

Toekomst Wmo-voorzieningen

Scenario's voor begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf



Toekomst Wmo-voorzieningen

Scenario's voor begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf

Rapport
Gemeente Kerkrade

Inhoudsopgave

H1 Vraag en aanpak	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraag	1
1.3 Aanpak	1
H2 Huidige situatie, knelpunten en kaders voor scenario's	3
2.1 Huidige situatie	3
2.2 Coalitieakkoord 2022-2026	3
2.3 Samen leven en pilot Krachtenbundeling	4
2.4 Knelpunten	4
2.5 Opbouw van de scenario's	5
2.5.1 Rolverdeling en samenspel	5
2.5.2 Vormen van bekostiging	6
2.5.3 Vormen van toegang	7
2.6 Overzicht drie scenario's	7
H3 Scenario's	9
3.1 Scenario's en opties	9
3.2 Afwegingskader	9
3.3 Scenario 1: Wijkgericht	10
3.4 Scenario 2: Aanbieders aan zet	12
3.5 Scenario 3: Centrale sturing	14
3.6 Opties toegang bij de scenario's	16
H4 Conclusies en aanbevelingen	18
4.1 Conclusies	18
4.2 Aanbevelingen	18
Colofon	20

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

H1 | Vraag en aanpak

1.1 Aanleiding

De Wmo-voorzieningen dagbesteding, individuele begeleiding en kortdurend verblijf zijn gecontracteerd door de gemeente Kerkrade. Deze contracten lopen uiterlijk 1 januari 2024 af. Dit vraagt om heroriëntatie op de samenstelling van de voorzieningen en de wijze waarop deze gecontracteerd worden. Gemeente Kerkrade wil de komende periode graag benutten om de transformatie in het sociaal domein voort te zetten. Om hierin weloverwogen keuzes te maken, heeft de gemeente gevraagd een aantal scenario's te schetsen over de toekomstige Wmo-ondersteuning. Nadat een scenario is gekozen en dit is verankerd in de beleidsopgave, kunnen een nieuwe inkoopstrategie en inkoop georganiseerd worden.

1.2 Vraag

De vraag is: ontwerp een drietal scenario's voor de doorontwikkeling van de Wmo-voorzieningen dagbesteding, individuele begeleiding en kortdurend verblijf. Kijk welke knelpunten uit de huidige situatie opgelost moeten worden en schets mogelijkheden voor een nieuwe vorm van organisatie en uitvoering.

De volgende vragen staan centraal:

- 1. Wat zijn knelpunten in de huidige situatie?**
- 2. Wat zijn mogelijke scenario's voor het organiseren van de Wmo-voorzieningen begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf?**

Deelvragen per scenario

1. Wat zijn gevolgen voor de dienstverlening?
2. Wat betekent dit scenario voor de positie van inwoners?
3. Wat zijn consequenties voor regievoering en sturing door de gemeente?
4. Wat zijn gevolgen voor bestaande inkoopafspraken?
5. Welke kansen en risico's zien stakeholders?

Doel van het onderzoek is college en raad in staat te stellen tot een onderbouwde keuze voor een scenario te komen.

1.3 Aanpak

Analyse documenten

- Samen Verder: meerjarenbeleidsplan maatschappelijke ondersteuning 2019-2022
- Collegeprogramma 2018-2022
- Verslag Fysieke Overlegtafel (FOT) 10 december 2021
- Verslag en afsprakenlijst FOT 11 december 2020
- Visie, doelstellingen, inrichting en organisatie lokaal sociaal domein. Presentatie aan de raadscommissie op 15 januari 2019
- Grip op de toekomst, alternatief bezuinigingsvoorstel Samen leven

- Inkoopdocumenten
- Pilot Krachtenbundeling Kerkrade West

Beleidsevaluatie

In de eerste helft van 2022 heeft een beleidsevaluatie Wmo plaatsgevonden over de periode 2018-2022. Hiervan is een rapportage beschikbaar die als input gebruikt is om de huidige situatie en knelpunten te beschrijven.

Bijeenkomsten en gesprekken

In deze bijeenkomsten en gesprekken zijn de scenario's ontwikkeld en getoetst:

- portefeuillehouder Wmo;
- begeleidingsgroep (beleidsadviseurs en vertegenwoordigers van de Adviesraad Maatschappelijke Ontwikkeling);
- zorgaanbieders individuele begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf;
- welzijnsorganisatie Impuls.

Scenario's op basis van afwegingskader

Met behulp van de informatie uit documenten, data-analyse en gesprekken met stakeholders is een afwegingskader opgesteld op basis waarvan de scenario's beschreven worden.

De scenario's zijn gebaseerd op uitgangspunten die passen binnen het wettelijk kader van de Wmo.

H2 | Huidige situatie, knelpunten en kaders voor scenario's

2.1 Huidige situatie

Toegang, bekostiging en uitvoering

De toegang tot maatwerkvoorzieningen ligt bij de gemeente. De gemeente doet onderzoek en regelt de toewijzing van zorg. De inwoner kan daarbij kiezen uit een aantal aanbieders. De aanbieder die de zorg gaat leveren maakt een plan voor de uitvoering, gebaseerd op een aantal uren of dagdelen per week. De toegang voor algemene voorzieningen ligt direct bij de betreffende voorziening.

De bekostiging van maatwerkvoorzieningen is gebaseerd op de geleverde inspanning op een specifiek product. Een aanbieder ontvangt voor een geleverd uur of dagdeel een afgesproken tarief. Het aantal uren of dagdelen dat besteed mag worden, ligt vast in het plan van de inwoner dat de gemeente heeft gemaakt tijdens het onderzoek. Als de zorg verlengd moet worden, doet de aanbieder hiervoor een voorstel aan de gemeente. De algemene voorzieningen worden bekostigd op basis van beschikbaarheid of inspanning. Dit gebeurt aan de hand van subsidies.

Voor de maatwerkvoorzieningen dagbesteding, individuele begeleiding en kortdurend verblijf is een aantal aanbieders gecontracteerd. De omvang van de aanbieders varieert, net als het dienstenpakket dat zij leveren. Alle aanbieders leveren zorg in de gehele gemeente. Voor de gesubsidieerde algemene voorzieningen zijn welzijnsorganisaties gecontracteerd. De samenwerking tussen aanbieders kent geen verplichtend karakter.

