

Informatienota voor de raad

Datum 28 juli 2020

Onderwerp	Stand van zaken inrichting Right to Challenge september 2020
Versienummer	V1.0

Portefeuillehouder Michiel van Willigen

Informant A.G. Busweiler (bij afwezigheid: Paul Feldbrugge)

Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling

Telefoon 038 498 2801

Email T.Busweiler@zwolle.nl

Bijlagen

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

Stand van zaken inrichting Right to Challenge september 2020

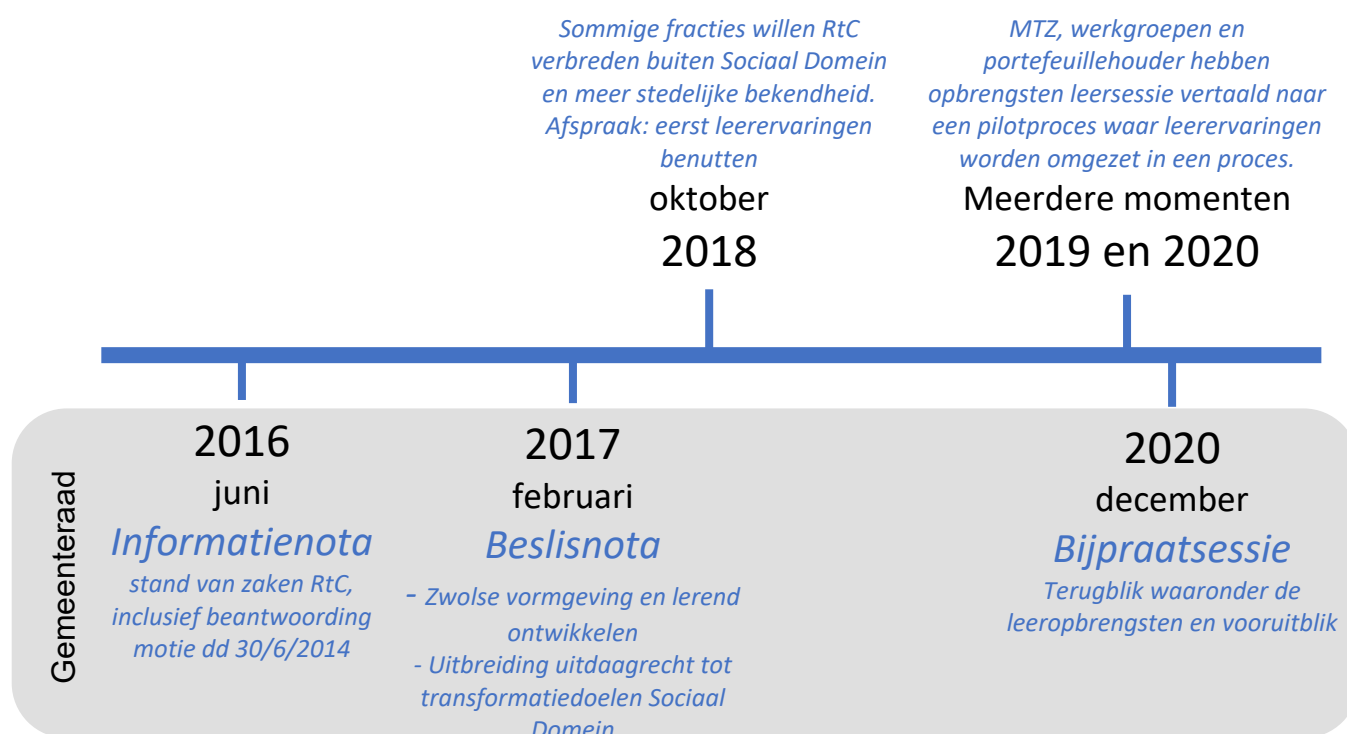
Datum 28 juli 2020

[Toelichting op het voorstel](#)

Inleiding

In de afgelopen jaren heeft een leertraject plaats gevonden voor de Right to Challenge. Op praktische wijze is gestart, waarna ingestoken is op het leren van praktijkvoorbeelden. Nu is het tijd om de volgende stap te zetten, waarmee we de manier van werken verbeteren naar een gestructureerde manier van werken.

Hieronder op hoofdlijnen de momenten waarop uw raad geïnformeerd of besloten heeft over de Right to Challenge (RtC).



