten die passen bij subsidiering. De keuze voor de vorm ligt bij de overheidsinstelling. Deelname met financiering en werkwijze aan de proeftuin door andere aanbieders staat open, zowel om in de wijk op de manier van de proeftuin te gaan werken, als om zich bij de bestuurlijk een financiële samenwerking aan te sluiten. Dat kan bezwaren op het gebied van mededinging en marktverdeling weerleggen. In het geval van een juridische procedure over de financieringsvorm kan een sanctie en verplichte aanpassing van de financieringsafspraken worden opgelegd. Echter, experimenteeruimte is een belangrijk argument om (gedeeltelijk) af te wijken van bestaande afspraken dat ook een rechter meeneemt in de uitspraak.

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

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

Onder de financiële paragraaf zijn de financiële risico's uitgewerkt.

### Waar moeten we rekening mee houden?

#### a. Financiën

##### 1. Subsidieverstrekking aan deelnemende instellingen.

De instellingen ontvangen een subsidiebeschikking die geldt voor de jaren 2018 t/m 2022. Per jaar per aanbieder is dit:

Uitsplitsing per deelnemer	Budget 2018		Totaal
	Begeleiding	HH	
	Dagbesteding		
Interzorg	13.229	374.934	388.163
Stichting Brabantzorg	324.038	334.125	658.163
Stichting Geestelijke Gezondheidszorg	24.462		24.462
Thuiszorg Pantein	89.760		89.760
Unik B.V.	244.673		244.673
Totaal	696.162	709.058	1.405.220

Ons Welzijn en GGD HvB brengen het gedeelte voor de Ruwaard van hun reeds ontvangen subsidie in. De bovenstaande bedragen zijn gebaseerd op het prijspeil 2018. De bedragen gelden voor de gehele periode per jaar excl. loon- en prijsstijgingen voor de jaren 2019 t/m 2022. Autonome ontwikkelingen in de periode leiden niet tot een bijstelling van de budgetten.

Dekking van deze bedragen vindt plaats door de huidige budgetten voor dagbesteding, begeleiding etc alsmede huishoudelijke hulp te verlagen. Voor de gemeente is deze actie budgettair neutraal.

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

Op basis van het inwoneraantal wordt het financiële nadeel voor de gemeente Oss berekend op € 200.000,00. Dekking van dit bedrag kan als volgt plaatsvinden:

2018 € 100.000,00 ten laste van het werkkapitaal proeftuin. Eind 2016 is besloten om een werkkapitaal van € 200.000 ter beschikking te stellen aan de proeftuin. Van dit bedrag is nog voldoende over om eenmalig € 100.000,00 aan te wenden voor dekking.

Het restant € 100.000,00 kan onttrokken worden aan de algemene reserve.

2019 Binnen de begroting van de gemeente Oss is een stelpost WMO 2015 aanwezig. Deze stelpost is het verschil tussen de ontvangen rijks gelden voor de taken en de werkelijke uitgaven. Het is verantwoord om voor de jaren 2019 t/m 2021 € 100.000,00 per jaar te benutten voor dekking van het tekort.

Het dan nog resterende tekort kan voor de jaren eveneens onttrokken worden aan de algemene reserve. De totale onttrekking uit de algemene reserve komt daarmee uit op € 400.000,00 voor de periode 2018 t/m 2021.

2022 Het experiment is mede bedoeld om tegen lagere kosten een betere positieve gezondheid voor de inwoners te realiseren. De voordelen die behaald worden, worden verdeeld over de gemeente, de zorginstellingen en de wijk, ieder voor 1/3 deel. Wij vinden het een opdracht aan alle deelnemers om na een positieve evaluatie een financiële oplossing te vinden voor het wegvallen van deze eigen bijdrage. Hierbij is het uitgangspunt dat dit nadeel tussen alle partijen opgelost wordt vanuit de voordelen van het experiment.

*3. Mogelijke consequenties als de eigen bijdrage niet voor een bepaalde wijk mag worden afgeschaft.*

Er is een grote kans dat inwoners van buiten de wijk Ruwaard zullen reageren op het feit dat zij wel Eigen bijdrage moeten betalen en inwoners van de wijk Ruwaard niet. Dit kan leiden tot een procedure. We kunnen nu niet aangeven wat de uitspraak daarvan zal zijn. Als de rechter besluit niet in te grijpen, geldt het financiële overzicht onder punt 2. Als de gemeente in het ongelijk wordt gesteld dan zijn er ruwweg twee mogelijkheden voor het gemeentebestuur:

- de eigen bijdrage wordt voor de genoemde zorgtypen volledig in de gemeente afgeschaft. Dat geeft een nadeel ten opzichte van 2017 van jaarlijks maximaal € 1,0 mio (of minder, afhankelijk van aangekondigde aanpassing van rijksbeleid op het gebied van Eigen bijdrage)
- voor de hele gemeente wordt de eigen bijdrage gehandhaafd.