2.2 Coalitieakkoord 2022-2026

In mei 2022 is het coalitieakkoord 2022-2026 'Samen verder bouwen aan een vitaal en uitdagend Kerkrade' vastgesteld. Belangrijke thema's voor het sociaal domein in de komende vier jaar zijn:

- organiseren van ontmoetingsinitiatieven tegen eenzaamheid;
- investeren in de infrastructuur en zorg op wijkniveau;
- burgerinitiatieven stimuleren en budgetten op wijkniveau beschikbaar stellen;
- het gedachtegoed van Vie verankeren in de wijken;
- ontwikkelen van integraal ouderenbeleid gericht op meedoen in de samenleving;
- opkomen voor meest zwakke en kwetsbare inwoners;
- investeren in armoedebestrijding en schuldenbeleid;
- aandacht voor menselijke maat en het belang van de inwoner.

Het coalitieakkoord vormt de basis voor het collegeprogramma en de visie sociaal domein.

2.3 Samen leven en pilot Krachtenbundeling

Vanaf de invoering van de nieuwe Wmo-taken in 2015 is gebouwd aan een voorstel om de ondersteuning laagdrempelig en wijkgericht te organiseren. Het voorstel is een coproductie tussen de gemeente en een aantal samenwerkende aanbieders. Het concept van Samen leven gaat uit van wijkteams, toegang in de wijk en bekostiging zoveel mogelijk gericht op de populatie. De wijkteams werken vanuit wijkpunten in de wijk. Het voorstel Samen leven is ook uitgewerkt als alternatief bezuinigingsvoorstel in de notitie 'Grip op de toekomst'. Het voorstel Samen leven is eind 2018 door college en raad behandeld. In januari 2019 heeft de raad besloten een pas op de plaats te maken om beter kunnen inschatten wat de consequenties zijn voor inwoners, de inkoop en de bekostiging van de ondersteuning. De raad heeft aangegeven (voorlopig) vast te willen houden aan de toegang via de gemeente. Er is meer tijd nodig om de consequenties van een andere wijze van werken goed te doorgronden.

In 2022 is gestart met de pilot Krachtenbundeling in Kerkrade West. Deze pilot bouwt voort op een aantal uitgangspunten van Samen leven, maar realiseert de uitvoering binnen de huidige kaders van toegang, inkoop en bekostiging. In de pilot werken zorgaanbieders en welzijn aan het versterken van de samenwerking op wijkniveau en de inzet van voorliggende voorzieningen om tot oplossingen voor inwoners te komen. De inzet is onder andere gericht op inwoners die van de gemeente een indicatie begeleiding licht hebben gekregen. In overleg met de inwoner wordt deze indicatie niet meer op de traditionele manier ingezet (vastgesteld aantal uren individuele begeleiding door medewerker zorgaanbieder), maar wordt een deel van de begeleiding in groepsverband aangeboden of in de vorm van een welzijnsactiviteit.

2.4 Knelpunten

In de beleidsevaluatie is uitgebreid aandacht besteed aan resultaten die behaald zijn in de periode 2018-2022 en de knelpunten die daarbij optraden. Op basis van deze beleidsevaluatie benoemen we hier enkele knelpunten die zich specifiek richten op de organisatie en inrichting van Wmo-ondersteuning:

- de transformatie die nog onvoldoende op gang is gekomen. Denk daarbij aan samenwerking tussen aanbieders (binnen zorg maar ook breder) om tot een sluitend aanbod te komen op wijkniveau, het versterken van het voorliggend veld en het slechten van de starre grenzen tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen;
- het gebrek aan flexibiliteit in de uitvoering, veel (deel)producten en dubbelingen in producten tussen maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen;
- het eenzijdig sturen op de toegang (en niet op kwaliteit, doelbereik, samenwerking, zuinig inzetten zorg);
- het ontbreken van prikkels om tot andere oplossingen te komen, zorg zuinig in te zetten of af te schalen naar lichte vormen van ondersteuning.

2.5 Opbouw van de scenario's

Het college wil richting geven aan de transformatie in het sociaal domein (vernieuwen binnen budgettaire kaders). In dit rapport schetsen we een drietal scenario's die kunnen helpen bij organisatie en inrichting van deze koers.

De scenario's richten zich op regie en sturing. Voor elk scenario geldt dat het een goede uitgangspositie biedt om te sturen en grip te hebben op resultaat voor inwoners en uitgaven. De manier waarop die grip bereikt wordt, verschilt per scenario.

In overleg met de begeleidingsgroep is ervoor gekozen de volgende sturingsthema's centraal te stellen in het beschrijven van de scenario's:

- rolverdeling en samenspel tussen gemeente, (zorg)aanbieders en inwoners. Hierbij spelen ook handhaving, toezicht en contractmanagement een rol;
- de wijze waarop de Wmo-ondersteuning bekostigd wordt;
- de manier waarop de toegang is georganiseerd;
- de schaal waarop de uitvoering wordt georganiseerd (op wijk- of gemeenteniveau). De gekozen schaal hangt samen met de wijze waarop bekostiging en toegang is georganiseerd.

Toegang wordt vaak als centraal element genoemd als het over sturing gaat. De gedachte is: wie de toegang in handen heeft, bepaalt wie hulp krijgt en wat dat kost. Dit was ook in Kerkrade de afgelopen jaren bepalend in beleid en uitvoering. Toegang is echter een onderdeel van regie en sturing. Ook bekostiging, samenwerking, klanttevredenheid, contractmanagement en verantwoording zijn belangrijke sturingsprincipes. Een sturingsmodel dat alleen afspraken maakt over toegang is een zwak model. Om een metafoor te gebruiken: 'Je kunt de voordeur wel bewaken, maar als de achterdeur openstaat, of als je niet weet wat er in huis gebeurt, heb je te weinig grip op kwaliteit en kosten'. Grip ontstaat als resultaat van een samenhangend pakket aan sturingsmaatregelen dat consequent en in samenhang wordt uitgevoerd.

