

INKOOP- EN STURINGS- MODELLEN BINNEN HET SOCIAAL DOMEIN



Inkoop- en sturingsmodellen binnen het sociaal domein

| | |
|---|----------|
| 1. Inleiding | 2 |
| 2. Sturingsinstrumenten | 2 |
| 2.1 gezamenlijke inkoop | 3 |
| 2.2 Aanbestedingsprocedure | 3 |
| 2.3 Bekostigingsmethode | 4 |
| 2.4 keuzevrijheid van de cliënt | 4 |
| 2.5 Contractduur | 4 |
| 2.6 flexibiliteit van de contracten | 4 |
| 3. Inkoop en sturing sociaal domein Lelystad | 5 |
| 3.1 Inkoop Wmo | 5 |
| 3.2 Inkoop Jeugdhulp | 7 |
| 3.3. Inkoop Participatiewet | 9 |
| 4. Samenvatting en conclusies | 9 |

Inkoop- en sturingsmodellen binnen het sociaal domein.

1. Algemeen

Het sociaal domein is volop in ontwikkeling. Het is belangrijk hier sturing op te houden.

De raad heeft op 4 april 2017 het [Rekenkamerrapport](#) “De praktijk zal het leren; de noodzaak van resultaatfinanciering voor beheerste transformatie in de inkoop, aanbesteding en subsidiëring in het sociaal domein” besproken. Daarbij is besloten dat een aantal aanbevelingen wordt meegenomen in het traject om te komen tot de kadernota Sociaal Domein 2019-2023.

Een van de aanbevelingen is de raad te voorzien van een heroverweging van de gemaakte keuzes voor de inzet van inkoop- en sturingsinstrumenten in het sociaal domein.

In deze notitie zullen we nader ingaan op de inkoopkant en de mogelijkheden die de verschillende inkoopvarianten bieden om te sturen.

In hoofdstuk 2 wordt in algemene zin ingaan op de inkoop en de daarmee samenhangende sturingsinstrumenten.

In hoofdstuk 3 is per decentralisatie aangegeven wat de situatie in Lelystad is, welke vormen van inkoop binnen het sociaal domein gebruikt worden en welke sturingsmogelijkheden dit geeft.

Hoofdstuk 4 bevat een samenvatting en aanbevelingen.

In deze notitie focussen we ons op de inkoopkant en de daarmee samenhangende sturingsinstrumenten. Het is de bedoeling de bevindingen uit deze notitie mee te nemen in de Kadernota Sociaal Domein 2019-2023.

Er zijn daarnaast ook allerlei andere sturingsinstrumenten zoals de monitoring van het gebruik, het meten van de klanttevredenheid en het monitoren van bezwaren, klachten en signalen uit het veld. Ook vindt er regelmatig overleg plaats met het veld om ontwikkelingen te bespreken en, als dat nodig is, bij te sturen. In deze notitie zullen we niet verder richten op deze sturingsinstrumenten maar ons beperken tot de sturing die de verschillende inkoopvarianten bieden.

2. Sturingsinstrumenten

De gemeente is opdrachtgever voor een groot aantal taken binnen het sociaal domein. De gemeente heeft daarbij de regie. De uitvoering is vrijwel geheel neergelegd bij externe partijen. Vrijwel alle taken op het terrein van Wmo, Jeugdhulp en Participatiewet zijn uitbesteed. De wijze waarop dit is geregeld biedt kansen maar brengt ook risico's met zich mee.

In dit hoofdstuk zullen we een aantal sturingsinstrumenten beschrijven, die samenhangen met de wijze waarop wordt ingekocht. Er is hierbij aangesloten bij een [CPB rapport](#) over de uitbesteding van gemeentelijke taken in het sociaal domein¹.

In het CPB rapport worden de volgende sturingsinstrumenten genoemd:

- 3 gezamenlijke inkoop
- 4 aanbestedingsprocedure
- 5 bekostigingsmethode
- 6 keuzevrijheid van de cliënt
- 7 contractduur
- 8 flexibiliteit van de contracten.

¹ CPB rapport d.d. 10-12-1015 “Taken uitbesteed, maar dan? De gemeente als inkoper binnen het Sociaal domein”.

2.1 Gezamenlijke inkoop

Gemeenten kunnen ervoor kiezen lokaal of samen met andere gemeenten in te kopen.

Gemeenten kunnen door gezamenlijke inkoop hun positie in de onderhandelingen met aanbieders versterken. Ook kan gezamenlijke inkoop schaalvoordelen met zich meebrengen. Mogelijke nadelen zijn dat individuele gemeenten bij regionale inkoop wat verder afstaan van het inkoopproces en minder directe zeggenschap hebben.

Wat betreft de schaalvoordelen kan worden vermeld dat er [recent een onderzoek](#) is uitgevoerd naar de doelmatigheid van gemeentelijke samenwerking. Er is daarbij onderzocht of samenwerking heeft geleid tot lagere uitgaven. De conclusie van dit onderzoek is dat de besparingsmogelijkheden door opschaling in het sociaal domein twijfelachtig zijn.

2.2 Aanbestedingsprocedure

Binnen het sociaal domein worden diverse voorzieningen/diensten met subsidie ingekocht. Daarnaast worden er allerlei diensten en producten ingekocht via aanbestedingsprocedures. Er zijn diverse aanbestedingsprocedures mogelijk. Een paar belangrijke varianten:

- 9 Bij onderhands aanbesteden betreft de gemeente een beperkt aantal aanbieders bij de inkoopprocedure.
- 10 Bij openbaar aanbesteden publiceert de gemeente de opdracht openbaar. De procedure staat open voor alle geïnteresseerde aanbieders. Een bijzondere variant hierbij is het "Zeeuws model" waarbij de gemeente de tarieven en kwaliteitseisen vaststelt en elke partij die hieraan voldoet in principe wordt gecontracteerd.
- 11 Bestuurlijk aanbesteden wordt gekenmerkt door overleg. Partijen (gemeente(n) en aanbieders) gaan met elkaar in gesprek en vanuit overleg komt een contract tot stand en blijven partijen in gesprek nadien.

Daarnaast zijn er allerlei tussenvormen mogelijk.

In onderstaande tabel zijn de voor- en nadelen van een aantal verschillende aanbestedingsprocedures in beeld gebracht.

| | Voordelen | Nadelen |
|-------------------------|---|--|
| Bestuurlijk aanbesteden | <ul style="list-style-type: none"> • Expertkennis gedurende inkoopproces toegankelijk • Inhoudelijke afstemming over nieuwe producten mogelijk tijdens aanbestedingsprocedure • Insteek is partnerschap in tegenstelling tot concurrentie op prijs | <ul style="list-style-type: none"> • Geen concurrentiestelling in procedure (geen prikkel voor goede verhouding prijs/kwaliteit) • Arbeidsintensief |
| Zeeuws model | <ul style="list-style-type: none"> • Efficiënt inkoopproces, lage administratieve lasten voor inschrijvers en aanbestedende partij | <ul style="list-style-type: none"> • Geen concurrentiestelling in procedure (geen prikkel voor goede verhouding prijs/kwaliteit) • Risico op te lage tarieven (weinig inschrijvingen, druk op kwaliteit) of te hoge tarieven (gemeente betaalt meer dan nodig, inefficiënte zorgaanbieders blijven overeind) |
| Meervoudig onderhands | <ul style="list-style-type: none"> • Geen risico op buitensporig aantal inschrijvingen | <ul style="list-style-type: none"> • Beperkte mededinging • Bij één-op-één onderhandelingen toch arbeidsintensief |
| Klassieke aanbesteding | <ul style="list-style-type: none"> • Concurrentiestelling leidt tot goede verhouding prijs/kwaliteit | <ul style="list-style-type: none"> • Zelf eisen, voorwaarden en producten bedenken (eventueel marktkennis ophalen met marktconsultaties) |
| Best Value Procurement | <ul style="list-style-type: none"> • Concurrentiestelling leidt tot goede verhouding prijs/kwaliteit • Ruimte tot verkenning invulling opdracht in procedure • Functioneel specificeren (resultaatgericht), leidt tot vernieuwende oplossingen | <ul style="list-style-type: none"> • Tijdrovende procedure • Past niet bij alle contractvormen (bijvoorbeeld 'open raamcontract') |
| Veiling | <ul style="list-style-type: none"> • Concurrentie op prijs | <ul style="list-style-type: none"> • Hoge administratieve lasten |

