

## Adviesaanvraag

**Van: Gemeente Oldebroek (mede namens de samenwerkende gemeenten Putten, Ermelo, Harderwijk, Zeewolde, Nunspeet en Elburg)**

**Aan: Adviesraden sociaal domein van de genoemde gemeenten**

### Algemeen

Datum : 10 december 2019  
Onderwerp : Visie en strategie Inkoop Wmo 2021  
Contactpersoon : Alma Knol en Magda van Benthem  
Agendapunt : (N.v.t.)

### Doel

- Ter overleg/raadpleging
- Ter advisering
- Ter voorbereiding op participeren/coproduceren

### Fase in het beleidsproces

- Agendavorming
- Beleidsontwikkeling
- Inspraak en advies
- Bestuurlijke besluitvorming
- Uitvoering
- Evaluatie

**Reactie van Adviesraad Sociaal Domein uiterlijk: 21 januari 2020**

### Onderwerp van advies(aanvraag):

Visie en strategie Inkoop Wmo 2021

### Samenwerking / afstemming gewenst met:

Adviesraden sociaal domein / participatieraden van de gemeenten Putten, Ermelo, Harderwijk, Zeewolde, Nunspeet en Elburg.

### Achtergrond van de adviesaanvraag:

Per 31 december 2020 lopen de contracten af tussen de genoemde samenwerkende gemeenten en de aanbieders van Wmo-maatwerkvoorzieningen. Het gaat om maatwerkvoorzieningen op het gebied van Hulp bij het Huishouden, Ambulante begeleiding en Begeleiding groep. Hierover zijn de samenwerkende adviesraden tijdens de bijeenkomsten op 9 september en 12 november geïnformeerd.

Om inwoners ook na 31 december 2020 de nodige ondersteuning te kunnen blijven bieden zijn nieuwe contracten nodig met aanbieders van Wmo-maatwerkvoorzieningen. Om passende contracten af te kunnen sluiten, zijn in 2019 gesprekken gevoerd met

adviesraden, aanbieders, welzijnsorganisaties, andere gemeenten en collega's vanuit andere beleidsterreinen. In deze gesprekken is opgehaald waar de knelpunten liggen bij de huidige contracten, waar verbeteringen gewenst zijn en wat vooral behouden moet blijven. Op basis van de beleidsplannen sociaal domein van de deelnemende gemeenten heeft deze informatie geleid tot een concept Visie en strategie Inkoop Wmo 2021.

### **Concrete adviesvragen:**

1. Kunnen de samenwerkende adviesraden van de gemeenten Putten, Ermelo, Harderwijk, Zeewolde, Nunspeet, Elburg en Oldebroek positief adviseren over de voorgestelde Visie en strategie Inkoop Wmo 2021?
2. Welke aandachtspunten geven de gezamenlijke adviesraden de samenwerkende gemeenten mee voor het vervolg van het proces?

### **Advies van de Adviesraad Sociaal Domein (23 januari 2020)**

De Adviesraden van de gemeenten Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek, Putten en Zeewolde komen met een gezamenlijk advies. Het advies wordt aan de hand van vier perspectieven beschreven:

1. Vanuit de visie op inwoners van de deelnemend gemeenten
2. Op basis van uitgangspunten voor inwoners/klanten
3. De belangrijkste uitgangspunten van de betrokken organisaties/opdrachtnemers
4. Zijn de uitgangspunten van financiën voldoende benoemd

#### 1. Visie op inwoners

In de inkoopvisie Wmo zijn een zestal doelen gesteld. Hierin is ook aandacht voor kwaliteit en innovatie van hulp en begeleiding. Daarnaast is belangrijk dat er meer sturing is op resultaten voor inwoners. Resultaatgerichte inkoop vormt hierin de rode draad. We vragen ons af hoe de inwoner hierbij ondersteund wordt, zodat daadwerkelijk de resultaten die de inwoner beoogt, geformuleerd worden. Hiervoor is een goed verstaan en begrijpen van de inwoner van groot belang. Daarbij is onafhankelijke cliëntondersteuning essentieel.