2.5.1 Rolverdeling en samenspel

Bij de uitvoering van de Wmo zijn altijd inwoners, maatschappelijke organisaties (informele hulp, welzijn, ondersteuning) en de gemeente betrokken. Wie welke rol speelt in het behalen van de gewenste resultaten is afhankelijk van de visie sociaal domein en de manier waarop de visie is vertaald in uitvoering.

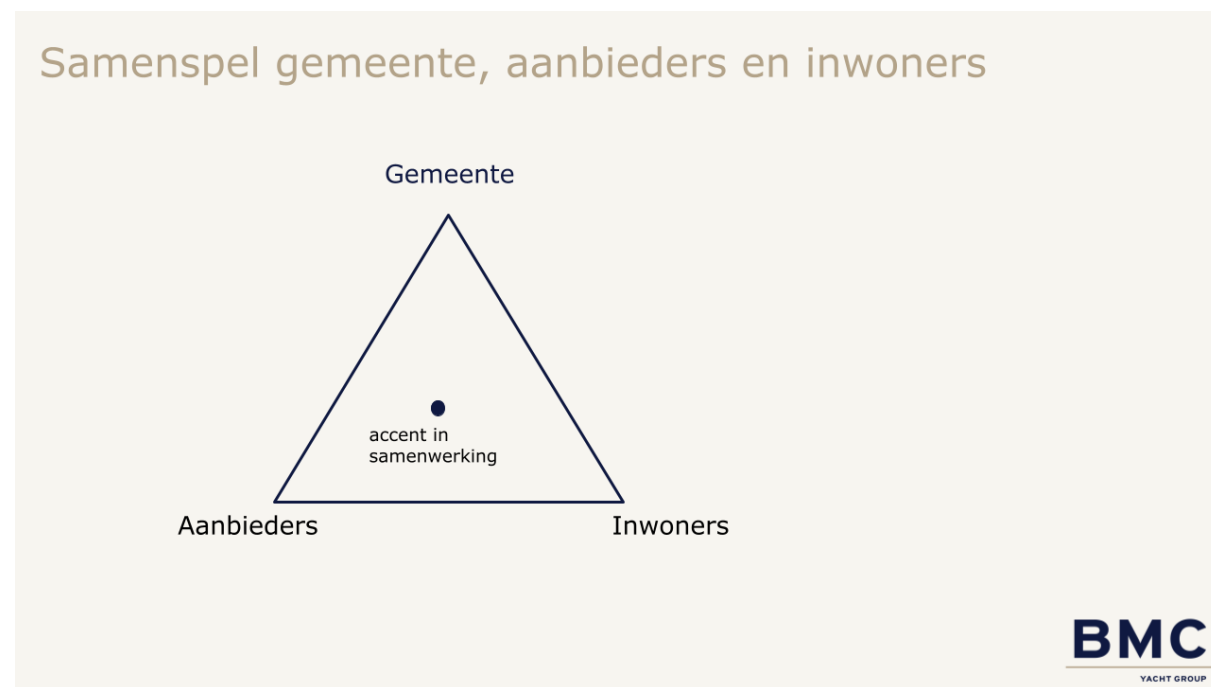
Het samenspel tussen gemeente, aanbieders en inwoners is een driehoek met een bepaald accent (de zwarte punt).

Het gaat in het samenspel onder andere over de volgende onderwerpen:

- resultaat voor inwoners (zelfredzaamheid, zelforganiserend vermogen en participatie);
- verbinden formele en informele hulp;
- kwaliteit van dienstverlening;
- omgaan met kwetsbare doelgroepen;

- verdeling van rollen en verantwoordelijkheden;
- risico's (financieel, kwaliteit) nemen en vermijden;
- verantwoording en evaluatie dienstverlening.

Het samenspel tussen gemeente, aanbieders en inwoners kan op verschillende manieren worden vormgegeven.



Figuur 1: Samenspel gemeente, aanbieders en inwoners

In de drie scenario's ligt het accent in het samenspel ergens anders.

2.5.2 Vormen van bekostiging

	Inspanning	Resultaat
Gebied	Beschikbaarheid (alg vz) Subsidie voor aanwezigheid voorziening op basis van opgave in dit gebied	Taakgericht (alg vz) Bekostiging gekoppeld aan het behalen van een resultaat in een gebied. Budget op basis van aantal inwoners en/of opgave in het gebied
Cliënt	Inspanningsgericht (maatwerk vz) Financiering voor een verrichte inspanning per geleverde eenheid /op declaratiebasis (pxq)	Taakgericht (maatwerk vz, eventueel alg vz) Bekostiging (totaal budget) gekoppeld aan het behalen van een (gemiddeld) resultaat voor een groep cliënten. De verantwoording vindt plaats op het gemiddeld behaalde resultaat.

		Trajectfinanciering (maatwerk vz, eventueel alg vz) Bekostiging (individueel budget) gekoppeld aan het behalen van een resultaat specifiek voor een cliënt. Verantwoording vindt plaats op het resultaat voor een specifieke cliënt.
--	--	---

Tabel 1: Vormen van bekostiging

2.5.3 Vormen van toegang

	Algemene voorziening	Maatwerkvoorziening
Gebied	Lichte toegangstoets en uitvoering bij professionals	Onderzoek en toegang bij professionals, in mandaat of in de vorm van advies, formeel bekrachtigd door de gemeente
Gemeente	Gemeente heeft geen rol in de toegang tot algemene voorzieningen	Indicatiestelling op basis van onderzoek
Aanbieder	Lichte toegangstoets en uitvoering bij professionals	Advies, besluit door de gemeente

Tabel 2: Vormen van toegang

2.6 Overzicht drie scenario's

In hoofdstuk 3 worden de scenario's beschreven aan de hand van een afwegingskader. We besteden daarbij ook aandacht aan de risico's en kansen die stakeholders hebben ingebracht. In de oorspronkelijke opzet was sprake van vier scenario's. In overleggen met de begeleidingsgroep en aanbieders kwam naar voren dat het vierde scenario 'vangnet kwetsbare inwoners' eerder een uitwerking is dan een zelfstandig scenario. Sturen op een vangnet voor kwetsbare inwoners kan vooral via de toegang. De opties voor de toegang die bij de verschillende scenario's zijn uitgewerkt, geven hiervoor voldoende mogelijkheden. Daarnaast kan extra aandacht voor kwetsbare inwoners geborgd worden door ondersteuning te bekostigen die tegemoetkomt aan de vraag van de meest kwetsbare inwoners.