Kernboodschap

De afgelopen jaren hebben in het teken gestaan van ervaren en leren binnen de regeling Right to Challenge op basis van de WMO. De leerervaringen die we in de afgelopen jaren hebben opgedaan met de Right to Challenge en hetgeen is uitgewerkt tijdens een leersessie zijn vertaald naar de contouren van Right to Challenge. Deze vragen een nadere inrichting: een werkwijze die ruimte geeft om te leren en te verbreden en anderzijds transparant begrijpelijk en betrouwbaar is. Om van Right to Challenge een daadwerkelijk succes te maken zal ook in de dagelijkse praktijk behoefte zijn aan een set van afspraken: zo doen we dat. Te beginnen bij de wettelijke grondslag vanuit de WMO.

Van leren naar verbeteren

De Gemeente Zwolle heeft in 2016 gekozen voor een hoog ambitieniveau voor het uitdaagrecht. Daarmee is een (leer-)praktijk ontstaan die stevig schuurt tegen de bestaande structuren en systemen. Na ruim 2 jaar en 4 'challenges' is het tijd de balans op te maken. In die 2 jaar is gebleken dat dit wettelijke recht in de praktijk veel complicaties, dilemma's en vragen oproept. Het RtC daagt de gemeente niet alleen inhoudelijk uit, maar ook in haar werkwijze om betrouwbaar, consistent,

Datum 28 juli 2020

rechtmatig en transparant te opereren met een level playing field voor alle partijen. In deze informatienota gaan we niet in op de vier individuele casuïstieken van de challenges (twee daarvan zijn werkelijke challengepraktijken geworden). Deze casuïstieken tezamen hebben de volgende ervaringen, knelpunten en verbeterpunten opgeleverd.

Hieronder staan in de tabel op vijf onderdelen de ervaringen en knelpunten in het linker deel opgesomd en in het rechter deel de aanbevelingen.

Doorloopprocedure			
Ervaringen/knelpunten	In de afgelopen twee jaar zijn er vier challenges ingediend: - Het risico bestond dat initiatieven niet gezien werden als mogelijke challenge of dat initiatiefnemers moesten/gingen shoppen tot ze een ingang hadden gevonden. - De (beoordelings)procedure was voor initiatiefnemers onduidelijk en intensief. - Initiatiefnemers van challenges werden belast met het nadenken over ambtelijke beleidsthema's en bureaucratische schotten. - Een challenge vraagt capaciteit van diverse ambtenaren. Die is niet makkelijk beschikbaar.	Verbeteringen	Het proces kan gemakkelijker (en voor betrokkenen prettiger) door: - Te werken vanuit een 1 ingangsprincipe voor initiatieven. - Voor het beoordelen van binnenkomende challenges was een brede projectgroep werkwijze bedacht. Dat betekent wel dat de daar voor aangewezen personen daartoe ook verplicht zijn en de benodigde tijd ook beschikbaar krijgen.
Kwaliteitsbeoordeling			
Ervaringen/knelpunten	Het vergelijken op kwaliteit (output en effect) is moeizaam. Dat betekent ook dat er weinig zicht is op effectiviteit en efficiency. Er is sprake van verschillende vormen van waarde. De meest simpele vorm van "waarde" voor het toepassen bij challenge-vergelijking is de vervangende inkoopwaarde (marktwaarde in het publieke domein). RtC is een vorm van sociaal ondernemerschap. Ook daar is sprake van prijs- en kwaliteitsvergelijking waarin impact, maatschappelijke meerwaarde en maatschappelijk effect een belangrijk (maar moeilijk t.o.v. output/geld-vergelijking te specificeren) verschil maakt	Verbeteringen	Het verbeteren van het inzicht van effectiviteit en efficiëntie kan al leiden tot meer waarde-creatie door het bestaande aanbod en vergemakkelijkt daarnaast de substitutie-vergelijking. Vooralsnog lijkt dit een pragmatische oplossing voor de huidige challenges, maar ook toekomstige challenges. We willen de RtC en sociaal ondernemerschap gezamenlijk uit werken.
Financiering (en substitutie)			

