

Uitgangspunten decentralisatie AWBZ/Wmo

Relatie uitgangspuntennota en 3D visie

Met de decentralisatie van de participatiewet, jeugdzorg en de AWBZ krijgen gemeenten in de toekomst bijna volledige sturing en regie binnen het sociale domein. Met de 3 decentralisaties komt meer financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten te liggen. Vanwege de forse bezuinigingen is er meer dan ooit het besef dat er scherpe keuzes gemaakt moeten worden. Om deze keuzes te kunnen maken is een visie op het hele sociale domein nodig om richting te geven aan de toekomst. Hiervoor is door de BAR-gemeenten een gezamenlijke visie op het sociale domein opgesteld. In de visie staan overkoepelende uitgangspunten waarop we alle ontwikkelingen in het sociale domein kunnen afstemmen en in samenhang kunnen bekijken. De visie is mede gebaseerd op de Brede Welzijnsvisie Albrandswaard die in 2012 is vastgesteld en sluit aan op het nog vast te stellen Wmo-beleidsplan. Op basis van deze documenten is de Uitgangspuntennota 2.0 AWBZ/Wmo opgesteld.

Beleidskeuzes Uitgangspunten

1. De visie op de kanteling is leidend bij de uitwerking van de decentralisatie AWBZ/Wmo.

De kanteling als startpunt voor de uitwerking van de visie op de Wmo en de nieuwe taken vanuit de AWBZ wordt landelijk breed gedragen. Er is op dit moment geen alternatieve visie die hout snijdt. Het gaat om de lokale invulling van de visie.

Het lokale accent betekent dat:

1. we streven naar een breed loket voor Wmo, jeugd en participatie.
2. Bij het ontwikkelen van het loket worden de lokale partners betrokken.

2. De gemeente regie voert op het indicatieproces.

De gemeente kan er ook voor kiezen om het indicatieproces niet zelf te doen, maar te kiezen voor indicatiestelling door het CIZ (centraal indicatieorgaan zorg). Deze doet nu (verplicht) de indicatiestelling voor de AWBZ voorzieningen.

De gemeente heeft ervoor gekozen om dat niet te doen. We kiezen voor een Brede toegang waarbij als eerste het “keukentafelgesprek” wordt gevoerd met de cliënt. Hierbij komen alle levensdomeinen aan bod. Hier wordt ook gekeken naar de inzet van het eigen netwerk en algemene voorzieningen. In dat kader is het indiceren van individuele voorzieningen het sluitstuk van het aanvraagproces. De gemeente wil daarom de regie op het totale proces niet uit handen geven. Zo nodig kan specifieke expertise extern worden ingekocht.

3. Er wordt een Persoonsvolgend budget ingevoerd en het gebruik wordt ingeperkt.

Uitgaande van de huidige stand van zaken rond het wettelijke traject, heeft de gemeente de plicht om een Persoonsgebonden budget te verstrekken voor de individuele voorzieningen en moeten daar beperkende randvoorwaarden aan worden gesteld. De randvoorwaarden zijn bedoeld om de uitgaven te beperken en oneigenlijk dan wel inefficiënt gebruik tegen te gaan. In het voorstel zijn geen andere beperkende voorwaarden opgenomen, dan degene die wettelijk zullen worden voorgeschreven. De gemeenteraad kan via schuiven in de begroting ruimhartige financiële kaders vaststellen, zodat de maximaal toegestane beleidsvrijheid kan worden ingezet.

Bij de uitvoering van het Persoonsgebonden budget kan gekozen worden voor de Persoonsvolgende variant. Ook bekend onder de noemer “trekkingsrecht”. Dit betekent dat de cliënt niet zelf kan beschikken over het geld. Er wordt door de gemeente een beheerder aangewezen. Mogelijk dat deze optie in de Wmo verplicht wordt gesteld.

Het voordeel voor de cliënt is dat hij geen werkgever wordt. Dit betekent dan ook een vermindering van de administratieve lasten. Een aantal cliënten zal dit als betutteling ervaren. De ervaring leert echter dat de meerderheid van de cliënten hier dit als prettig ervaart. Het voordeel voor de gemeente is dat fraude en oneigenlijk gebruik wordt tegengegaan. De kostenbesparing die dat oplevert moet opwegen tegen de extra kosten van de administratie.

4. Bij voorzieningen in de begeleiding wordt ingezet op verschuiving van Zorg naar Welzijn.

Dit uitgangspunt is een uitvloeisel van de visie op de kanteling: inzetten op eigen kracht. Deze ontwikkeling wordt ook ingegeven door de bezuinigingen. Collectieve voorzieningen, uitgevoerd door welzijnsorganisaties, zijn goedkoper dan individuele voorzieningen

(uitgevoerd door zorgaanbieders). Dat deel van de Arrangementen die welzijnsactiviteiten omvatten die nu door zorgaanbieders worden aangeboden zullen door Welzijnsaanbieders worden uitgevoerd. Hiervoor is het wel nodig dat Zorg en Welzijnsorganisaties nauw gaan samenwerken. Het uitgangspunt is het realiseren van een bezuiniging van 25% op de AWBZ voorzieningen en 15% op de Zorgvoorzieningen. De beleidsvrijheid wordt ingegeven door de financiële ruimte die de raad wil bieden.

5. De gemeente kiest voor Bestuurlijk contracteren. Er is ruimte voor experimenten.

Bij de keuze voor een contracteervorm is uitgegaan een aantal criteria. De keuze moest voor de BAR-gemeenten aan een aantal voorwaarden voldoen:

1. Keuzevrijheid voor cliënten;
2. Lokale maatschappelijke structuren, die hun nut bewezen hebben, moeten in stand kunnen blijven;
3. In kunnen spelen op complexe zorgvragen, (maatschappelijke) veranderingen en doelgroepen;
4. Ruimte voor kleine aanbieders;
5. Kunnen sturen op de financiële kaders;
6. Arrangementen van Welzijns- en zorgaanbieders binnen één voorziening kunnen onderbrengen
7. Ruimte bieden voor vernieuwing en creatieve oplossingen, niet dichttimmeren.

Begeleiding valt onder de categorie 2B diensten. Een Europese aanbesteding is niet nodig. Hierdoor kan gestuurd worden op het contracteren van organisaties die in de lokale situatie zijn ingebed. Het belangrijkste verschil met aanbesteden is het moment waarop en de intensiteit waarmee sturing plaatsvindt. Bij een aanbesteding kan vooral vooraf worden gestuurd op de inhoud en de prijs van de gevraagde dienst. De aanbestedende partij beschrijft zeer nauwkeurig de gevraagde diensten en stelt deze open voor inschrijving. Is de gunning eenmaal afgerond dan gaat de overeenkomst in en is het een kwestie van contractbeheer, maar tussentijdse (bij) sturing is in principe niet meer mogelijk.

Overwegingen ten opzichte van plausibele alternatieven:

1. Hoofdaannemerschap

Dit is een aanbestedingsvorm, waarbij een contract wordt gesloten met één aanbieder die met verschillende onderaannemers de zorg/welzijn in één wijk regelt. Het nadeel hiervan is dat de gemeente te weinig de regie op de outcome heeft. Er is geen ruimte voor kleine aanbieders. Bij een dergelijke aanbesteding is er ook een grote kans dat goede bestaande structuren worden afgebroken.

2. Maatschappelijk aanbesteden

Deze variant stoelt sterk op de gedachte dat voor complexe vraagstukken meerdere partijen nodig zijn. Een multidisciplinaire aanpak. Bij maatschappelijk aanbesteden worden publieke taken (waarvoor de overheid eindverantwoordelijk is) (deels) in feite overgedragen aan (combinaties van) bewoners/(sociaal)ondernemers/ en maatschappelijke instellingen. Hiervoor worden (politieke) kaders/voorwaarden geformuleerd en hierover wordt (op onderdelen) verantwoording afgelegd. Afspraken worden per buurt gemaakt. Daarbij ligt de focus op samenwerking in een nieuwe rolverdeling in plaats van concurrentie, vanuit de gedachte dat voor veel complexe vraagstukken meerdere partijen nodig zijn. Maar uiteraard kan het soms ook gaan om 1 partij die een concrete taak overneemt. Partners benutten elkaars kwaliteiten om een integraal aanbod te kunnen doen. Deze partners kunnen ook burgers, zzp-ers en andere ondernemers zijn, of combinaties van vrijwilligers en professionals. Ook worden resultaten niet gevraagd op outputniveau maar meer op outcome niveau: het maatschappelijk rendement staat centraal, het hoe laat de overheid over aan de partners. Door het overdragen van taken wordt de sturing op financiën en monitoring op resultaten erg op afstand gezet. Bijsturen gaande de rit is lastig. Ook achten wij dit minder geschikt voor de functie begeleiding. De compensatieplicht voor een individuele cliënt laat zich namelijk niet altijd vertalen in de oplossing van een maatschappelijk probleem al dan niet op wijkniveau. De ervaring met deze aanbestedingsvorm is dat de 'winnende' partij weliswaar een partner zoekt van een andere discipline, maar dat deze partner vaak uit een andere gemeente komt.

Binnen het kader van het bestuurlijk contracteren kunnen elementen van maatschappelijk aanbesteden wel worden ingebed.

Soort Contract bestuurlijk aanbesteden

Bij bestuurlijk contracteren worden overeenkomsten afgesloten die enerzijds het dienstenverkeer en de kwaliteitseisen regelen, maar anderzijds de ontwikkeling of aanpassing van nieuwe diensten mogelijk maakt. Bestuurlijk contracteren vereist een doorlopende dialoog en monitoring, gedurende de looptijd van de overeenkomst. Hierbij wordt doorlopend de twee centrale vragen in de gaten gehouden:

- Worden de beperkingen van de individuele inwoners nog goed gecompenseerd.
- Binnen de financiële kaders.

Er wordt een overkoepelend contract afgesloten voor langere tijd. Dit contract regelt de juridische basis van het dienstenverkeer, de kwaliteitseisen en de structurele overlegstructuur. Onder deze koepelovereenkomst worden overeenkomsten voor voorzieningen afgesloten. Deze overeenkomsten kunnen tussentijds worden aangepast, opgeheven of nieuw worden afgesloten. Dit is het flexibele aspect van deze manier van werken. In onderling overleg kan men vaststellen of de voorzieningen nog recht doen aan de werkelijke vraag, of er betere arrangementen mogelijk zijn en of er maatschappelijke verschuivingen plaats hebben gevonden die tot een andere werkwijze nopen.

6. Vervoer naar de Begeleiding wordt onderzocht.

Het oorspronkelijke uitgangspunt om het vervoer van de Groepsbegeleiding te combineren met het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer was niet te handhaven toen het kabinet viel. Nu moet er een oplossing worden gezocht voor het vervoer van de groepsbegeleiding. Hiervoor wordt een onderzoek uitgevoerd, waarin verschillende scenario's worden uitgewerkt. Het is de bevoegdheid van het college om te bepalen welk scenario wordt gekozen. Er wordt onderzocht of er wel of niet Europees moet worden aanbesteed, mogelijkheden om het vervoer aan te haken bij het bestaande contract voor het Wmo-leerlingenvervoer, mogelijkheden om het vervoer per instelling te regelen in het contract voor de Begeleiding. Is het mogelijk aan te sluiten/te combineren met het WSW vervoer?

7. Huishoudelijke hulp wordt doorontwikkeld van individuele voorziening naar collectieve voorziening.

Bij de Huishoudelijke hulp (HH) is de keuze gemaakt om de HH te versmallen tot het schoonmaken. Regievoering en de Thuisbegeleiding worden ingebed in de Begeleiding. Hierdoor wordt het mogelijk om Huishoudelijke hulp op een goedkope manier aan te bieden in combinatie met collectieve voorzieningen waar alle burgers, al dan niet tegen betaling gebruik van kunnen maken.

Bij de Huishoudelijke hulp wordt gekozen om niet de hulp zelf aan te besteden, maar de intermediair die zorgt dat de hulp geleverd wordt. Deze intermediair zorgt er tevens voor dat de collectieve voorzieningen zoals een boodschappendienst op wijkniveau beschikbaar zijn. Deze variant maakt het mogelijk om de individuele voorzieningen en de algemene voorzieningen integraal aan te bieden, in plaats van via meerdere contracten.

Bij de huishoudelijke hulp kan gekozen worden voor een traditionele Europese aanbesteding, zoals die de laatste twee aanbestedingen heeft plaatsgevonden. Hierbij kan gekozen worden voor de economisch meest voordelige aanbesteding (aanbesteding 2007) of voor het Zeeuws model, contracteren van alle aanbieders die de gevraagde kwaliteit voor de gestelde prijs willen aanbieden (aanbesteding 2010). Het voordeel is dat meerdere aanbieders zorg kunnen leveren en de cliënt keuzevrijheid heeft. Het nadeel van de klassieke vorm van Europese aanbesteding is, dat het geen ruimte laat voor intensieve samenwerking tussen de gemeente enerzijds en Zorg- en Welzijnsaanbieders anderzijds. Er is geen contractafspraken mogelijk die afspraken tussen zorg en welzijnsaanbieders stimuleert en/of oplegt. Bij bestuurlijk contracteren kan de gemeente tijdens het proces wel met zorg- en welzijnsaanbieders overleggen. Hierbij stelt de gemeente de uitgangspunten vast en kan deze tijdens het proces nog bijstellen. Het is mogelijk om een (koepel) contract af te sluiten waaronder de samenwerking tussen zorg- en welzijnsaanbieders is vastgelegd. De cliënt behoudt hierbij keuzevrijheid, doordat meerdere partijen worden gecontracteerd.

8. Persoonlijke Verzorging wordt ingebed in het project decentralisatie AWBZ/Wmo.

De decentralisatie Verzorging is pas in een later stadium toegevoegd aan de decentralisatie van de Begeleiding. Zie boven voor de keuzemogelijkheden bij de diverse aanbestedingsvormen. Het inbedden van de Verzorging bij de Begeleiding heeft het voordeel dat de aanbieders die zowel BG en Verzorging aan bieden integrale arrangementen kunnen aanbieden. Dit geldt ook voor combinaties met Huishoudelijke Hulp. Daarnaast maakt dit een efficiënt inkoopproces mogelijk.

9. De BAR-gemeenten ondersteunen de experimenten van aanbieders.

Vooruitlopend op de overdracht van de taken naar de gemeente, wordt geëxperimenteerd door zorgaanbieders en welzijnsaanbieders met een andere manier van werken. Daarnaast kunnen er ook na 1 januari 2015 experimenten of pilots worden gestart om nieuwe arrangementen uit te proberen. De gemeente is vrij om experimenten te starten en/of experimenten van aanbieders te ondersteunen. Gezien de complexiteit van de decentralisatie Begeleiding en de transformatie in het hele sociale domein, is het verstandig om experimenten te ondersteunen. Bij de experimenten kan gekeken worden of algemene keuzes in de praktijk toepasbaar zijn.

10. De privacy van cliënten wordt gewaarborgd. De BAR-gemeenten respecteren wet- en regelgeving op dat punt.