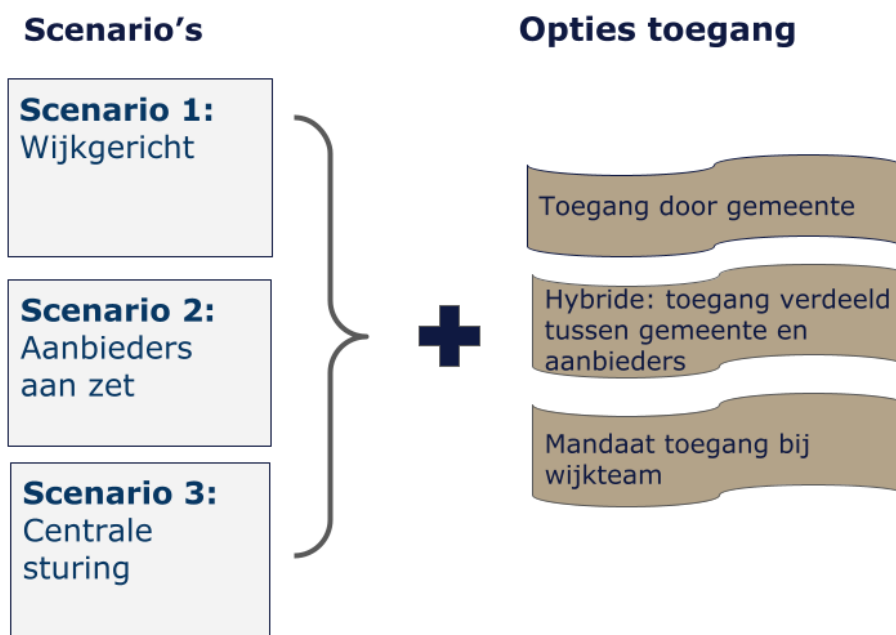
Scenario	Rol gemeente	Rol inwoners	Rol aanbieders	Bekostiging	Toegang
1 Wijkgericht Opgave per wijk staat centraal	Partnerschap Regie op hoofdlijnen	Partnerschap Bijdragen aan netwerken	Partnerschap Consortium of hoofd-aannemer	Beschikbaarheid (bijv. alg. voorziening) en taakgericht per gebied	Gemeente of hybride (gemeente-aanbieders) of wijkteam
2 Aanbieders aan zet Keuzevrijheid Relatie aanbieder - inwoner centraal	Markt-meester (reguleert het speelveld)	Consument	Aannemer van opdracht met veel ruimte voor uitvoering op maat	Op cliëntniveau (inspanningsgericht of resultaat)	Gemeente of hybride (gemeente en aanbieders voor lichte vormen van ondersteuning)
3 Centrale sturing Relatie gemeente - inwoner centraal	Uitvoerder en regie op geheel	Zorgvrager	Uitvoerder	Op cliëntniveau (inspanning of traject-financiering)	Gemeente

Tabel 3: Drie scenario's

H3 | Scenario's

3.1 Scenario's en opties

In het vorige hoofdstuk hebben we scenario's op hoofdlijnen beschreven. In paragraaf 3.3 behandelen we de drie scenario's uitgebreider, brengen we in beeld wat de kenmerken zijn en welke kansen en risico's stakeholders zien.



Figuur 2: Scenario's en opties voor toegang

3.2 Afwegingskader

Om de scenario's systematisch te bespreken en te wegen, is een afwegingskader gemaakt. Bij elk scenario zijn de volgende vragen gesteld:

1. Wat zijn gevolgen voor de dienstverlening?
2. Wat betekent dit scenario voor de positie van inwoners?
3. Wat zijn consequenties voor regievoering en sturing door de gemeente?
4. Wat zijn gevolgen voor bestaande inkoopafspraken?
5. Welke kansen en risico's zien stakeholders?

Schematisch ziet het afwegingskader er als volgt uit:

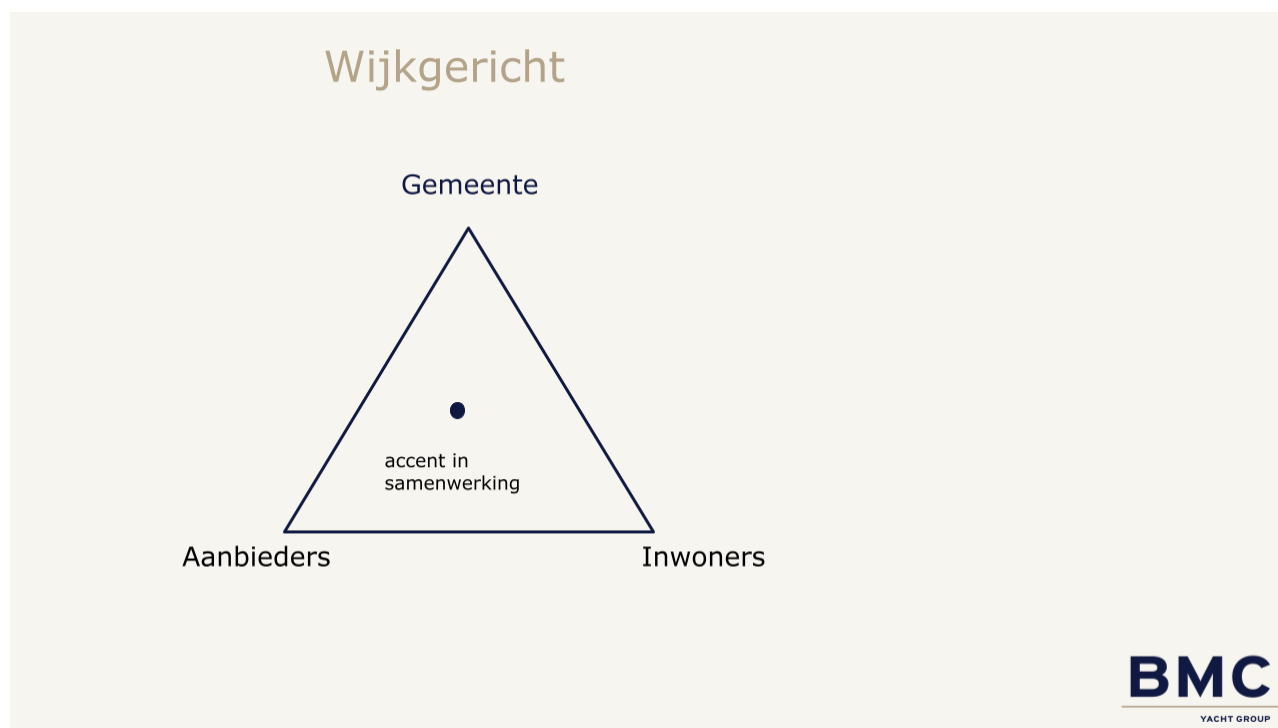
	afweging 1	afweging 2	afweging 3	afweging 4	afweging 5
scenario 1					
optie toegang 1					