Vooralsnog gaan wij er vanuit dat afschaffen van de eigen bijdrage voor een bepaalde wijk tot de mogelijkheden behoort. Mocht dat niet het geval zijn dan stellen wij voor om in dit geval de eigen bijdrage voor de gehele gemeente te handhaven en dus aanpassingen te doen in het experiment. In dit geval moet dan wel rekening worden gehouden met extra inhaal kosten.

## *b. Communicatie*

We zullen de aanpassingen en veranderingen aan alle verschillende doelgroepen gaan uitleggen en toelichten. Bijvoorbeeld de andere aanbieders in de Ruwaard per brief, per vraag&antwoord document en in een bijeenkomst informeren en uitleggen wat de proeftuin behelst (zowel inhoud als organisatie en financiering). Inwoners van de Ruwaard die nu al hulp ontvangen krijgen bericht over de wijzigingen in de Eigen Bijdrage. Met collega's zullen we de nieuwe werkwijze doorlopen.

## *c. Uitvoering*

- begin 2018 bekijken of en welke actie nodig is m.b.t. verordening en/of beleidsregels.
- zorgen voor voldoende (tijdelijke) ambtelijke capaciteit voor de implementatie, zoals voor de gemeentelijke rol in de heronderzoeken na beëindiging van de huidige lopende beschikkingen.
- beschikkingen sturen aan de aanbieders binnen de proeftuin (na besluitvorming binnen hun organisaties) en overgaan tot betaling.
- voorkomen van dubbele betaling of andere fouten in de nieuwe werkwijze (bijv in iWmo en Syntaxion).

## *d. Overlegd met*

Simon Franssen, opgavedirecteur Sociaal Domein

Peter Noten, afdelingshoofd SMM

Merlijn Kurvers, programmamanager Zorg en Welzijn

Annemieke Ackermans, uitvoeringsregisseur Zorg en Welzijn

Jan van Nistelrooij, businesscontroller F&C en Inkoop

Tonnie Kuijpers en Bart Bosmans, Inkoop

Stefan Philipse, Mariska Nass, Annelies Keijzers, Peter Nederlof en Angeline Rasing, JZ

*NB: JZ heeft aangegeven dat er op de onderwerpen van Eigen Bijdrage en Subsidieverstrekking juridische bezwaren zijn. De risico's daarvan staan in dit stuk verwoord.*

Noortje Spierings en Willemien van Grinsven, consultants Wmo afd. Zorg

Maartje Wijnveld, Ingrid de Haas en Karien van Spreeuwel, kwaliteit afd. Zorg

Diana Goutier, Sille Dohmen, Reinald Manders en José van den Elzen, SMM

Wilma van der Wielen, Martien van Hooff en Robert Peters, afd WIZ

Mieke Lammers en Esther Erens, AOIC  
Tanja Hegmans en Wilma Willemse, afd. communicatie  
Inwoners van de Ruwaard  
Bestuurders van organisaties Proeftuin Ruwaard  
Managers van organisaties Proeftuin Ruwaard  
Professionals van de Proeftuin Ruwaard  
Susanne Smits - van Ros Robuust, programmamanager Proeftuin Ruwaard  
Jord Neuteboom – Viatore, programmacoach Proeftuin Ruwaard  
Bart Bakker, wijkaanjager Proeftuin Ruwaard  
Accountants PwC  
Gemeenten Alphen aan den Rijn, Enschede, Wijchen en Heerlen

Burgemeester en wethouders van Oss,  
De secretaris, De burgemeester,  
drs. M.J.H. van Schaijk drs. W.J.L. Buijs-Glaudemans

## ***Bijlagen***

- 1. gemeentelijk wijkkader
- 2. bestuurlijk kader aanbieders
- 3. managementsamenvatting
- 4. vraag en antwoord document
- 5. DIN; waar werken we aan?
- 6. Micro-analyses

## **Samenvatting**

Het college van B&W adviseert de gemeenteraad van Oss om een deel van de Wmo-middelen via een subsidie aan de aanbieders van de Proeftuin Ruwaard te geven. Zo kunnen zij samen integrale preventie, zorg en ondersteuning geven in de wijk. Het is een onderdeel van het experiment Proeftuin Ruwaard, dat onderzoekt hoe we de zorg beter en goedkoper kunnen maken.