



College van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente Krimpenerwaard
T.a.v. mw. T. Kouwenberg
info@krimpenerwaard.nl

Datum: 21 december 2022

Onderwerp: Advies m.b.t. 'Consultatiedocument Strategische Kaders Inkoop 2025 Jeugd en Wmo Midden Holland'

Geacht College,

Naar aanleiding van het verzoek op 9 november jl. per brief aan de Adviesraad Sociaal Domein om advies uit te brengen t.a.v. het '*Consultatiedocument Strategische Kaders Inkoop 2025 Jeugd en Wmo Midden Holland*' stuur ik u hierbij de reactie van de Adviesraad.

Op 15 november heeft een online bijeenkomst plaatsgevonden voor de Adviesraden van de vijf gemeenten in Midden-Holland waarbij het proces voor de komende twee jaar en de hoofdlijnen van het Consultatiedocument zijn toegelicht. Tijdens deze bijeenkomst is ook de participatie van de Adviesraden tijdens de verschillende fasen van het ontwikkel- en besluitvormingstraject aan de orde geweest. De formele adviesvraag vindt nu helemaal aan de voorkant van het traject plaats namelijk bij de voorbereiding van de kaderstelling. De aanwezigen vanuit de Adviesraden hebben hier kanttekeningen bij geplaatst en naar aanleiding daarvan heeft overleg plaatsgevonden tussen de betrokken wethouders in Midden-Holland. In afwachting van een reactie hebben wij in onderstaand advies een voorstel opgenomen voor verdere betrokkenheid van de Adviesraad Sociaal Domein bij het proces de komende twee jaar. De wijze waarop de inkoop vanaf 2025 gestalte krijgt, raakt immers twee van de drie domeinen van de Adviesraad Sociaal Domein en heeft rechtstreeks impact op de inwoners van de Krimpenerwaard die gebruik maken van de geleverde zorg en ondersteuning. De Adviesraad ziet het als zijn opdracht op constructieve wijze hierover te blijven meedenken en adviseren.

Algemene reactie op het Consultatiedocument

Graag beginnen wij met een algemene reactie. Het doel klinkt simpel: zorg en ondersteuning inkopen van voldoende kwantiteit en kwaliteit, voor inwoners die daar rechtmatig aanspraak op maken, tegen aanvaardbare kosten en zonder al te veel administratieve lasten voor zorgaanbieders. Maar dit roept meteen vragen en dilemma's op: wie bepaalt wat kwaliteit is, wanneer is bijvoorbeeld 'goed goed genoeg', wat is daarbij de eigen professionele verantwoordelijkheid van de aanbieders? En kunnen/mogen gebruikers daar zelf ook iets over zeggen? Hoeveel verstand hebben inkopers en contractmanagers van kwaliteit? Op grond waarvan beoordelen zij de rechtmatigheid van wat wordt geleverd? Hoeveel tijd zijn zorgaanbieders kwijt aan registreren en verantwoording afleggen als

antwoord op de behoefte aan control vanuit de gemeente, tijd die ten koste gaat van tijd voor hun cliënten?

Het Consultatiedocument gaat wat de Adviesraad betreft slechts beperkt in op deze vragen en dilemma's. Het bevat per hoofdstuk een veelheid aan uitgangspunten waarmee men het nauwelijks oneens zal of kan zijn. Tussen de uitgangspunten onderling wordt geen afweging gemaakt, terwijl daar de crux zit: de onderlinge prioritering en de uitwerking in de vervolgfases van het proces zullen namelijk duidelijk maken wat precies de effecten zijn. Dat maakt dit Consultatiedocument in de ogen van de Adviesraad nogal 'hoog over'. Niettemin geven we hieronder een aantal adviezen en aandachtspunten met, waar mogelijk, een verwijzing naar de tekst in het Consultatiedocument.

1. Behoud het goede en voer gericht verbeteringen door (p.4-5 Consultatiedocument)

Blijkens de drie verkenningen naar de ervaringen met Jeugd en Wmo in de afgelopen jaren zijn "gemeenten, aanbieders, cliënten en samenwerkingspartners relatief tevreden", is "de relatie tussen zorgaanbieders en gemeenten overwegend goed" en zijn "administratielasten relatief laag". Verder draagt integrale inkoop Jeugd en Wmo bij aan een "soepele(re) overgang tussen Jeugdwet en Wmo" en "lijkt ook ambulantisering (...) positieve effecten" te hebben (p.4-5).

De Adviesraad is uiteraard voorstander om dat wat goed gaat, te behouden. Tegelijkertijd valt op dat in het overzicht van wat goed gaat, betrekkelijk weinig staat over de **inhoudelijke kwaliteit van zorg en ondersteuning**. Wel wordt vastgesteld dat hierop meer gestuurd moet gaan worden.

"Contractmanagers sturen aan de hand van contractafspraken op kwaliteit, effectiviteit en veiligheid bij zorgaanbieders" staat op pagina 5. De vraag is hoe geëquipeerd contractmanagers hiervoor zijn en op basis van welke informatie die sturing kan plaatsvinden.

Rol van cliënten en onafhankelijke cliëntondersteuners

*Het advies is om a) meer dan tot nu toe gebruik te gaan maken van **informatie van cliënten zelf tijdens en na afloop van zorg- en ondersteuningstrajecten via bijvoorbeeld peilingen en evaluatiegesprekken** en b) de **onafhankelijke cliëntondersteuners (OCO)** hierin een rol te geven. Zij zijn degenen die knelpunten signaleren voor zowel de zorg als het beleid, de versnippering, wetgeving en bureaucratie. Ze kunnen dan ook de cliënten goed bevragen hoe een traject is verlopen, **of goed, goed genoeg is, of er op de juiste tijd is afgerond** en hoe de samenwerking is verlopen. De onafhankelijke cliëntondersteuner zal dan wel nadrukkelijker dan tot nu toe onder de aandacht moeten worden gebracht bij cliënten, verwijzers, aanbieders en medewerkers van de gemeente.*

2. Terugbrengen van het aantal aanbieders (p.5)

Onder de kop *Uitdagingen voor de komende jaren* (p.5) wordt voorgesteld om het aantal aanbieders van 230 (!) te gaan terugbrengen ten behoeve van de "overzichtelijkheid van het zorglandschap en de aard van de sturing van het contractmanagement".

Beschikbaarheid bij toenemende personeelstekorten

De Adviesraad onderschrijft de beperking van het aantal aanbieders, maar ziet wel het risico dat met minder aanbieders ook het totale beschikbare volume afneemt. Extra verontrustend in dit verband zijn de toenemende personeelstekorten, of zoals op p.16 wordt gesteld: "De verwachting is dat de personeelstekorten in de zorg uiteindelijk het probleem van de

betaalbaarheid zullen inhalen.” Het advies van de Adviesraad is om bij de selectie van aanbieders in ieder geval voldoende gerenommeerde en betrouwbare aanbieders te (blijven) contracteren die een aantoonbaar goed personeelsbeleid hebben en die, indien nodig, in staat zijn om op te schalen.

Het terugbrengen van het aantal aanbieders kan effect hebben op de **keuzevrijheid** van cliënten en op de **continuïteit van zorg en ondersteuning**.

Beschikbaarheid en bereikbaarheid van gespecialiseerde zorg

De Adviesraad benadrukt het belang van beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorzieningen en adviseert om bij de selectie van aanbieders niet alleen te kijken naar het aantal cliënten dat van een bepaalde aanbieder gebruik maakt. Het risico bestaat dan namelijk dat (zeer) gespecialiseerde zorg niet langer gecontracteerd wordt, uit de regio verdwijnt en letterlijk onbereikbaar wordt voor cliënten.

Zorgcontinuïteit

*Mocht een cliënt van aanbieder moeten wisselen, dan is het **advies om maatregelen te (laten) treffen voor overbruggingszorg**, dit om de zorgcontinuïteit te waarborgen.*

3. Visie op het op het ondersteuningsaanbod vanuit de Jeugdwet en Wmo (p.10-14)

In het Consultatiedocument (p.10 en verder) wordt zwaar ingezet op een **stevige sociale basis**, een begrip waar op zichzelf niemand tegen zal zijn maar dat ook nog behoorlijk vaag is. “*Sociale basisvoorzieningen raken aan alle aspecten van het dagelijks leven: ontmoeting, onderwijs, opvoeding, werk, gezondheid, wonen, bewegen, cultuur en veiligheid*”, zo wordt gesteld.

Blijkens onderzoek heeft de vage definitie van ‘sociale basis’ als risico dat a) onduidelijk is ‘van wie het is’ c.q. wie verantwoordelijk is, b) lastig te bewijzen valt wat het oplevert en c) initiatieven om de sociale basis te versterken, kwetsbaar zijn voor bezuinigingen als gevolg van a) en b) ¹.

Sociale basis

*In de ogen van de Adviesraad bestaat **de sociale basis uit wat bewoners met en voor elkaar doen in hun persoonlijke omgeving en de georganiseerde voorzieningen die dat mogelijk (helpen) maken**. Het gaat op de eerste plaats om (ogenschijnlijk) eenvoudige zaken als elkaar kunnen ontmoeten, buiten spelen, ouders en jongerenwerkers op straat, ‘thee drinken’ waarbij ook professionals kunnen aansluiten die zaken die mis dreigen te gaan, kunnen signaleren (denk bv. aan het maken van contact met hangjeugd die kwetsbaar is voor drugs en criminaliteit). Daarnaast gaat het om elkaar ontmoeten in georganiseerd verband zoals binnen verenigingen en clubs. En als derde schil eromheen gaat het om vrij toegankelijke voorzieningen variërend van eerstelijnsvoorzieningen, Stichting Welzijn tot een steunpunt voor vrijwilligers en mantelzorgers, et cetera². **De inzet van de gemeente bij elk van de drie schillen is cruciaal. Dat begint bij het (helpen) creëren van laagdrempelige ontmoetingsplekken in elke kern, het activeren en ondersteunen van burger-, wijk- en***

¹ Onderzoek *Leren sturen en verantwoorden in de sociale basis* (Andrew Britt et al, Verwey-Jonker Instituut, 2022)

² Deze drie schillen zijn ontleend aan het onderzoek *Leren sturen en verantwoorden in de sociale basis* van het Verwey-Jonker Instituut, gepresenteerd op 12 december tijdens de *Inspiratiesessie ‘Versterken sociale basis’* door co-auteur Andrew Britt.

buurtinitiatieven, het faciliteren van het verenigingsleven tot voortzetting van initiatieven zoals de Wijk-Ggd-er en het uitdagen van instituties (de derde schil) om meer 'de boer op te gaan' naar inwoners toe.

Blijkens de tekst wordt erg veel verwacht van het versterken van de sociale basis: ze vergroot de **zelfredzaamheid** van burgers, werkt **preventief** en signaleert vroegtijdig problemen, **voorkomt het gebruik van maatwerkvoorzieningen** en biedt mogelijkheden voor “het **afschalen van hulp** en het borgen van wat tijdens het hulptraject is geleerd”. De volgende aandachtspunten en adviezen geeft de Adviesraad mee.

Zelfredzaamheid

*In de ogen van de Adviesraad wordt **zelfredzaamheid vaak overschat**. In de praktijk blijkt het vaak niet mee te vallen om bij mensen die sociaal niet vaardig zijn, een goede sociale basis te leggen. Sommige mensen vinden geen aansluiting, simpelweg omdat ze de sociale vaardigheden missen. Dat is ook moeilijk op te lossen met cursussen e.d. omdat er inzicht mist en niet iedereen leerbaar is. **Conclusie en advies: blijf uitdrukkelijk oog houden voor de meest kwetsbare burgers die met alle bovengenoemde initiatieven niet worden bereikt.***

Maatwerk en 'afschalen van hulp'

*De Adviesraad plaatst kanttekeningen bij de uitspraak “**Stevige sociale basis voorkomt gebruik van maatwerk**”. Hier lijkt het erop dat maatwerk alleen bij complexe problematiek mag worden ingezet. Uiteraard verdient het inzetten van lichtere vormen van zorg de voorkeur op het moment dat er geschikte alternatieven zijn in de vorm van vrij toegankelijke voorzieningen. Echter, er zijn ook situaties waarin maatwerkvoorzieningen betrekking hebben op eenvoudige problematiek met als duidelijk doel: preventie van escalatie. **De Adviesraad adviseert om deze nuancering aan te brengen in de inkoopkaders.***

Preventie en het vaststellen van effecten

*De Adviesraad vraagt aandacht voor de wijze waarop doelen voor preventie worden vastgesteld en vervolgens voortgang en uitkomsten worden gemonitord en gemeten. Immers **bij preventie geldt doorgaans: wat je voorkomt, zie je niet en niet-gebruik laat zich lastig meten.***

Het advies is om met aanbieders vooraf duidelijke inspanningsverplichtingen af te spreken en bij het monitoren van effecten naast kwantitatieve meetmethoden ook gebruik te maken van kwalitatieve onderzoeksmethoden waarbij inwoners worden betrokken en bevraagd op hun ervaringen.

Het Consultatiedocument benadrukt sterk het belang van de lokale toegang: “De **lokale toegang** speelt een cruciale rol in het vormgeven van eerder genoemde uitgangspunten. Zo wordt van hen verwacht uitvoering te geven aan begrippen als normaliseren, positieve gezondheid, maar ook afbakenen van het wettelijk kader. Concreet vertaald gaat dit ook om het **teleurstellen van inwoners**” (p.13).

Lokale toegang – professionaliteit aan de voordeur

De Adviesraad heeft in eerdere adviezen meermalen aandacht gevraagd voor het grote belang van deskundigheid bij de ‘voordeur’ bij de gemeente zelf en bij voorzieningen, zodat de juiste hulp zo snel mogelijk op de juiste plaats komt. In die zin onderschrijft de Adviesraad van

*harte de oproep van staatsecretaris Van Ooijen aan gemeenten om de deskundigheid in de toegang te versterken, zodat er stevige lokale teams ontstaan “met goed opgeleide professionals, met de juiste expertise, ruimte en mandaat en voldoende tijd om te leren en reflecteren” (zie p.13). **De Adviesraad adviseert om deze eisen m.b.t. de lokale toegang als niet vrijblijvend op te nemen in de kadernota.***

Teleurstellen van inwoners

Op de Adviesraad komt deze uitspraak wat bevreemdend over. Uiteraard kunnen gemeente en aanbieders niet alle problemen van inwoners oplossen en is het zaak om verwachtingen daarover goed te ‘managen’. Echter, de uitdaging is om dat altijd in goede samenspraak te doen met inwoners die een beroep doen op hulp, en samen te kijken naar wat wel en wat niet mogelijk is. Hierin ligt dus een professionele uitdaging voor medewerkers bij de lokale toegang en bij aanbieders.

4. Segmenten (p.19-22)

De ervaringen in de afgelopen jaren hebben geleerd dat de diversiteit van producten en diensten binnen het sociaal domein heel groot is en daarmee onoverzichtelijk en moeilijk beheersbaar. Vandaar dat nu wordt gekozen om producten met gelijksoortige doelen te clusteren in segmenten. “Bij de indeling in segmenten zijn jeugd en Wmo samengevoegd waar dat mogelijk is. Dit werken met segmenten maakt het mogelijk om doelen en uitgangspunten scherper te formuleren, maar ook om de inkoopsegmenten aan te laten sluiten op de specifieke wensen vanuit een segment.” (p. 19)

*De Adviesraad constateert dat de segmenten in de opsomming elkaar niet uitsluiten. Zo kan segment 1 ‘Hoog specialistisch/weinig voorkomende zorg’ betrekking hebben op de segmenten 4 ‘Behandeling’ en 5 ‘Begeleiding’. Dit geldt ook voor segment 2 ‘Crisis’. Met andere woorden: enkele segmenten gaan over de aard van de problematiek, terwijl de overige gaan over het soort interventie. **Advies is om de indeling in segmenten opnieuw tegen het licht te houden om tot een logische en praktisch bruikbare indeling te komen.***

5. Visie op inkoop (p.23-25)

Ter aanvulling op de tekst in het Consultatiedocument is vanuit de gemeente Krimpenerwaard³ het verloop van het inkoopproces als volgt geschetst: via het inkoopkader wordt besloten wat de inkoop behelst. Daarna worden de inkoopdocumenten opgesteld op basis waarvan aanbieders hun biedingen kunnen doen. Als regio wordt dan besloten welke biedingen worden geaccepteerd. Dat aanbod komt vervolgens in een figuurlijke ‘inkoopkast’ met daarin al het beschikbare aanbod voor de inwoners van de regio. De consultants kennen dat aanbod en zetten dit in voor de inwoners die ondersteuning nodig hebben. De afdeling Regionale Dienstverlening Sociaal Domein (RDS) onderhoudt via contractmanagers de relaties met de aanbieders en stuurt bij daar waar nodig.

³ Informatie verstrekt door Tirza Kouwenberg, beleidsmedewerker Team Advies Sociaal Domein n.a.v. vragen van de Adviesraad Sociaal Domein d.d. 7 december 2022

Contractmanagers – beoordeling van kwaliteit en rechtmatigheid

“Contractmanagers sturen aan de hand van contractafspraken op kwaliteit, effectiviteit en veiligheid bij zorgaanbieders” staat op pagina 5. Bij de uitgangspunten op p.23 komt dit terug waarbij nadrukkelijk wordt aangegeven dat sprake moet zijn van “zakelijk partnerschap; stevig op de inhoud, zacht op de relatie”.

De Adviesraad constateert dat de verwachtingen ten aanzien van de contractmanagers zeer hoog zijn en vraagt zich af of – zelfs nu het aantal aanbieders zal worden gereduceerd – deze kunnen worden waargemaakt. Met name het kunnen beoordelen van de inhoudelijke kwaliteit vereist grote deskundigheid van de contractmanagers. Hetzelfde geldt voor de rechtmatigheid: krijgen cliënten wel de zorg en ondersteuning die in de overeenkomst staat, hoe gaan aanbieders om met de verhouding cliëntgebonden tijd versus niet-clientgebonden tijd, kunnen contractmanagers inschatten of trajecten op tijd worden afgerond?

Eerder in dit advies pleitte de Adviesraad daarom al voor het betrekken van zowel cliënten als Onafhankelijke Cliëntondersteuners. Verder adviseert de Adviesraad om contractmanagers aan te trekken met ervaring in het veld van Jeugd en Wmo en structureel te investeren in hun kennisniveau.

Zakelijk partnerschap en administratieve lasten

*De Adviesraad onderschrijft het belang van het onderhouden van “open relaties met korte lijnen” met aanbieders (p.23) evenals het uitgangspunt van “vermijden van onnodige administratieve lasten” (p.25). Bij de uitwerking van de inkoopkaders wordt het een uitdaging om een goede balans te vinden tussen de verplichting tot registratie en verantwoording enerzijds versus het verlies aan cliëntgebonden tijd anderzijds bij aanbieders. Aanbieders in de velden Jeugd en Wmo klaagden de afgelopen jaren dat zodra zij verschillende gemeenten als opdrachtgever hebben, de variatie van regelingen groot is en dat dit buitensporig veel tijd kost. **De Adviesraad adviseert om de variatie van regelingen waaraan aanbieders moeten voldoen, zoveel mogelijk te beperken en daartoe ook af te stemmen met de regelingen die gemeenten buiten Midden-Holland aan aanbieders opleggen.***

Benoemen en monitoren van doelen en resultaten

*De nieuwe inkoopkaders en de inkoopdocumenten die op basis daarvan worden opgesteld, beogen op een effectievere en efficiëntere manier passende zorg en ondersteuning vanuit Jeugd en Wmo in te kopen. **De Adviesraad adviseert om in een volgende fase concreter de doelen en de te behalen resultaten te benoemen, alsmede de wijze waarop gemonitord gaat worden in hoeverre de doelen worden behaald.***

6. Participatietraject

In de inleiding van dit advies is reeds benoemd dat de Adviesraden van Midden-Holland vraagtekens zetten bij de wijze en mate van participatie van de raden tijdens de verschillende fasen van het ontwikkel- en besluitvormingstraject. Het lijkt erop dat slechts aan de voorkant van het traject namelijk bij de voorbereiding van de kaderstelling een formele adviesvraag uitgaat aan de Adviesraden.

De Adviesraad Sociaal Domein van de gemeente Krimpenerwaard heeft het volgende dringende advies: betrek de Adviesraad ook in de volgende fasen van dit proces om tot goede inkoop Jeugd en Wmo te komen. Dan namelijk krijgen de uitgangspunten - het 'wat' - concretere vertaling in het 'hoe' en juist dan wordt zichtbaar wat het inkoopkader gaat betekenen voor de inwoners.

Een belangrijk tweede argument hiervoor is dat diverse landelijke ontwikkelingen die nu nog onzeker zijn – de Hervormingsagenda Jeugdwet en aanpassingen in de Wmo – impact gaan hebben op de inkoop en dus ook op de inwoners die zijn aangewezen op deze voorzieningen.

Bij voorkeur krijgt de betrokkenheid van de Adviesraad te zijner tijd gestalte via een of meer formele adviesaanvra(a)g(en).

Tot slot enkele tekstuele opmerkingen:

- In het document wordt afwisselend gesproken over 'hulp en ondersteuning' en 'zorg en ondersteuning'. Gelet op het brede palet van diensten dat onder de Jeugdwet en Wmo valt, variërend van licht tot heel zwaar, geven wij de voorkeur aan de termen 'zorg en ondersteuning'.
- Zoals eerder aangegeven is de tekst in het algemeen nogal 'hoog over'. Vaker voorbeelden geven bij de inhoudelijke uitgangspunten kan dit voor een deel ondervangen.
- De term 'kwalitatief' wordt in dit document multi-interpretabel gebruikt: de ene keer 'kwalitatief' tegenover 'kwantitatief' en een andere keer als een aanduiding van de kwaliteit van het zorgaanbod (er staat dan 'een kwalitatief aanbod', er zou moeten staan 'een kwalitatief goed aanbod').
- Een tip is om vakjargon en Engelse termen waar mogelijk te vermijden dan wel toe te lichten bv. 'open house contract' en 'matched care'.

Mocht het bovenstaande om een mondelinge toelichting vragen dan is de Adviesraad graag bereid met u hierover van gedachten te wisselen en met u in gesprek te gaan. Contact met de adviesraad verloopt via ambtelijk secretaris Annelies Scheepens (adviesraadsociaaldomein@krimpenerwaard.nl).

Wij zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Namens de Adviesraad Sociaal Domein Krimpenerwaard,



Lucie Boonekamp

Voorzitter Adviesraad Sociaal Domein Krimpenerwaard

06 - 21557359