optie toegang 2					
optie toegang 3					
scenario 2					
scenario 3					

Tabel 4: Afwegingskader

In de toelichting op de scenario's geven we een kwalitatieve beschrijving. Het afwegingskader is daarmee geen optelsom van + en - maar een afweging van mogelijkheden, kansen en risico's. De beschrijvingen vormen input om een afgewogen keuze te maken voor een van de scenario's.

3.3 Scenario 1: Wijkgericht



Figuur 3: Scenario wijkgericht

Beschrijving

In dit scenario is Wmo-ondersteuning georganiseerd op wijkniveau. Basis voor de ondersteuning is de opgave die specifiek voor die wijk geldt. Denk daarbij aan bepaalde kenmerken van een wijk en haar bewoners zoals: vergrijzing, laaggeletterdheid, WOZ-waarde, demografische samenstelling, armoede, sociale cohesie en aanwezigheid van basisvoorzieningen. Het samenspel tussen gemeente, aanbieders en inwoners is gebaseerd op partnerschap.

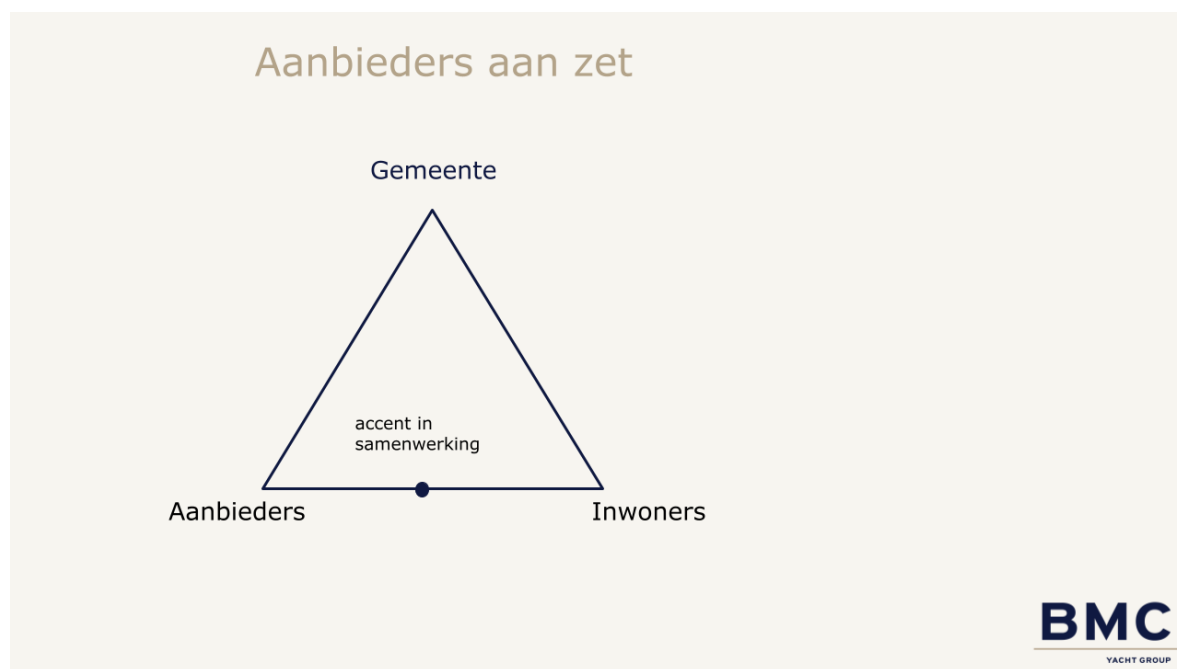
Afwegingskader

1	Dienstverlening	In dit scenario staat de opgave per wijk centraal. Daarom kan de ondersteuning per wijk verschillen. Omdat de opgave centraal staat (en niet het leveren van losse diensten), bestaat de ondersteuning uit arrangementen gericht op zelfredzaamheid en participatie. Door taakgerichte bekostiging (zowel in algemene als in maatwerkvoorzieningen) kan gestuurd worden op het leveren van resultaten waarbij zorg en welzijn gecombineerd worden. Dit kan betekenen dat de producten begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf anders samengesteld worden.
2	Positie inwoners	Als wordt aangesloten bij de leefwereld van inwoners zorgt dat ervoor dat zij actief betrokken zullen zijn bij het zoeken naar oplossingen. Steun vanuit informele netwerken en ideeën van inwoners om de ondersteuning te verbeteren wordt gestimuleerd. Inwoners kunnen terecht op herkenbare plekken in de buurt.
3	Regie en sturing door gemeente	De gemeente stuurt niet alleen op toegang en uitvoering van contracten, maar zoekt ook actief met partners zorg en welzijn naar beste kansen om resultaten te boeken. Het gaat om gezamenlijke visieontwikkeling. Uiteraard blijft de rol van contractbeheerder, financier en verantwoordelijke voor monitoring en voortgang bestaan. Door te sturen op de opgave per wijk verandert de rol en inzet van de gemeente.
4	Consequenties voor inkoop	Dit vraagt een nieuwe inkoopstrategie. Onderdelen: contracten met een beperkt aantal aanbieders/consortium/corporatie, wijkanalyses, taakgerichte bekostiging.
5	Welke kansen en risico's zien stakeholders?	<u>Zorgaanbieders</u> Kansen: Innovatie van de ondersteuning (laagdrempelig, collectief, nieuwe arrangementen). Partnerschap/duurzame inkooprelatie. Ondersteuning dicht bij leefwereld inwoners, waardoor het makkelijker wordt combinaties van zorg, welzijn, arbeid, onderwijs e.d. te maken. Flexibele inzet van ondersteuning door andere vorm van bekostiging en samenwerking, mogelijk minder administratieve lasten. Minder kans op 'hoppen' langs aanbieders door inwoners. Risico's: Minder keuze voor inwoners tussen aanbieders, kleine aanbieders vallen mogelijk buiten de boot, minder mogelijkheden voor specifieke zorgvragen, toegangstaak verzwaart taak voor aanbieders.