Het is belangrijk om cyclisch doelen/ resultaten te formuleren en te evalueren. Er kan een spanning ontstaan tussen de resultaten die de overheid bedacht heeft, zoals zelfredzaamheid en participatie en de resultaten die de inwoner beoogt. De resultaten die de inwoner beoogt dienen leidend te zijn.

De keuze om te gaan werken vanuit het principe resultaatgericht werken kunnen de adviesraden onderschrijven omdat het de inwoner centraal stelt.

Resultaatgerichte inkoop geeft optimale vrijheid voor zorgaanbieders om samen met de cliënt te bepalen hoe zorgverlening het beste kan worden ingericht: doen wat nodig is, wanneer het nodig is, meer niet. Tegelijk houdt de gemeente grip op het 'wat': per cliënt wordt een goede afweging gemaakt van de resultaatgebieden waar ondersteuning nodig is, en de gemeente houdt zicht op de resultaten. Inkopen van resultaten stelt datgene centraal waar het uiteindelijk allemaal om draait: zelfredzaamheid en participatie. Als resultaten centraal staan komt men los van discussies over uren zorg – een systeemwereld – en komt men dicht bij de werkelijkheid: de leefwereld van burgers.

Goed om hierin te noemen is dat het behalen van resultaten wel onzeker is in het sociale domein. De hulpvrager heeft bij een deskundige inzet de meeste kans dat de zorgverlener de gewenste resultaten bereikt. Hoe hoger die deskundigheid, hoe beter deze om kan gaan met het grillige verloop van een hulpverleningstraject. Het is dus een zaak van de gemeenten juist die deskundigheid in te kopen zodat de hulpvraag van de inwoner centraal blijft staan.

De ontschotte aanpak ondersteunt de adviesraad van harte, waarbij expliciet aandacht

gevraagd wordt voor een soepele overgang van jeugdigen tussen de verschillende wetten, waarbij "de bedoeling" het uitgangspunt moeten zijn.

Verder vinden we dat de doelen in de nota onvoldoende SMART geformuleerd zijn. Te vaak wordt het woord "meer" gebruikt. Deze zou wat ons betreft weg gelaten kunnen worden. Het woord "minder" bij administratie niet weghalen, want dit sluit aan bij "de bedoeling".

## 2. Uitgangspunten voor de inwoners/klanten

Keuzevrijheid, zorgcontinuïteit en innovatie zijn belangrijke voorwaarden voor de inkoopstrategie WMO 2021. De voordelen van het contracteren van een ruim aanbod doen zich echter alleen voor onder bepaalde voorwaarden. Zo is het belangrijk dat de cliënt, zowel voor het formuleren van de juiste hulpvraag, als voor het verkrijgen van de juiste zorg, een onafhankelijke cliëntondersteuner of iemand binnen het eigen netwerk van de cliënt, zicht heeft op kwaliteitsverschillen tussen aanbieders. Voor kwetsbare burgers is dit niet altijd het geval. Juist dan is een goede cliëntondersteuning van groot belang.

In het visiestuk wordt ook de beweging naar voorliggende voorzieningen genoemd, hier wordt ook de term informele zorg genoemd. De adviesraden willen onderstrepen dat het voor kwetsbare burgers niet vanzelfsprekend is dat zij informele zorg willen en kunnen ontvangen. De doelstellingen van de beleidsontwikkelingen zouden wel kunnen worden bereikt als burgers bijvoorbeeld beschikken over een groot en goed functionerend sociaal netwerk, of als zij geen acceptatieschroom tegenover de informele zorg hebben. Bij het versterken van het voorveld van zorg en hulpverlening zijn informele organisaties van groot belang. Organisaties als SchuldHulpMaatje, Humanitas en ZorgSaam Elburg/Oldebroek zijn daar goede voorbeelden van.