Bron: Centraal Planbureau 2015 ©

2.3 Bekostigingsmethode

De bekostigingsstructuur wordt doorgaans als een heel belangrijke sturingsinstrument beschouwd. De keuze voor de bekostigingsmethode bepaalt in grote mate de prikkels die de aanbieders ervaren om te investeren in efficiency, kwaliteit en innovatie. De volgende belangrijke bekostigingsvarianten kunnen worden onderscheiden:

- PxQ financiering.
Bij deze bekostigingsmethode wordt bepaald hoeveel uren/producten een aanbieder moet leveren en de aanbieder ontvangt voor elk geleverd uur/product een vastgesteld tarief. Er is sprake van een open-eind regeling.
- Populatiebekostiging.
Bij populatiebekostiging ontvangt de aanbieder een totaal budget, bijvoorbeeld voor dienstverlening in een bepaald gebied. Er is hiermee geen sprake meer van een open-eind regeling.

Naast deze hoofdvormen zijn er ook allerlei tussenvormen mogelijk, zoals het betalen van een gemiddeld bedrag per cliënt.

2.4 Keuzevrijheid voor de cliënt

Keuzevrijheid kan ook een sturingsinstrument zijn. Als een cliënt zelf kan bepalen van welke zorgaanbieder hij/zij zorg ontvangt en relatief eenvoudig over kan stappen, dan kan dit aanbieder prikkelen om te concurreren op kwaliteit. De aanbieder die dan een voor de cliënt aantrekkelijk aanbod heeft, zal dan meer klanten krijgen. Voorwaarde hierbij is wel dat de cliënt voldoende handelingsbekwaam is om de keuze te kunnen maken.

2.5 Contractduur

De looptijd van een contract is een belangrijk instrument dat gemeenten kunnen gebruiken om te sturen. Een wat langere contractduur stimuleert partijen te investeren in innovaties en doelmatigheid. Ook dragen wat langere contracten bij aan zorgcontinuïteit en "rust" in het veld. Het nadeel van langere contracten kan zijn dat de gemeente te afhankelijk wordt van de gecontracteerde partij en de onderhandelingspositie van de gemeente zwakker wordt. Ook hier zijn tussenvormen mogelijk, bijvoorbeeld een contract van een aantal jaren met de mogelijkheid deze een aantal keren te verlengen. Er is daarbij sprake van een wat langduriger contract met de mogelijkheid, als een partij onvoldoende presteert, het contract te beëindigen.

2.6 Flexibiliteit van de contracten

Er kan voor gekozen worden om in een contract een bepaalde mate van flexibiliteit in te bouwen. In het contract kunnen bepalingen worden opgenomen die het mogelijk maken het contract op onderdelen aan te passen, bijvoorbeeld wat betreft de budgetten of tarieven. Hierbij dient in acht te worden genomen dat op grond van het aanbestedingsrecht na gunning de opdracht niet wezenlijk gewijzigd mag worden.

In het volgende hoofdstuk wordt in beeld gebracht hoe de gemeente Lelystad de producten/diensten binnen het sociaal domein inkoopt en op welke wijze de genoemde sturingsinstrumenten daarbij worden ingezet.

3. Inkoop en sturing sociaal domein Lelystad

In dit hoofdstuk is voor de drie onderdelen van het sociaal domein (Wmo, Jeugdhulp en Participatiewet) uitgewerkt hoe wordt ingekocht en in hoeverre de verschillende sturingsinstrumenten hierbij worden ingezet. Er is daarbij kort beschreven welke ervaringen we hiermee als Lelystad hebben. Er is landelijk nog weinig vergelijkend onderzoek gedaan naar de resultaten van de verschillende manieren van inkoop zodat we hier in deze notitie helaas maar beperkt gebruik van kunnen maken.

3.1 Inkoop Wmo

Binnen de Wmo wordt als volgt ingekocht:

- De algemene voorzieningen (ontmoetingsactiviteiten, mantelzorgondersteuning, vrijwilligerswerk, sociaal wijkteams) worden via subsidie ingekocht.
- De lokale maatwerkvoorzieningen worden via openbare aanbesteding ingekocht. Voor huishoudelijke ondersteuning is daarbij aanbesteed op basis van het "Zeeuws model".
- De Wmo vangnetvoorzieningen (beschermd wonen, maatschappelijke opvang e.d.) worden regionaal ingekocht. Er is nu nog sprake van subsidiëring. Het is de bedoeling een aantal van deze voorzieningen in 2019 aan te gaan besteden.

Sturingsinstrumenten:

Sturingsinstrument: gezamenlijke inkoop

De Wmo voorzieningen worden overwegend lokaal ingekocht. De lokale inkoop sluit goed aan bij de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de Wmo (lokaal, dichtbij, in de wijk). De maatwerkvoorzieningen zijn ook van voldoende omvang voor een lokale aanbesteding. Regionale inkoop zal geen/nauwelijks schaalvoordelen opleveren en onvoldoende aansluiten bij de lokale aanpak.

Uitzonderingen hierop zijn het Wmo vervoer en de Wmo vangnettaken (beschermd wonen, maatschappelijke opvang e.d.). Hierbij levert gezamenlijke inkoop wel schaalvoordelen op. De vangnettaken worden regionaal, via de centrumgemeente Almere ingekocht. Het gaat hierbij om regionale voorzieningen, die we als gemeenten gezamenlijk in stand houden. Deze taken worden in de nabije toekomst door gedecentraliseerd naar de afzonderlijke gemeenten. Ook dan zal het nodig blijven om gezamenlijk bepaalde regionale voorzieningen in stand te houden en gezamenlijk in te kopen.

Sturingsinstrument: aanbestedingsprocedure

De Wmo maatwerkvoorzieningen (huishoudelijke ondersteuning, regiotaxi, ondersteuning thuis, dagbesteding, rolstoelen etc.) worden via openbare aanbesteding ingekocht. Voor huishoudelijke ondersteuning is daarbij het "Zeeuws model" toegepast. De aanbestedingen stonden daarbij in principe open voor iedereen, en niet voor een beperkt aantal vooraf geselecteerde partijen, zoals bij onderhandse aanbesteding. De openbare aanbesteding heeft geresulteerd in een selectie van partijen die qua prijs/kwaliteit relatief goed scoren en goed aansluiten bij de lokale situatie.

Onderhands aanbesteden is intensief maar met onderhandse aanbesteding kan op voorhand wel worden bereikt dat lokale partijen meer mogelijkheden krijgen. Gezien de uitkomsten van de openbare aanbestedingen, waarbij lokaal werkende partijen nadrukkelijk een plaats hebben gekregen, zou dit geen meerwaarde hebben gehad.

Sturingsinstrument: bekostigingsmethode

De woon-, rol- en vervoersvoorzieningen worden op basis van PXQ ingekocht. De nieuwe Wmo voorzieningen (dagbesteding en ondersteuning thuis) worden o.b.v. populatiebekostiging ingekocht

waarbij per stadsdeel/doelgroep een budget beschikbaar is. Huishoudelijke ondersteuning wordt via een tussenvorm ingekocht: per cliënt wordt een gemiddeld bedrag betaald.

Deze bekostigingsmethodes sluiten goed aan bij het soort product. Bij concrete producten zoals rolstoelen en scootmobielen wordt afgerekend o.b.v. het aantal afgenomen producten. Bij de meer flexibele diensten zoals ondersteuning thuis en dagbesteding wordt gewerkt met populatiebekostiging. Er wordt daarbij niet meer afgerekend op basis van aantal uren of aantal dagdelen. De professional heeft hiermee de ruimte en verantwoordelijkheid om in overleg met de klant te kijken wat nodig en wenselijk is. Ook kan de professional zo flexibel inspelen op veranderende situaties en snel meer- of minder inzetten als dat nodig/gewenst is. Verder stimuleert dit de leveranciers om te komen tot innovatie en efficiencymaatregelen.

Wij zien dat deze vorm van bekostiging en de sturing die hiervan uitgaat in Lelystad goed werkt. We zien dat inwoners over het algemeen tevreden zijn², goed worden geholpen en dat de ondersteuning, als het nodig is, snel wordt aangepast. Ook zien we nieuwe vormen van ondersteuning van de grond komen, zoals de buurtkamers.

Sturingsinstrument: keuzevrijheid

Keuzevrijheid wordt binnen de Wmo op verschillende manieren als sturingsinstrument ingezet. Bij de woon-, rol- en vervoersvoorzieningen was er per voorziening één partij gecontracteerd zodat keuzevrijheid als sturingsinstrument hier niet van toepassing is. Voor wat betreft de rolvoorzieningen (rolstoelen, scootmobielen e.d.) is er nu voor gekozen meerdere partijen te contracteren waardoor partijen wellicht meer gestimuleerd worden kwaliteit te leveren.

Voor huishoudelijke ondersteuning zijn er diverse partijen gecontracteerd. De inwoner kan dan zelf een leverancier kiezen en eventueel overstappen als hij/zij dat wil. Ook hier kan keuzevrijheid als sturingsinstrument werken.

Voor de nieuwe Wmo voorzieningen wordt gewerkt met hoofdaannemers. In deze situatie werkt keuzevrijheid nauwelijks als sturingsinstrument: men kan niet overstappen naar een andere hoofdaannemer en daarmee stimuleren dat de leverancier goede kwaliteit levert. Men kan wel voor een PGB kiezen. Het werken met een beperkt aantal partijen biedt wel de mogelijkheid beter te sturen op inhoud. Het is efficiënter en eenvoudiger afspraken te maken met en tussen partijen en hun inzet op elkaar af te stemmen.

Overigens moeten de hoofdaannemers wel keuzemogelijkheden bieden. Zij werken samen met diverse onderaannemers zodat er voor klanten diverse keuzemogelijkheden zijn.

Sturingsinstrument: contractduur

Voor alle Wmo voorzieningen is gekozen voor een wat langere contractduur zodat het voor partijen aantrekkelijk is te investeren in innovatie en zaken die zich over wat langere termijn terugverdienen. Maar ook ten behoeve van de continuïteit in de dienstverlening voor cliënten/hulpverleners is het wenselijk meerjarenafspraken te maken.

Sturingsinstrument: flexibiliteit contracten

Er is in de Wmo contracten een bepaalde mate van flexibiliteit ingebouwd waarmee gestuurd kan worden. Alle contracten voor huishoudelijke ondersteuning, dagbesteding en ondersteuning thuis hebben bijvoorbeeld een looptijd van vijf jaar: twee jaar als basis met de optie het contract drie keer met een jaar te verlengen. Er zijn hiermee in principe meerjarenafspraken gemaakt maar het is mogelijk om, als de dienstverlening ontoereikend is, het contract eerder te beëindigen. Ook zijn er in de contracten voor ondersteuning thuis en dagbesteding bepalingen opgenomen over het eventueel aanpassen van de budgetten, bijvoorbeeld als het aantal cliënten met een bepaald percentage stijgt of daalt.

² Zie [Cliëntervaringsonderzoek Wmo](#)

Samenvatting/conclusie

Er wordt bij de inkoop van Wmo voorzieningen in meer of mindere mate gebruik gemaakt van de verschillende sturingsinstrumenten. De algemene lijn is:

- Er wordt voor de Wmo vooral lokaal ingekocht tenzij er sprake is van regionale voorzieningen zoals regiotaxi en de vangnetvoorzieningen.
- Alle lokale Wmo maatwerkvoorzieningen worden via openbare aanbesteding ingekocht.
- Voor concrete producten zoals rolstoelen en scootmobielen wordt uitgegaan van PxQ financiering. Voor minder concrete dienstverlening zoals ondersteuning thuis wordt gewerkt met populatiebeposting (budgetfinanciering).
- Keuzevrijheid wordt als sturingsinstrument beperkt ingezet. Er worden (m.u.v. huishoudelijke ondersteuning) maar een beperkt aantal partijen gecontracteerd. Deze partijen moeten overigens wel keuzemogelijkheden bieden.
- Er is sprake van langer lopende contracten waarin wat betreft de looptijd een bepaalde mate van flexibiliteit is ingebouwd.

Wij zien dat de gekozen inkoopstrategieën goed aansluiten bij de gekozen uitgangspunten in het sociaal domein: gemeente in de regie, ruimte voor de professional, maatwerk bieden, adequaat inspelen op de ondersteuningsvraag, beperken bureaucratie, beperken open eindregelingen, stimuleren innovatie en transformatie e.d.

De traditionele sturing binnen de zorg lag met name bij het vooraf indiceren van een aantal uren/dagdelen en vervolgens controleren en of deze zijn gemaakt en op basis hiervan financieren. Het invullen van de ondersteuning is nu voor een belangrijk deel de verantwoordelijkheid van de professional die in overleg met de cliënt bepaalt wat nodig is. De gemeente stuurt hierbij vooral op het resultaat: is de klant tevreden, zijn er klachten of signalen dat iets niet goed gaat, welke innovaties worden er ingezet, hoeveel en welke klanten worden bediend, wordt er goed samengewerkt met andere partijen in de wijk etc.

3.2 Inkoop jeugdhulp

Binnen de jeugdhulp wordt als volgt ingekocht:

- De zeer specialistische jeugdhulp wordt door de VNG landelijk ingekocht, zodat het aanbod van deze specialistische voorzieningen gehandhaafd blijft. Dit is geregeld in een Landelijk Transitiearrangement (LTA).
- Een ander deel van specialistische jeugdhulp wordt regionaal ingekocht/gesubsidieerd door de Aankoopcentrale Flevoland. Het gaat hierbij om de volgende zes inkooppakketten: Veilig Thuis, Pleegzorg, Residentiële jeugdhulp, Jeugdbescherming en jeugdreclassering, Jeugd GGZ en Jeugdzorg plus. Veilig Thuis, Pleegzorg, Residentiële jeugdhulp, Jeugdbescherming en jeugdreclassering worden gesubsidieerd, de andere pakketten worden aanbesteed.
- Lokaal wordt dagbehandeling, dagbesteding, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf ingekocht via een openbare aanbesteding op basis van het "Zeeuws model".

Sturingsinstrumenten:

Sturingsinstrument: gezamenlijke inkoop

Er wordt binnen de jeugdhulp nu nog veel gezamenlijk met de andere Flevolandse gemeenten ingekocht. Binnen de jeugdhulp is er de ontwikkeling/wens om meer lokaal in te gaan kopen en daarmee meer direct aan te sluiten bij de lokale situatie. Vanaf 2018 gaat de inkoop van jeugd GGZ van regionaal naar lokaal, met uitzondering van de essentiële/top specialistische functies (klinische ggz, verslavingszorg, forensische zorg, eetstoornissen en interculturele ggz). Deze essentiële/top specialistische functies blijven regionaal ingekocht.

Sturingsinstrument: aanbestedingsprocedure

LTA is aanbesteed. De VNG heeft met zeer specialistische jeugdhulp landelijke raamovereenkomsten gesloten. Gemeenten rekenen naar gebruik af.

De grote Jeugd GGZ aanbieders zijn gecontracteerd d.m.v. een meervoudig onderhands aanbesteding. Dit om op maat gesneden innovatieafspraken te kunnen maken. De vrijgevestigden en kleine jeugd GGZ aanbieders (minder dan € 160.000,- omzet per jaar) zijn via een openbare digitale procedure aanbesteed.

Jeugdzorg plus is openbaar aanbesteed. Dagbehandeling, dagbesteding, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf zijn ook openbaar aanbesteed. Daarbij is het "Zeeuws model" toegepast.

Veilig Thuis, Pleegzorg, Residentiële jeugdhulp, Jeugdbescherming en jeugdreclassering worden gesubsidieerd. De subsidies voor deze regionale jeugdhulp worden afgebouwd. Het is de bedoeling, dat we vanaf 2019 niet meer subsidiëren maar via aanbesteding gaan inkopen. Landelijk loopt een discussie of aanbesteding ook moet gelden voor gecertificeerde instellingen. Als daar een uitzondering voor wordt gemaakt, dan zullen we dat volgen.

Sturingsinstrument: bekostigingsmethode

Het merendeel van jeugdhulp wordt op basis van PxQ ingekocht/gesubsidieerd. Alleen Veilig Thuis wordt als een instandhouding van een voorziening gesubsidieerd.

Het is de bedoeling dat we jeugdhulp met verblijf vanaf 2019 taakgericht gaan bekostigen met een vooraf vastgesteld budget, met een plafond (maximum). De hoogte van het budget is gebaseerd op de capaciteit 2016 en een daaraan gerelateerd afbouwschema.

Sturingsinstrument: keuzevrijheid

Voor de meeste jeugdhulp zijn meerdere aanbieders gecontracteerd en daarmee is de keuzevrijheid geregeld. Alleen bij Veilig Thuis is bij één partij ingekocht, zodat keuzevrijheid als sturingsinstrument hier niet van toepassing is. Bij Pleegzorg en Jeugdbescherming en Jeugdreclassering werken we met hoofdaanemers.

Sturingsinstrument: contractduur

De VNG heeft met zeer specialistische jeugdhulp landelijke raamovereenkomsten voor drie jaar gesloten. Deze overeenkomsten worden met een jaar verlengd voor 2018.

Veilig Thuis, Pleegzorg, Residentiële jeugdhulp, Jeugdbescherming en jeugdreclassering worden jaarlijks gesubsidieerd.

Jeugd GGZ is per 2016 voor een jaar gecontracteerd met driemaal een mogelijke verlenging van een jaar. Dyslexie is per 2016 voor een jaar gecontracteerd met eenmaal een verlenging van een jaar.

Jeugdzorg plus is voor twee jaar aanbesteed met tweemaal een mogelijke verlenging voor een jaar.

Dagbehandeling, dagbesteding, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf zijn voor een jaar gecontracteerd met drie maal de optie tot een jaar verlenging.

In 2017 start de VNG met een nieuwe aanbesteding voor LTA voor 2019-2020.

De aanbesteding jeugdhulp met verblijf 2019 e.v. wordt voor vier jaar, met twee maal de optie tot twee jaar verlenging weggezet.

Sturingsinstrument: flexibiliteit contracten

Bij de jeugdhulp is een bepaalde mate van flexibiliteit ingebouwd waarmee gestuurd kan worden.

Eenzijds komt de flexibiliteit door éénjarige subsidies, waardoor afspraken jaarlijks aangepast kunnen worden. Anderzijds wordt de flexibiliteit geregeld door meerjarige contracten met de optie het contract te verlengen. Er zijn hiermee in principe meerjarenafspraken gemaakt maar er is de mogelijkheid om, als de dienstverlening ontoereikend is, het contract eerder te beëindigen.

3.3 Inkoop Participatiewet

De gemeente werkt voor de uitvoering van de Participatiewet nauw samen met het Werkbedrijf Lelystad. De werkzaamheden worden niet aanbesteed maar inbesteed en de gemeente is enig aandeelhouder van het Werkbedrijf.

Het Werkbedrijf Lelystad wordt doorontwikkeld tot een Social Firm. Hierbij wordt de inbestedingsconstructie mogelijk vervangen door een coöperatiemodel met een aantal partners, zoals werkgevers(organisaties), werknemers(organisaties), UWV en andere gemeenten.

4. Samenvatting en conclusies

Binnen het sociaal domein wordt op veel verschillende manieren ingekocht. Elke vorm van inkoop brengt een bepaalde mix aan sturingsmogelijkheden met zich mee.

Wij zien dat de gehanteerde inkoopmodellen aansluiten bij de aard van het ingekochte product/dienst. Ook zien we dat bij de gekozen inkoopmodellen aansluiten bij de uitgangspunten die voor het sociaal domein zijn vastgesteld zoals gemeente in de regie, ruimte voor de professional, maatwerk bieden, adequaat inspelen op de ondersteuningsvraag, beperken bureaucratie, beperken open eindregelingen en stimuleren van innovatie en transformatie.

De traditionele sturing binnen de zorg lag met name bij het vooraf indiceren van een aantal uren/dagdelen en vervolgens controleren en of deze zijn gemaakt en op basis hiervan financieren. Het invullen van de hulp/ondersteuning is nu voor een belangrijk deel neergelegd bij de professionals die in overleg met de cliënten bepalen wat nodig is. De gemeente stuurt hierbij vooral op het resultaat: is de klant tevreden, zijn er klachten/bezwaren, welke innovaties worden er ingezet, hoeveel en welke klanten worden bediend, wordt er goed samengewerkt met andere partijen in de wijk etc.

Er wordt binnen het sociaal domein een veelheid aan producten en diensten ingekocht. Het is wenselijk - aansluitend op de aard van product - te bepalen welk inkoopmodel hierbij het meest passend is en het best aansluit bij de vastgestelde kaders.

Hierbij kan uitgegaan worden van de volgende algemene richting:

- a. Kiezen voor gezamenlijk inkoop als dit meerwaarde heeft (als het gaat om gezamenlijke voorzieningen of als gezamenlijke inkoop schaalvoordelen heeft).
- b. Kiezen voor flexibele contracten met een wat langere contractduur en daarin wel de mogelijkheid inbouwen om bij slechte prestaties het contract te beëindigen.
- c. Kiezen voor PxQ bekostiging als het gaat om inkoop van concrete voorzieningen.
- d. Kiezen voor budgetfinanciering/populatiebekostiging als het gaat om inkoop van diensten. Daarbij wel voldoende waarborgen inbouwen om de ondersteuning en zorg die nodig is te leveren en onderproductie en kwaliteitsverlies te voorkomen.

Lelystad is tot nu toe nog een van de weinige gemeenten die ervoor heeft gekozen een aantal diensten via budgetfinanciering/populatiebekostiging in te kopen. De meeste gemeenten werken nog op basis van PxQ financiering. We zien nu wel dat steeds meer gemeente over (willen) gaan naar een vorm van budgetfinanciering.

De ervaringen met budgetfinanciering in Lelystad zijn over het algemeen positief. Ook landelijk onderzoek laat zien dat deze manier van inkoop goed aansluit bij de transformatiegedachte.

Niels Eunk, onderzoeker bij de Universiteit Twente en de Universiteit Utrecht, heeft [onderzoek](#) uitgevoerd naar de gemeentelijke inkoop voor de Wmo. Hij constateert dat PxQ bekostiging de mogelijkheden voor innovatie en vernieuwende vormen van ondersteuning beperkt: een cliënt heeft recht op een vastgesteld aantal uren zorg en dit is wat de zorgaanbieder moet leveren. De zorgaanbieder kan in wezen weinig anders dan het aantal uren ondersteuning leveren. Bovendien heeft het systeem een 'perverse' prikkel voor de zorgaanbieder om zo veel mogelijk uren zorg te leveren. Andere vormen van bekostiging zetten een vergoeding tegenover te behalen resultaten per cliënt (resultaatbekostiging) of voor het leveren van Wmo-begeleiding aan een hele populatie: een wijk of de hele gemeente (populatiebekostiging). Bij deze vormen van ondersteuning ontstaan ruimte en prikkels voor zorgaanbieders om vernieuwende diensten aan te bieden, in aansluiting bij de gedachte achter de decentralisaties.

Er wordt gewerkt aan een nieuwe kadernota voor het sociaal domein voor de periode 2019 t/m 2022. Hierin zullen onze ervaringen tot nu toe met verschillende inkoopmodellen en de resultaten van landelijke onderzoeken worden meegenomen. De in de nieuwe kadernota opgenomen kaders en uitgangspunten zullen leidend zijn voor de wijze waarop we in de komende jaren gaan inkopen binnen het sociaal domein.