		<u>Welzijnsaanbieder</u> Kansen: Verbinden zorg en welzijn. Door andere bekostiging prikkel om ondersteuning anders in te richten. Meer aandacht voor voorliggend veld, ontdebellen van aanbod, benutten netwerken en faciliteiten in de wijk, aansluiten bij leefwereld inwoners. Risico's: Kan iedereen de gevraagde inzet leveren? Druk op samenwerking als geld anders verdeeld wordt. <u>Cliëntperspectief:</u> Kansen: Brede vraagverheldering dicht bij inwoners, gebruikmaken van vindplaatsen in de wijk. Inwoners serieus nemen. Onafhankelijke bril en dus objectief. Risico's: Minder keuzevrijheid, minder maatwerk, door ontbreken onafhankelijke beoordeling gemeente minder rechtszekerheid.
--	--	--

Tabel 5: Scenario wijkgericht

3.4 Scenario 2: Aanbieders aan zet



Figuur 4: Scenario aanbieders aan zet

Beschrijving

In dit scenario blijft de gemeente verantwoordelijk voor de toewijzing van zorg. Een deel van de voorbereiding van het onderzoek en de vertaling ervan in een plan van aanpak kan bij aanbieders belegd worden. Aanbieders zijn niet specifiek gebonden aan een wijk in Kerkrade. De gemeente kan in de contracten specifieke opdrachten meegeven over samenwerking en verbinding met voorliggende voorzieningen. De bekostiging van de ondersteuning blijft echter gericht op het leveren van producten of trajecten per aanbieder.