We ondersteunen het uitbreiden van algemene voorzieningen. Die zijn laagdrempeliger voor burgers. Echter, het lijkt erop dat de gemeenten er naar toe werken om maatwerkvoorzieningen af te schaffen. Aan de ene kant wil men maatwerkvoorzieningen voorkomen door in te zetten op informele zorg. Aan de andere kant wordt een beweging gestimuleerd om van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen te gaan. Dit kan te maken hebben met kostenbeheersing. Keuzevrijheid van inwoners is een groot goed. Maatwerkvoorzieningen behoort tot deze keuzevrijheid en mag niet zomaar worden vervangen door informele zorg en/of algemene voorzieningen. Om passende zorg te bieden blijven maatwerkvoorzieningen nodig en mogelijk.

Wat de toegang tot maatwerkvoorzieningen betreft hebben de gemeenten lokale beleidsvrijheid hierin in de toekomst andere keuzes te maken en andere partijen hiervoor aan te wijzen. Ons advies is: Biedt duidelijkheid en geef de inwoners de mogelijkheid om voor (maatwerk)voorzieningen te kiezen, die makkelijk zijn te vinden en goed toegankelijk zijn. Makkelijk kunnen schakelen tussen de WMO, Jeugd- en participatiewet. Hiervoor is een goede samenwerking nodig (ontschotten).

Bij de ambulante begeleiding, zowel voor het individu als voor de groep, vraagt om steeds meer deskundigheid bij het vaststellen van de hulpvraag en de doelen waaraan gewerkt wordt. Juist daarin wordt veel van de bewoner verwacht, een verwachting waaraan de bewoner onzes inziens niet altijd kan voldoen. We vinden het essentieel dat de bewoner hierin een goede ondersteuning krijgt. Het zou daarom ook goed zijn dat er per cliënt een casemanager beschikbaar is die kan beoordelen of de doelen SMART geformuleerd zijn en of er voortgang geboekt wordt.

In de uitwerking van het inkoopbeleid is het belangrijk om duidelijk aan te geven op welke wijze de resultaten gemeten worden. Dit om te voorkomen dat deze financieringsvorm ontaard in een bodemloze put. Daarbij hoort een beschrijving van begrippen als beïnvloedingsfeer, complexe factoren en inspanning.

Het is van belang dat er in de inkoopnotie opgenomen wordt dat er goede inhoudelijke keukentafelgesprekken gevoerd moeten worden. Uit de praktijk blijkt dat de voorlichting van de gemeenten aan de potentiële cliënten hierover minimaal is, cliënten deze informatie niet lezen, geen (kosteloze) externe hulp inroepen bij het voeren van de gesprekken en het opmaken van het persoonlijk plan. Tijdens het keukentafelgesprek worden immers de hulp bepaald, die de cliënt in de toekomst krijgt. Wordt er onvoldoende nagevraagd of heeft de cliënt niemand die zijn belang in de gaten houdt, dan zal dit leiden tot ontevreden cliënten, immers het gebodene is niet goed afgestemd met de hulp die hij vraagt.

Wat we verder willen benadrukken is een goede monitoring vanuit de bewoners uit de betrokken gemeenten. Op basis van die gebruikers monitoring ontstaat de beste terugkoppeling richting de verstrekkers van de Wmo ondersteuning waardoor die ondersteuning verder ontwikkeld kan worden. Middelen voor die monitoring, naast de al bestaande, kunnen regio breed worden ontwikkeld en ingezet. Daarnaast willen we nog benadrukken dat een regionale benadering uitstekend is, en dat daarnaast de burger=gebruiker uit de betrokken gemeenten volop betrokken blijft bij de constante verbetering van de Wmo hulpverlening.

### 3. Uitgangspunten voor organisaties (opdrachtnemers)

Voor zorgaanbieders waarmee de gemeenten gaan samenwerken vraagt het een duurzaam verbonden samenwerking die maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt en ervoor zorgt dat kwetsbare burgers naar de juiste plek begeleid worden. Dit vraagt om het loslaten van autonomie en het overstijgen van domeinen voor beide partijen. Samenwerken en netwerkgedrag in plaats van concurreren en territoriumgedrag. Uitdagingen waar de gemeente en opdrachtnemers in partnerschap een weg in te gaan hebben, hoewel we zien dat daarin ook stappen zijn gezet.

De adviesraden vinden het heel goed dat van zorgaanbieders het meedenken op het gebied van innovatie over de grenzen van hun eigen organisatie heen verwacht wordt door het meedenken aan de "werktafels". De adviesraden zijn van mening dat dit noodzakelijk is om naar een toekomstbestendig zorgbeleid, gericht op sociale inclusie voor iedereen, te komen. Belangrijk daarbij is om aan te geven wat het doel is van de werktafels. In het kader van een integrale aanpak is het een vanzelfsprekendheid en noodzaak dat ook aangrenzende beleidsterreinen jeugd, beschermd wonen en participatie hieraan meedoen.

Verder bepleiten wij geen verdere uitbreiding van het aantal aanbieders. Te uitgebreide keuzevrijheid kan leiden tot bureaucratie en met een beperkt aantal aanbieders is het gemakkelijker om samenwerkingsafspraken te maken.

Ook vinden wij het essentieel dat organisaties zich richten op samenwerking rond de burger middels het concept één gezin, één plan, één regisseur.

Elke zorgaanbieder is gehouden dezelfde basiswerkzaamheden aan te bieden, dus niet bij de één mag de medewerker wel de ramen binnen schoonmaken en bij een andere niet. Verder moeten de uit te voeren werkzaamheden maatwerk zijn, dus afgestemd op de wensen van de cliënt.

### 4. Uitgangspunten financiën

Eén van de doelstellingen is meer sturing op beheersbare financiën. Resultaatgericht werken dient hierin als middel (uitgezonderd bij de huishoudelijke ondersteuning). De keuze om te gaan werken vanuit het principe resultaatgericht werken kan de adviesraad onderschrijven. Een economisch argument om resultaten in te kopen in plaats van uren, is dat het zorgaanbieders prikkelt en faciliteert om op slimme wijze – mogelijk met nieuwe zorgconcepten en nieuwe technologieën – de resultaten te bereiken.

Dat er bij zowel ambulante hulpverlening als bij hulp bij huishouden de financiering geregeld wordt vanuit een inspanningsbekostiging ondersteunen we, omdat hier de resultaten moeilijk meetbaar te maken zijn. Trajectfinanciering bij ambulante begeleiding sluit daar goed op aan.

Met betrekking tot huishoudelijke hulp adviseren we om alleen met de aanbieders die zowel huishoudelijke hulp in het kader van de WMO als in de WLZ kunnen bieden, contracten aan te gaan. Dit omdat deze hulp vaak geboden wordt aan oudere mensen die het risico lopen om na een periode bekostiging binnen het kader van de WMO over moeten gaan naar de WLZ. Het is niet bevorderlijk voor hun welbevinden als ze dan van aanbieder moeten veranderen.

Verder adviseren we om de administratieve processen zo in te richten dat zij niet tot bureaucratie leiden. We adviseren b.v. om de wijze van rapportage van de organisaties naar de diverse gemeenten zo veel mogelijk uniform te maken.

Naast een instrumentele discussie over geld en strategie, is het van belang dat het visiedocument het mogelijk maakt dat gemeenten op lokaal niveau zichzelf de vraag kunnen blijven stellen: waar sta ik voor? Wat wil ik inkopen voor de inwoner? Anders gezegd, de gemeente kan eigen lokale keuzen maken als gaat om het inkopen van zorg. Essentieel is wel dat inwoners keuzemogelijkheid hebben en een blijvende garantie voor de mogelijkheid tot zo veel mogelijk (maatwerk)voorzieningen.

Vaak wordt in dit soort aanbestedingen gekeken naar de laagste prijs. Wij menen dat niet alleen gekeken moet worden naar de laagste prijs maar ook naar de kwaliteit van de zorg, die geleverd wordt. Dat betekent ook dat de zorgaanbieders oog moeten hebben voor de arbeidsomstandigheden van hun medewerkers, ze goed moeten belonen en zoveel mogelijk met medewerkers in vaste dienst zouden moeten werken (ook dit maakt deel uit van de werkveld van de adviesraden sociaal domein). Bovendien voorkomt dit dat werknemers bij de thuiszorgorganisaties ontslag nemen doordat ze in de particuliere zorg meer kunnen verdienen.

Wij pleiten voor een goede prijs/kwaliteitverhouding (30/70).

Voor begeleiding groep worden de resultaatgebieden uitgewerkt in de inkoopdocumenten en beleidsregels. We adviseren daarin duidelijk te omschrijven wat precies de bedoeling is. Geld inzetten op het moment dat het nodig is (op- en afschaling). Beschrijf ook de manier waarop het resultaat gemeten wordt.

Een goede planning bij de zorgaanbieders: uit de praktijk bereiken ons berichten dat er dubbele afspraken voor hulp gemaakt worden, in vakantietijd er geen vervangers zijn of dat er minder hulp geboden wordt. Zorg er voor dat zorgvragers niet geconfronteerd worden met veel hulpen (liefst een vaste).

Een goede, onafhankelijke klachtenprocedure: In de overeenkomsten dient een goede, onafhankelijke klachtenprocedure te worden opgenomen wanneer de cliënt niet tevreden is over de geleverde zorg (nadat hij wel eerst bij de zorgverlener en de WMO consulent zijn beklag heeft gedaan). Dit moet ook goed gecommuniceerd worden met de zorgvrager.

### 5. Samenvatting

De adviesraden van de samenwerkende gemeenten kunnen instemmen met de aanbevelingen en uitgangspunten voor de aanbesteding van de WMO inkoopvisie 2021. Samenvattend omdat er ruimte blijft bestaan voor maatwerk in zorg en begeleiding en het de basis legt voor innovatie. Belangrijkste standpunt is dat de gemeente met deskundige organisaties gaat samenwerken die mee kunnen bewegen in de transformatie opgave van het sociale domein.

Wij vragen in dat kader nog wel uw aandacht voor:

- Toegang begeleiding: *De gemeente stelt samen met de inwoner de ondersteuningsbehoefte en het te behalen resultaat vast en geeft voor de uitvoering hiervan een opdracht aan de aanbieder. De gemeente kiest ervoor om in complexere situaties resultaten volgtijdelijk op te pakken en daarmee het aantal resultaatgebieden dat tegelijk wordt opgepakt, te beperken. Deze toegang vindt de adviesraad niet passend bij het uitgangspunt van maatwerk leveren. Zij*

is van mening dat juist in complexe situaties er toegang tot begeleiding dient te zijn op alle levensgebieden waar dat nodig is. Betrek bij de besluitvorming hier ook de aanbieders bij en maak gebruik van hun deskundigheid.

- We zijn niet voor het uitbreiden van het aantal aanbieders, maar wel voor open staan voor goede initiatieven die effectiever, efficiënter en kwalitatief beter ("gericht op het doel") zijn dan het huidige aanbod. Dit kunnen nieuwe aanbieders zijn, maar ook initiatieven vanuit bestaande aanbieders.

### **Terugkoppeling (11 februari 2020):**

De colleges van de gemeenten Ermelo, Harderwijk, Zeewolde, Putten, Nunspeet, Elburg en Oldebroek hebben uw advies op de 'Concept Visie en strategie inkoop Wmo 2021' ontvangen. De colleges zijn blij met uw positieve advies en uw instemming met de voorgestelde visie en strategie voor de inkoop Wmo 2021. Hartelijk bedankt daarvoor. Ook bedanken de colleges u voor uw inzet en betrokkenheid bij de verschillende bijeenkomsten in de afgelopen periode. Onze waardering daarvoor.

Op een aantal punten van uw advies volgt hierna een korte reactie:

#### Cliëntondersteuning

Op een aantal plaatsen in uw advies verwijst u naar het belang van onafhankelijke cliëntondersteuning. Met name bij het formuleren en behalen van individuele resultaten door inwoners ziet u een essentiële rol voor de cliëntondersteuner. Het onderwerp 'cliëntondersteuning' valt buiten de scope van deze 'Visie en strategie inkoop Wmo 2021'. Dat is de reden dat op dit onderwerp in notitie vrijwel niet wordt ingegaan. Dat neemt niet weg dat de gemeenten het belang van goede cliëntondersteuning volledig onderschrijven. Iedere gemeente maakt lokale keuzes in de manier waarop zij deze cliëntondersteuning vormgeven.

#### Werken aan resultaten

U adviseert positief over resultaat gerichte inkoop. U geeft in uw advies aan dat het behalen van resultaten in het sociaal domein onzeker is. De hulpvrager heeft bij een deskundige inzet de meeste kans dat de resultaten worden bereikt. Het opstellen van de te behalen resultaten vindt plaats in samenspel tussen gemeente en hulpvrager. U geeft terecht aan dat het verloop van een hulpverleningstraject grillig is. Dat onderkennen de colleges en dat is mede de reden geweest om niet de financiering van de zorg te koppelen aan de te behalen resultaten. De colleges zijn blij met uw standpunt hierin.

#### Maatwerkvoorzieningen

Op pagina 3 van uw advies geeft u aan dat de adviesraden de indruk hebben dat de gemeenten ernaar toe werken om maatwerkvoorzieningen af te schaffen. Dit is zeker niet het geval. Maatwerkvoorzieningen zijn een wezenlijk onderdeel van de Wmo 2015 en de gemeenten zullen dit conform hun wettelijke taak uitvoeren. Afschaffen van maatwerkvoorzieningen is zeker niet aan de orde. Wel constateert u terecht dat de gemeenten algemene voorzieningen bevorderen en het informele voorveld versterken. Dit is in lijn met de transformatie zoals die in 2015 is ingezet en die ook in de komende jaren nog om een vervolg vraagt. Dit is eveneens een lokale taak van de deelnemende gemeenten en de uitwerking kan daarmee per gemeente verschillen.

#### Aantal aanbieders

In uw advies geeft u verschillende keren aan dat het huidige aantal aanbieders voldoende is. Verdere groei vindt u niet nodig en geeft wellicht te grote keuzevrijheid. Ook in de samenwerking tussen gemeenten, aanbieder en inwoner is het helpend om elkaar te kennen en een te groot aantal aanbieders is hierbij niet helpend. Dit onderschrijven de gemeenten en de gemeenten koersen op behoud van het huidige aantal aanbieders. Op deze manier hopen de gemeenten door middel van de werktafels ook echt gezamenlijk te werken aan kwaliteit, innovatie en financiële beheersbaarheid.

U adviseert met betrekking tot de huishoudelijke hulp om enkel aanbieders te contracteren die zowel op grond van de Wmo als op grond van de WLZ ondersteuning bieden. Hierin kunnen de gemeenten niet meegaan. In de huidige tijd van personeelstekorten en krapte op de arbeidsmarkt is het onwenselijk om partijen op grond van bovenstaande redenen uit te sluiten. Bovendien zijn er aanbieders die wel WLZ zorg bieden, maar niet zullen inschrijven op hulp bij het huishouden.

#### Toegang

U adviseert met betrekking tot complexere situaties toegang tot begeleiding op alle levensgebieden als dat nodig is. De gemeenten onderschrijven dit. Tegelijkertijd is het bij complexe situaties soms verstandig om focus aan te brengen en niet aan alle levensgebieden tegelijkertijd te werken. Hierin zullen de gemeenten individueel maatwerk bieden.

#### Verdere uitwerking

In uw advies noemt u een aantal concrete punten die nog om een uitwerking vragen. Deze punten nemen we mee in het vervolgproces, waarin de concrete inkoop plaats zal vinden. Als voorbeeld hiervan noemen we de genoemde klachtenprocedure, het goede gesprek in de toegang, de concretisering van de inkoopdoelen en resultaatgebieden, de prijs/kwaliteitverhouding, een goede planning, administratieve processen. Al deze onderwerpen vragen uitwerking in de lijn van het voorgestelde document. De gemeenten zullen de adviesraden informeren over de voortgang hierin.