Datum

28 juli 2020

Ervaringen/knelpunten	Het is bijna niet mogelijk (en voor de onderlinge verhoudingen zeer schadelijk) om de substitutie meteen bij één uitgedaagde partij te leggen.	Verbeteringen	Voor de financiering van de initiatieven die worden goedgekeurd als challenge, werken wij vanuit een startbudget (aanvraag najaarsmoment incidenteel algemene middelen). Met dit budget kan de gemeente partijen, die ons 'uitdagen' in het kader van het RtC, financieren. Dit is een budget dat zichzelf gaat terugverdienen, omdat de uitgaven hiervan een besparing opleveren (substitutie).
	In de afgelopen jaren is dit dus ook niet gedaan. Er is 'voorgeschoten' vanuit beschikbare budgetten, maar dat leidde iedere keer tot een zoektocht naar geld.		
	Een risico van te veel nadruk op een zuiver financiële substitutievergelijking is dat er een klassieke concurrentieverhouding ontstaat tussen de huidige aanbieder en de uitdager.		We kunnen sturen op: - de mogelijkheid dat een uitdager en uitgedaagde samen zoeken naar het ondersteunen van de aanpak van de uitdager. - confrontatie van Contractpartijen en gesubsidieerde partijen met de challenges, te verhoging van het leereffect. - zo snel mogelijk omzetten in onze uitvoering van het WMO-beleid, als een challenge succesvol is. Pas als de werkwijze van een succesvol challenge écht onderdeel wordt van de standaardmanier van doen, is er echt iets veranderd ten goede van de inwoners van Zwolle. Succesvol wordt dan ook afgemeten in termen van maatschappelijke effecten en resultaten op cliëntniveau, niet in termen van het succes van en voor de uitvoerende organisatie.
	Een deel van de initiatieven heeft geen bewezen trackrecord wat als basis kan dienen voor de beoordeling.		Een proefperiode bieden om het initiatief de gelegenheid te geven de veronderstelde resultaten (goedkoper en/of beter) waar te maken.
	In de afgelopen periode was onduidelijk welke rol de gemeente aanneemt tov initiatiefnemers en hun idee. Overwogen moet worden in welke mate de gemeente ondersteuning wil bieden bij de planvorming.		Hoe beter de gemeente, of de bestaande uitvoeringspraktijk, uitgedaagd des te groter de kans op structurele verbeteringen. Om deze kansen zoveel mogelijk te benutten is een goede en snelle beoordeling wenselijk. Dit kan gemakkelijker uitgevoerd worden wanneer initiatiefnemers een goede propositie en verdienmodel kunnen formuleren en hen hierbij dus te ondersteunen. Het is aannemelijk dat dit zal leiden tot een hoger aantal te beoordelen challenges met succesvolle (en soepele) beoordeling.
Juridisch kader			
	Voor de huidige challenges was niet bepaald hoe: - de verplichtingen geregeld konden worden, zonder een kopie te krijgen van de huidige aanbesteding - de continuïteit (van zorg) kan worden gegarandeerd - bezwaarmogelijkheden en		- Het ontstaan van een structureel derde geldstroom, met weinig voorwaarden (beperken drempels nieuwe initiatieven) ten opzichte van de strak georganiseerde subsidiering en contractering moet voorkomen worden. - Het besluit om middelen toe te kennen aan

Datum

28 juli 2020

	aansprakelijkheden zijn geregeld Op deze wijze is er als het ware een derde systeem ontstaan naast de contractering en subsidieverlening. De toekenning van middelen was in de vorm van subsidie, maar vloeiende voort uit de WMO-verordening. Deze voorziet daar niet.		een challenge is een subsidiebesluit¹. De verplichtingen (kwaliteit), waarborgen continuïteit (van zorg), bezwaarmogelijkheden en aansprakelijkheden moeten bepaald worden en vastgelegd in het besluit. - Een RtC-verordening op te stellen met de volgende principes: - Draagt bij aan de beleidsdoelen van de WMO, meer specifiek de doelen van dagbesteding; - Op een andere manier: beter en/of goedkoper. Dat moet ook zichtbaar zijn/worden; - Tijdelijk en het succes moet te beoordelen zijn vanuit feiten; - Van te voren dient helder te zijn hoe en wanneer een eventueel succes verwerkt wordt tot ander beleid of uitvoering (bijvoorbeeld door de leereffecten te benoemen).
Verantwoording op projectniveau en bestuurlijk			
Ervaringen/knelpunten	Om op basis van de praktijklessen te innoveren moet worden ingezet op een goede leerstructuur met een stevige bestuurlijke en managementinbreng. Een gemeentebrede aanpak roept zeer veel vragen op, waarop de antwoorden moeilijk te vinden zijn en per context (beleidsterrein, wetgeving, manier van uitvoeren etc.) verschillen.	verbeteringen	- Een leer-en ondersteuningsstructuur moet praktijk worden met bijhorende stevige capaciteitsinzet (zeker in het begin) - Zowel in de lijn als bestuurlijk moet het eigenaarschap voor het lerend ontwikkelen helder zijn belegd en geborgd. - Het (voorlopig) beperken van de huidige ambities. De WMO biedt de mogelijkheden om een eerste volgende stap te zetten. Als deze betekenisvol is kan deze als lichtend voorbeeld werken voor die beleidsterreinen waarvoor die nog niet wettelijk geregeld is (nadrukkelijk wens van enkele fracties).
	Voor de huidige challenges is niet bepaald wat we verwachten van de verantwoording, zowel op het niveau van de afzonderlijke challenge, als op bestuurlijk niveau. En wat de kaderstellende/controleerende rol van de raad hier in kan betekenen.		Besluitvorming vindt plaats binnen de normale verantwoordelijkheidsstructuur. Voor besluiten is het college bevoegd. Het besluit wordt vertaald in een subsidiebeschikking.

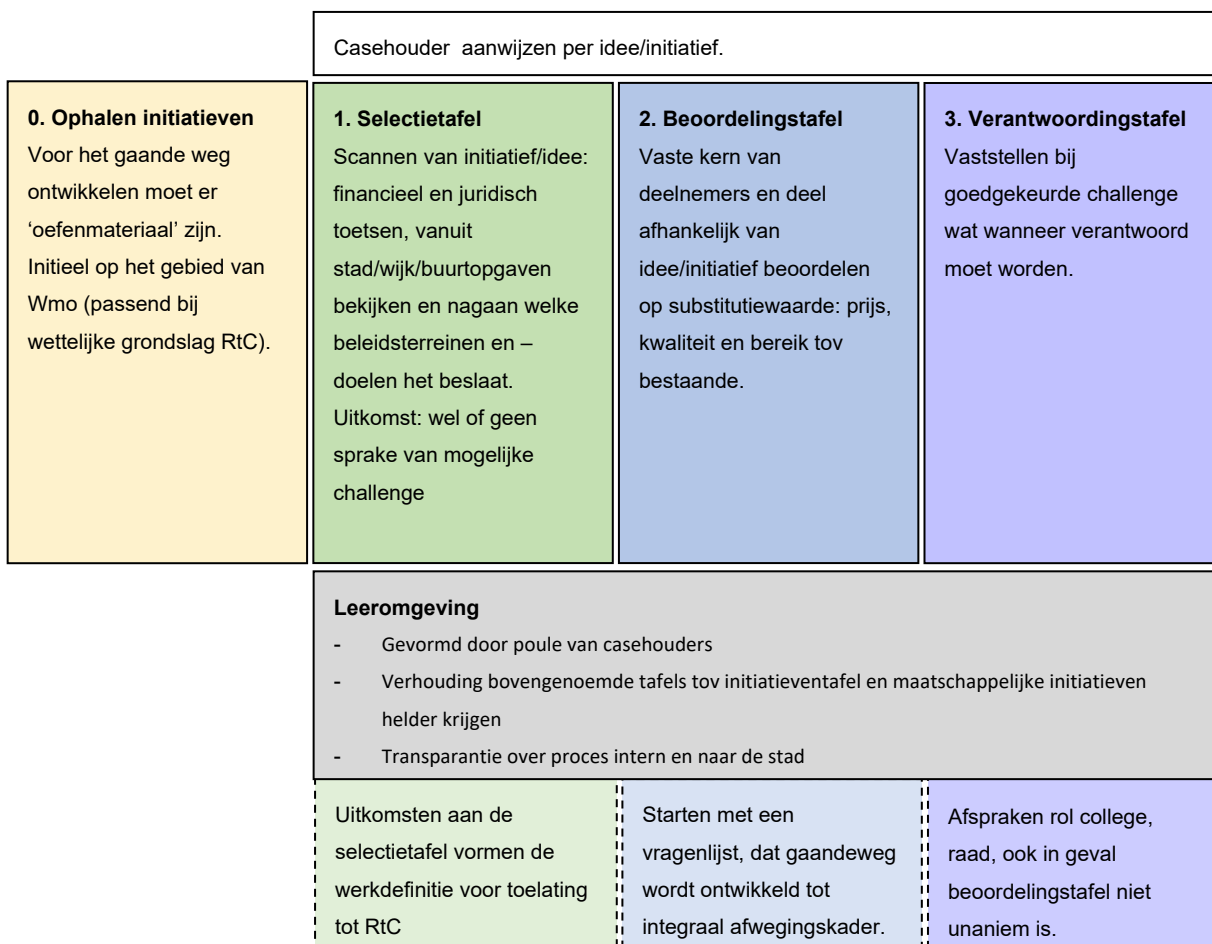
Consequenties

De verbeteringen zoals hierboven zijn opgesomd, zijn vorm gegeven in het pilotproces of worden gedurende het proces uitgewerkt. Het pilotproces is ontworpen in samenwerking met diverse betrokkenen en onder begeleiding van het Instituut voor Publieke Waarden. Naar verwachting beslaat

¹ In de enige situatie die zich de afgelopen jaren voordeed, is de subsidie verstrekt vanuit de algemene subsidieverordening, en daarmee een raadsbesluit. Daarmee wordt de challenge (gericht op betere uitvoering) onderdeel van het debat (gericht op beleid).

Datum 28 juli 2020

het pilotproces een periode van 2 tot 3 jaar, waarin we gaande weg de manier van werken verbeteren. De manier van werken gedurende het ontwikkelproces is tot nu toe op hoofdlijnen als volgt uitgedacht.



Casusorganisatie

In dit ontwikkelproces is inzet van uiteenlopende (intern) betrokkenen vereist en eventueel inzet van extern deskundigen. Hiervoor vragen wij de raad bij het najaarsmoment om middelen.

De verwachting is dat het pilotproces vervolgens in 2021 van start kan gaan.

In de afgelopen jaren is met een aantal andere gemeenten meermaals overleg geweest. Er is geen lichtend voorbeeld in het land (het blijft hangen op ambitie, intentie en procesniveau). Zwolle zet nu stappen en we willen met deze partnergemeenten op blijven trekken om ervaringen uit te wisselen, ook gedurende het pilotproces.

Financiën

Om challenges financieel mogelijk te maken stellen wij voor bij het Najaarsmoment 2020 een revolving fund te vormen van € 200.000 en een bedrag voor het inzetten van extra ambtelijke capaciteit beschikbaar te stellen van €100.000.

Uit het revolving fund worden de initiële kosten betaald om een challenge mogelijk te maken. Bij het besluit door het college om een challenge toe te kennen wordt tevens een besluit genomen over de wijze waarop de financiële substitutie plaatsvindt.

De financiële substitutie moet minimaal leiden tot een besparing waarmee de initiële kosten weer

Datum 28 juli 2020

worden terugverdiend. Deze besparing wordt vervolgens weer toegevoegd aan de het revolving fund. Zo kan het revolving fund blijvend worden ingezet om challenges mogelijk te maken.

Een ontwikkeling waarbij een beroep gedaan wordt op het revolving fund is per definitie tijdelijk. We gaan uit van maximaal twee jaar.

Risico's

Financieel gezien bestaat het risico's dat (het totaal van) de challenges zichzelf niet terugverdienen en het revolving fund daarmee leegloopt. Mocht dit gebeuren dat komen we terug met een voorstel hoe we op een ander manier met de right to challenge kunnen omgaan omdat het dan in financiële zin niet werkt zoals gewenst. `

Als een challenge succesvol is maken we het onderdeel van onze gewone uitvoering óf hetzij de challenge niet succesvol is, dan stoppen we. Of het in alle gevallen ook mogelijk is om onderdeel te maken van de reguliere uitvoering en wat dat dan betekent voor bestaande contract- en subsidierelaties is nog de vraag. En of er in alle gevallen de financiering van een challenge zomaar gestopt kan worden zal ook nog moeten blijken in de praktijk. Aan het aangaan van challenges zijn sowieso altijd financiële en juridische risico's verbonden.

Communicatie

In maart is tijdens de ontwikkelsessie afgesproken dat het belangrijk is dat het handelen in het kader van de RtC transparant moet zijn voor intern en extern betrokken. Dit maakt onderdeel uit van de voorbereiding op het pilotproces en gedurende die ontwikkelfase van 2 a 3 jaar. Nadrukkelijk wordt de Zwolse samenleving uitgenodigd om aanvragen in te dienen. Hiervoor wordt gewerkt aan een communicatiestrategie, waarbij een balans gezocht moet worden tussen het oproepen tot het doen van een voorstel versus de beschikbare capaciteit voor het beoordelen van de voorstellen.

Vervolg

Met deze nota wordt de raad geïnformeerd over de stap die we willen zetten van "leren naar verbeteren". We gaan hier graag over in gesprek. De komende paar jaar willen we zo gaan werken. Het college zal besluiten nemen indien de uitvoering van beleid gechallenged wordt. Over 2 jaar zal het resultaat van deze werkwijze aan de raad worden voorgelegd.

Dat is tevens het moment om te bezien of een verbreding van naar ander beleidsterreinen dan de WMO wenselijk. Zo ja dan is een parat verordening ook noodzakelijk

Openbaarheid

Ja

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

Datum 28 juli 2020

secretaris, Ingrid Geveke



voorstel

Zwolle

Informatienota voor de raad

Datum

28 juli 2020