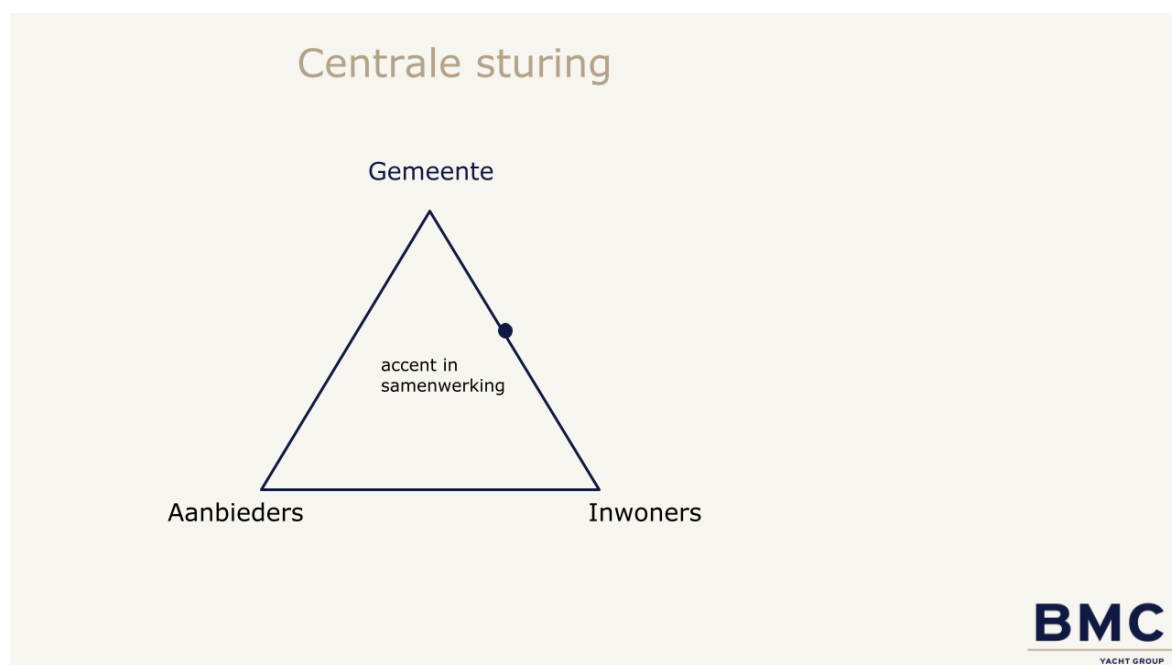
Afwegingskader

1	Dienstverlening	De voorzieningen blijven op dezelfde manier in stand als in de huidige situatie. De keuzevrijheid van inwoners kan een stimulans zijn voor aanbieders om zich onderling te onderscheiden. Hierdoor kan meer maatwerk ontstaan.
2	Positie inwoners	Van inwoners wordt gevraagd dat ze zich actief oriënteren op de gewenste zorg en de aanbieder die dit kan leveren. De gemeente blijft de randvoorwaarden bewaken, maar zal meer overlaten aan de communicatie tussen aanbieders en inwoners.
3	Regie en sturing door gemeente	De gemeente voert regie op het geheel, draagt zorg voor kwaliteit en beschikbaarheid van de ondersteuning. Daarnaast verzorgt de gemeente het onderzoek en de toewijzing van zorg. De gemeente contracteert afzonderlijke aanbieders.
4	Consequenties voor inkoop	Als voor dit scenario gekozen wordt, kunnen de principes voor de inkoop gehandhaafd blijven. Als de aanbieders een rol in de toegang gaan spelen, zal dit onderdeel moeten worden van de contractering.
5	Welke kansen en risico's zien stakeholders?	<u>Zorgaanbieders</u> Kansen: Ruimte voor veel aanbieders, zowel grote als kleine. Ook ruimte voor aanbieders die een specifieke niche bedienen. Keuzevrijheid voor inwoners. Risico's: Een scenario van 'ieder voor zich', wellicht gaat een deel van de huidige samenwerking verloren. Zorg is geen markt waarop je met elkaar kunt concurreren. De wijk als werkgebied staat niet centraal, er is geen verbinding met welzijn en andere voorzieningen. Geen prikkel om samen te werken. Mogelijkheden voor vernieuwing afhankelijk van contractvoorwaarden. <u>Welzijnsaanbieder</u> Kansen: Ondernemerschap bij aanbieders kan uitdagen om te komen tot

		slimme oplossingen die kosten besparen en/of tot meer klanttevredenheid leiden. Risico's: Geen verbinding met de wijk, ieder voor zich. Risico dat inwoners niet krijgen wat ze nodig hebben. Zorg wordt te duur als er niet ingezet wordt op combinaties van formele en informele oplossingen. Geen verbinding met de wijk, ieder voor zich. <u>Clïëntperspectief</u> Kansen: Keuzevrijheid, aandacht voor gesprek tussen inwoner en aanbieder om tot juiste zorg te komen. Risico's: Vraagt zelfstandigheid van inwoners om de juiste keuze te maken; misschien teveel van kwetsbare inwoners (laaggeletterden/digibeten). Indien toegang bij de aanbieder, staat de onafhankelijkheid van de toegang onder druk. Vraagt stevige regie van de gemeente.
--	--	---

Tabel 6: Scenario aanbieders aan zet

3.5 Scenario 3: Centrale sturing



Figuur 5: Scenario centrale sturing

Beschrijving

Kenmerkend voor dit scenario is de directe aansturing van aanbieders door de gemeente. Voor elke zorgaanbieder geldt een eigen aansturingslijn. Deze loopt zowel via de toegang (beschikkingen voor maatwerkvoorzieningen door de gemeente) als via de contractering van zorg (afrekenen en verantwoorden per geleverde eenheid). De welzijnsaanbieder heeft een eigen aanstuingslijn gebaseerd op een subsidiecontract. Onderlinge afstemming tussen de gemeente en aanbieders vindt plaats in een jaarlijkse overlegtafel. Contracten worden voor de periode van drie tot vier jaar afgesloten. Het samenspel wordt gekenmerkt door samenwerking, maar de wederzijdse afhankelijkheid is beperkt. Centrale sturing betekent dat op gemeentelijk niveau wordt gestuurd en dat de gemeente de contouren van de uitvoering bepaalt.

Afwegingskader

1	Dienstverlening	De gemeente bepaalt de contractvoorwaarden, toegang en verantwoording. Dit is de basis voor de dienstverlening. De Wmo-voorzieningen voldoen aan de kwaliteitsnormen zoals gesteld door de gemeente, zijn beschikbaar op gemeentelijk niveau en zijn omschreven op productniveau.
2	Positie inwoners	Inwoners kunnen direct terecht bij de gemeente met hun ondersteuningsvragen. Op basis van de toegang die de gemeente verleent, kunnen inwoners zelf kiezen van welke aanbieder zij de ondersteuning willen ontvangen.
3	Regie en sturing door gemeente	Contract per aanbieder op basis van pxq. Welzijnsaanbieder heeft subsidiebeschikking. Losse aansturingslijnen per aanbieder. Beleidskader, verordening en overlegtafels borgen de samenhang in de uitvoering.
4	Consequenties voor inkoop	Als voor dit scenario gekozen wordt, kunnen de principes voor de inkoop gehandhaafd blijven.
5	Welke kansen en risico's zien stakeholders?	<u>Zorgaanbieders</u> Kansen: Heldere scheiding tussen toegang en uitvoering. Er is ervaring met deze werkwijze, kansen om de ontwikkeling op deze werkwijze verder uit te bouwen. Je kunt voortbouwen op dingen die goed gaan en andere zaken verbeteren. Risico's: Geen prikkel voor vernieuwing, omdat gemeente stuurt op levering van bestaande producten. Geen prikkel voor samenwerking tussen zorgaanbieders en samenwerking met welzijn door losse afspraken per aanbieder en verschillende vormen van bekostiging. Door de wijze van contracteren weinig flexibiliteit in op- en afschalen en weinig ruimte voor aanbieders

		om uitvoering op maat te leveren. Veel bureaucratie (strikte afspraken over uitvoering, wijze van verantwoording, toegang die door aanbieders dunnetjes overgedaan wordt). <u>Welzijnsaanbieder</u> Kansen: Voor afzonderlijke partijen is helder welke ondersteuning zij moeten leveren. Inwoners kunnen terecht bij de gemeente voor een onafhankelijk onderzoek. Risico's: Door afzonderlijke financiering zorg en welzijn belemmering om samen te werken. Door toegang gericht op maatwerkvoorzieningen minder nadruk op sociale basis en voorliggend veld. Weinig aandacht voor infrastructuur en mogelijkheden op wijkniveau. <u>Cliëntperspectief</u> Kansen: Centrale toegang voor alle inwoners hetzelfde biedt rechtsgelijkheid en zekerheid los van aanbiederbelang. Er is één loket. Risico's: Inwoners moeten tweemaal hun verhaal doen (eerst bij gemeente, daarna bij de aanbieder). Kansen laten liggen in de verbinding met het voorliggend veld. Er wordt niet op resultaat gestuurd en geen prikkel op op- en afschalen. Psychisch kwetsbare inwoners stappen liever richting zorgaanbieder. Minder flexibiliteit.
--	--	--

Tabel 7: Scenario centrale sturing

3.6 Opties toegang bij de scenario's

Omdat toegang een belangrijk thema is binnen de gemeente Kerkrade, besteden we hier extra aandacht aan de verschillende opties.

Gemeente

Inwoners met ondersteuningsvragen melden zich in de wijk (informatie en advies, algemene voorzieningen) of bij de gemeente. De toegang tot maatwerkvoorzieningen ligt bij de gemeente. Deze doet onderzoek en regelt de toewijzing van zorg. Als tijdens het onderzoek blijkt dat welzijnsvoorzieningen een onderdeel van de ondersteuning vormen, neemt de gemeente contact op met de welzijnsaanbieder om dit onderdeel te borgen in het ondersteuningsplan. Nadat de verwijzing is gegeven, zorgt de uitvoerende (hoofd)aanbieder

voor een plan van aanpak. In dit plan van aanpak kunnen ook voorliggende voorzieningen of eigen oplossingen een plaats krijgen.

Wijkteam

Een wijkteam bundelt kennis van vraagverheldering en onderzoek met kennis van uitvoering en dienstverlening aan inwoners. In de wijk is een team actief met professionals die in de uitvoering van hun taken niet direct belanghebbend zijn namens een aanbieder. Leden van het wijkteam zijn professionals met een achtergrond in zorg, welzijn of gemeentelijke toegang. Een mix van deze expertises is gewenst. Het wijkteam heeft het mandaat van het college om de toegang tot maatwerkvoorzieningen te geven. Inwoners melden zich bij het wijkteam, waar een ondersteuningsplan wordt gemaakt. Het wijkteam stelt de benodigde ondersteuning samen (zowel eigen oplossingen, informele oplossingen, algemene voorzieningen als maatwerkvoorzieningen) en levert zelf zo mogelijk ook een deel van de ondersteuning. Als het college ervoor kiest het wijkteam niet te mandateren, stuurt het wijkteam de aanvraag voor de maatwerkvoorziening naar de gemeente voor een juridische toets en de feitelijke toewijzing. In onze schets van het wijkteam doen we geen uitspraken over de praktische organisatie van bijvoorbeeld het werkgeverschap. Dit is een onderwerp dat past bij de implementatie van het gekozen scenario en de toegangsvorm.

Hybride

In deze variant verdelen aanbieders en de gemeente de taken rond de toegang. Inwoners melden zich in de wijk met hun vraag. Hun vraag wordt opgepakt door medewerkers van zorg- en welzijnsaanbieders op basis van een uniforme systematiek van vraagverheldering. De medewerker maakt samen met de inwoner een ondersteuningsplan (arrangement van eigen oplossingen, sociale basis, algemene voorzieningen en/of maatwerkvoorzieningen). Als maatwerkvoorzieningen een onderdeel uitmaken van het ondersteuningsplan, wordt het plan vastgesteld door de gemeente (inhoudelijke en juridische toets). Een variant is dat de gemeente zelf het onderzoek uitvoert als er maatwerkvoorzieningen aan de orde zijn. De gemeente verzorgt vervolgens de toewijzing tot de zorg.

H4 | Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De gemeente heeft ambities om te komen tot transformatie van de ondersteuning en om deze kostenbesparend uit te voeren. Deze ambities zijn in de periode 2018-2022 nog onvoldoende gerealiseerd.

Vanaf de invoering in 2015 zijn de Wmo-voorzieningen individuele begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf nog niet vernieuwd. De basis hiervoor is al gelegd in onder andere het concept van Samen leven. De wens om de transformatie door te zetten is aanwezig bij Amo, gemeente en aanbieders.

Gemeente Kerkrade werkt in de huidige situatie volgens het principe van centrale sturing, waarin de gemeente zowel de regie voert (opdrachtgever, stelselverantwoordelijke) als verantwoordelijk is voor de uitvoering (toegang door de gemeente). De sturing richt zich met name op de toegangsrol en minder op samenwerking, bekostiging en monitoren van behaalde resultaten.

4.2 Aanbevelingen

Het is aan college en raad om de keuze voor een scenario te maken. Deze rapportage geeft bouwstenen voor een onderbouwde keuze. In de volgende aanbevelingen vatten we nog enkele kernelementen van een onderbouwde keuze samen.

Kies voor samenhang

Met de gemeente, zorgaanbieders, welzijnsaanbieder en Amo zijn drie scenario's ontwikkeld en besproken. Elk scenario kent risico's en kansen. Los van voorkeuren van stakeholders geven partijen aan dat het van belang is dat een scenario in samenhang wordt uitgevoerd. Dat betekent samenhangende keuzes ten aanzien van partnerschap en rolverdeling, wijkgericht werken, bekostiging, toegang en op te leveren resultaten.

Vertrek vanuit de opgaven

Zorg ervoor dat de opgaven helder zijn. Wat is er nodig voor welke (kwetsbare) inwoners, in welke wijken, welke problemen? Dit start met (wijk)analyses waarin ook de toekomstige ontwikkelingen (o.a. demografie, sociaal economische situatie, arbeidsmarkt, digitalisering) worden meegenomen. Sluit aan bij de context van inwoners door hun vragen op verschillende levensgebieden te verbinden, hun leefwereld te kennen en hun draagkracht te versterken.

Neem de regie

Investeer in het sturen op samenhang tussen toegang, bekostiging en rolverdeling tussen de gemeente, inwoners en aanbieders. Investeer in stapsgewijze veranderingen en vertrek daarbij vanuit de leidende principes van het Kerkraads Wmo-model.

Dwing samenwerking af

Het sociaal domein is een domein waarin veel partners actief zijn (zorg- en welzijnsaanbieders, vrijwilligers, mantelzorgers, informele netwerken). Samenwerking in een domein met veel partners ontstaat niet spontaan. Dwing dit af (met behulp van bekostiging, toegang, contractafspraken, resultaatafspraken). Dit is stelselverantwoordelijkheid van de gemeente.

Sociaal domein is breder dan Wmo

Bekijk de Wmo-voorzieningen individuele begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf niet los van de andere voorzieningen in het sociaal domein.

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

27 september 2022

Classificatie : Openbaar

Namen adviseurs :

- Heleen Rijnkels
- Saskia Bijpost

Projectnummer : PO020742

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl