



REGIONALE SAMENWERKING SOCIAAL DOMEIN LIMBURG NOORD

Startnotitie ontwikkeltafel prijs - prestatie

Datum: 29 mei 2015

1. Inleiding en doelstelling notitie

Op het gebied van het Sociaal Domein werken zeven gemeenten in Limburg-Noord intensief samen. Deze samenwerking is onder meer vormgegeven met een Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Limburg Noord (MGR-SDLN), waardoor een snelle en efficiënte besluitvorming kan plaatsvinden over onderwerpen die bij de MGR-SDLN zijn ondergebracht. De eerste - op dit moment enige - module van de MGR-SDLN betreft uitvoering van de regionale inkoop van diensten op het gebied van het Sociaal Domein. Deze regionale aanbesteding er toe geleid dat zeven gemeenten in Noord-Limburg met meer dan 300 aanbieders een raamcontract hebben gesloten.

Bij de inschrijving hebben alle aanbieders ervoor getekend om deel te nemen aan zogenoemde ontwikkeltafels. Een ontwikkeltafel is een open en transparant overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer(s) met als doel te komen tot nieuwe afspraken over het contract. Het overleg vindt fysiek plaats met een selectie van aanbieders, middels virtuele dialoog kunnen alle gecontracteerde aanbieders het overleg volgen en inbreng verzorgen. De ontwikkeltafels die plaatsvinden in 2015 hebben als doel om tot nieuwe kaders te komen voor het contractjaar 2016. Hierover dient besluitvorming plaats te vinden in alle gemeenten afzonderlijk.

De ontwikkeltafels lopen parallel aan twee andere regionale processen gericht op de doorontwikkeling van het sociaal domein:

- De Samenwerkingstafel tussen gemeenten en de zorgverzekeraar VGZ
 - De Transformatietafels tussen gemeenten, VGZ, burger- en belangenorganisaties en aanbieders.
- De kaders en ervaringen uit deze overlegtafels en vanuit de ingezette transformatie worden via de ontwikkeltafels vertaald in aanpassing van de raamovereenkomsten. Dat geldt ook voor verbeteringen op gebied van bedrijfsvoering en het contractbeheer.

Op 16 april en 12 mei jl. hebben Pre-Ontwikkeltafels (POT) plaatsgevonden, waarin het proces van het bestuurlijk aanbesteden aan de orde kwam. Tevens heeft een eerste verkenning van de twee te behandelen thema's –prijs & prestatie en kwaliteit & monitoring- plaatsgevonden. Op 11 juni a.s. vindt voor elk van de twee thema's wederom een fysieke ontwikkeltafel plaats, waarin een nadere verkenning van beide thema's plaatsvindt. Deze fysieke bijeenkomst, waaraan een tiental aanbieders deelnemen, wordt van 20 juni tot en met 3 juli a.s. gevolgd door een virtuele ontwikkeltafel, via de website. Hierdoor worden alle aanbieders met een ontwikkelovereenkomst in staat gesteld deel te nemen aan de bestuurlijke aanbesteding. In de tweede week van september vindt de tweede ronde ontwikkeltafels (over voornoemde thema's) plaats, inclusief de virtuele ontwikkeltafel. De bedoeling is dan om te komen tot de bouwstenen voor een concept-collegenota, die in oktober aan de colleges ter besluitvorming wordt voorgelegd. In de collegenota worden de kaders voor contractering voor 2016 inzake prijs-prestatie en kwaliteit-monitoring vastgelegd. Einde oktober vindt de derde (fysiek en virtuele) ontwikkeltafelronde plaats, waarin de operationalisering van de dan vastgestelde collegenota met aanbieders besproken wordt. Ten slotte vindt de daadwerkelijke contractering in november a.s. plaats.

Het doel van de notitie is kaders te scheppen voor de eerste ontwikkeltafel prijs - prestatie op 11 juni a.s. Allereerst worden de uitgangspunten voor de discussie geformuleerd. Input hiervoor komt uit de inbreng van aanbieders in eerdere bijeenkomsten, input van bestuurders en vastgesteld beleid. Deze input vormt het startpunt voor deze discussie.

Ten slotte worden, met de lange termijn doelstelling in het achterhoofd, thema's/stellingen voorgelegd die op 11 juni besproken kunnen worden en eventueel verwerkt in de nieuwe inkoopkaders voor 2016.

Deze notitie is geschreven vanuit het perspectief van Wmo en jeugd. Het participatie-perspectief ontbreekt vooralsnog. Echter, op den duur wordt integratie van Wmo, jeugd en participatie in de inkoopkaders nagestreefd.

2. Uitgangspunten voor prijs-prestatie

Deze OT gaat over afspraken over prijs-prestatie voor 2016. Als gevolg van het inkoopproces in 2014 is er een ingewikkelde, uitgebreide productencatalogus die zowel gemeenten, lokale teams als aanbieders weinig inzicht biedt. Ook brengt deze werkwijze de nodige administratieve lasten met zich mee. We streven naar een vereenvoudiging van de productencatalogus en beperking van administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders vanuit het doel om zo veel mogelijk van de beschikbare middelen te kunnen besteden aan ondersteuning en zorg van onze inwoners. Daarom willen we kijken welke stappen realistisch zijn in 2015 en 2016. De zogeheten lange termijn visie, of stip op de horizon, wordt nader besproken in de voornoemde Transformatietafel.

In de POT en voorbereidingsbijeenkomsten is gesproken over twee modellen: het 'aanbieder-als-hoofdaannemer-model' en het model waarbij de gemeente zelf als regievoerder fungeert. Voordat – kort – nader op deze modellen wordt ingegaan, wordt hier reeds benadrukt dat gemeenten vast blijven houden aan het regisseursmodel.

In diverse regio's en ook in de bijeenkomsten is gekeken naar de mogelijkheid om te werken met vaste profielen van een burger met daaraan gekoppeld een resultaat en een prijs. Een variant daarop is het werken met standaard-arrangementen. De gemeente bepaalt dan aan de keukentafel samen met de burger het profiel, waarna vervolgens de aanbieder de regie voert om te komen tot het gewenste resultaat. Een gevolg hiervan is dat de gemeente een stuk regie overdraagt aan de aanbieder die als een soort hoofdaannemer fungeert –en dus die regie ook kwijtraakt. Voordeel van deze aanpak is dat er een duidelijke prikkel bij de aanbieder (als regievoerder) ligt om zo effectief mogelijk te werk gaat. Een risico bij deze aanpak is dat de aanbieder als regievoerder (en dus hoofdaannemer) eventuele onderaannemers onder druk zet om lagere prijzen te leveren.

Indien de gemeente zelf de regie in handen houdt, leidt dit tot de volgende aanpak. In dat geval gaat de gemeente samen met de burger aan de keukentafel het arrangement samenstellen, op basis van producten. De uitdaging ligt allereerst erin te bepalen wat een product is, om vervolgens te bepalen welke aanbieder dat betreffende product adequaat aanbiedt. De samenwerking tussen verschillende aanbieders van verschillende producten moet gebeuren door een regisseur. Dit kan de burger zelf zijn of in complexe situatie iemand die daarvoor wordt aangewezen, of een hulpverlener die ook een product levert. De vraag die op dit moment leeft, is of gemeenten in staat zijn het meest effectieve arrangement tot stand te brengen. Vanuit gemeenten wordt aangegeven dat dit nu nog lastig is, maar dat door een te verwachten kennisopbouw dat risico verminderd wordt. Principeel blijven gemeenten op dit moment van mening dat regie bij de gemeenten dient te blijven, omdat de regie op deze wijze ook het meest bij de burger zelf blijft liggen: zij kunnen voortdurend met de burger in gesprek blijven hoe hij de ondersteuning van de aanbieder(s) ervaart, en met de resultaten daarvan bijsturen. Dit vergt uiteraard wel een goede monitoring van de arrangementen. Overigens laat dit onverlet dat een product ook een (behandel)programma kan zijn, dat uit meer producten bestaat. In dat geval kan worden gewerkt met een hoofdbehandelaar.

In het kader van bovenstaande dient nog nader onderzocht te worden hoe aanbieders effectieve prikkels geboden wordt om ook effectief samen te werken. Dat laatste is een belangrijke vraag voor de Ontwikkelafels.

Uit het voorgaande volgt dat het regisseursmodel (gemeente als regievoerder) niet ter discussie staat.

3. Doelstelling van prijs-prestatie

Uiteindelijk gaat het om het volgende: welke zaken regelen we via de inkoop en welke niet? Hieraan is het belang gekoppeld om heel scherp te hebben dat bepaalde keuzes bij de inkoop gevolgen hebben voor de beleidsruimte.

De aanpak van 2014, waar we nu mee werken, heeft allerlei beleidskeuzes open gelaten. Dat is bewust gebeurd. Het wordt nu tijd om te kijken, welke beperkingen we kunnen aanleggen, omdat we al meer zicht hebben op de door ons gewenste richtingen. Waardoor we met name in de uitvoering zaken eenvoudiger maken.

Voorts worden de volgende doelstellingen voor de inkoop van 2016 onderscheiden

- Naar een werkbaar systeem komen voor zowel gemeenten, aanbieders als inwoners
- Weten waarvoor je betaalt
- Efficiency/besparing realiseren, vermindering administratieve lasten, zodat alle energie kan gaan naar een goede verlening van hulp/zorg.
- Andere wijze van bekostigen (toekomst, incl proef pilot in 2016)
- Ruimte om nieuwe wijzen van werken te ontwikkelen (innovatie) (als element binnen de prijzen)

4. Thema's voor de doorontwikkeling van inkoopkaders 2016

1. Vereenvoudiging en indikking

Hoe kun je het productenaanbod indelen, categoriseren (licht, midden, zwaar; of naar doelgroep of naar aanbod, individueel, groep, specifiek, enkelvoudige of meervoudige problematiek, ernst, duur, frequentie) en tot eenduidige productbeschrijvingen komen?

Het grootste effect van vereenvoudiging en indikking zit bij percelen met veel Q (volume) en een grote variatie in P (prijs).

1. Wat willen we precies bereiken met indikking: afbakening van soorten producten, afbakening van prijzen (per productsoort), afbakening van codes (per productsoort)? Wie en wat bepaalt deze afbakening: professionals zijn het meest deskundig t.a.v. het definiëren van productsoorten, gemeenten houden regie op de prijsbepaling.
2. Genoemd is ook de zelfredzaamheidsmatrix waarin onderscheid is tussen meervoudig niet zelfredzaam (acute problematiek, vaak meervoudig) en beperkt tot voldoende zelfredzaam.

2. Hoe komen we tot realistische prijzen/tarieven?

Kunnen wij een beperkt aantal elementen vaststellen die in de prijzen terug moeten komen?

Uit de resultaten van prijsvergelijkingen op landelijk en ook regionaal niveau valt op dat Noord Limburg hogere tarieven hanteert dan gemiddeld voor de producten uit de decentralisatie in 2007 (Wmo Huishoudelijke verzorging). Een deel van de grote aanbieders van deze producten levert ook zorg op de domeinen uit de decentralisatie in 2015. Daarnaast hanteren Zuid en Midden Limburg kortingen die van toepassing zijn op aanbieders die ook in Noord Limburg zorg leveren (Jeugdzorg, maar ook op het gebied van Wmo, zie hieronder ook punt 3). Daaruit volgt de vraag hoe wij naar een redelijke prijsstelling kunnen komen en hoe groot de verschillen zijn in de marges die aanbieders in

hun tarieven hanteren. Er is behoefte aan zowel kennis van de opbouw van de te hanteren tarieven als aan duidelijkheid in wat redelijk is wat niet.

De volgende vraag is of een exercitie op dit punt überhaupt is uit te voeren. Geldt dit dan voor alle percelen en domeinen of beperken we ons in eerste instantie tot de percelen met de meeste Q en de relatief hogere P's? Is er voorts behoefte aan een onafhankelijk adviseur in dit traject of leggen we de regie bij gemeenten of bij aanbieders zelf?

3. Kosten terugbrengen

Een stelling die opgeld doet is dat de prijzen in Noord Limburg fors zijn, waardoor de regio haar bezuinigingen niet haalt. In andere regio's zijn kortingen op prijs doorgevoerd van circa 20-25%. Het blijft ook de vraag of men de afspraken die zijn gemaakt in de regio goed kunt vergelijken met de afspraken in andere regio's waarbij ook volume-afspraken zijn gemaakt. Om echt goed te kunnen vergelijken moet men de letterlijke afspraken naast elkaar leggen. Dat is vooralsnog niet mogelijk.

Wat waren de uitgangspunten van beleid? Eén uitgangspunt is dat 'winst' te halen is in het sturen op volume en effectiviteit van arrangementen. Zoals: zorgen dat de vraag afneemt, waarbij gestuurd wordt op de voorkant, op preventie etc.

Indien gemeenten eenzijdig druk leggen op de prijs bestaat het risico dat de aanbieder de vraag gaat opdrijven. Een vraag is dan: hoe kan men beter sturen op het volume? En: hoe effectief is de regio nu al?

4. Vaste prijs

Gemeenten overwegen vaste tarieven per product, die gelden voor alle aanbieders.

Is het mogelijk om te komen tot een vaste prijs per productsoort en welke afbakening dan wel bandbreedtes hanteren we dan? Deze vraag staat in direct verband met de punten genoemd onder 1 in combinatie met het genoemde onder 2.

Voorts geldt dat gemeenten op dit moment niet op prijs selecteren. De prijzen zijn bij de toegang niet bekend. Er wordt gekozen op basis van het feit of een aanbieder een product kan leveren en de voorkeur van de burger. Er bestaat een grote druk om te gaan kiezen op basis van prijs, want voor sommige producten lijkt het prijsverschil aanzienlijk. Of dit feitelijk ook zo is, kan niet met zekerheid gezegd worden, nu vanwege de zeer uiteenlopende producten de prijzen lang niet altijd vergelijkbaar zijn (en daadwerkelijke prijsverschillen nu niet kenbaar zijn). Ter illustratie: men kan het vergelijken met de keuze tussen een merkproduct, een huiskmerkproduct of een 'dumpmerkproduct'. Echter, bepalen of iets een merkproduct of een huiskmerk kan niet alleen op basis van prijs. Hoe bepalen gemeenten –naar analogie van voorgaand voorbeeld - of een zorgvraag kan worden afgedaan met een huiskmerkproduct of met een merkproduct. Wie bepaalt dat? Als de burger mag kiezen, dan kiest deze waarschijnlijk voor het merkproduct. Of leggen gemeenten bepaalde prikkels bij de burger? Hangen gemeenten dan een bepaald budget aan een zorgvraag, waarna de burger vervolgens mag kiezen? Complicatie die daarbij rijst is hoe we een budget / prijs koppelen aan een zorgvraag.

Een mogelijke oplossing kan gevonden worden in de keuze voor vaste prijzen per product. Bepaalde aanbieders hebben daar voordeel bij, zeker als deze het product voor een lagere prijs kunnen leveren. Andere aanbieders zullen het naar verwachting zwaarder krijgen. Dat kan gevolgen hebben voor de kwaliteit bij die aanbieders die, om welke redenen dan ook, hogere kosten hebben.

Ten slotte is een wezenlijke vraag: wat is een product? Vooral kleine aanbieders bieden een veelheid aan producten, die men niet zomaar kan uniformeren. Daar ligt ook een deel van de huidige problematiek van het aantal producten met hun codering en de prijzen.

5. Hoe komen we binnen de prijsafspraken tot innovatie?

De gemeenten zouden graag zien dat er binnen de prijzen die worden overeengekomen, door de aanbieders ruimte wordt gevonden om te innoveren, zonder dat daar vanuit de aanbieders een vraag

om extra financiering voor komt. Deze vraag hangt ook samen met de noodzaak om te bezuinigen en het gegeven dat aanbieders in de Pre-Ontwikkeltafel hebben aangegeven dat bezuinigingen niet kunnen worden bereikt door een kaasschaafmethode toe te passen, maar door processen efficiënter in te richten.

Innovatie kan zitten in de ruimte die gemeenten aanbieders bieden in hun onderlinge afstemming, samenwerking en flexibiliteit tot oplossingen op maat te komen, maar ook in de mate waarin gemeenten ruimte voorbehouden voor lokale afspraken met aanbieders om in te kunnen spelen op lokale ontwikkelingen en andere vormen van financiering die aansluiten bij de aard van de vraag (denkend aan algemene, collectieve voorzieningen in de vorm van subsidie, maar ook individuele maatwerktrajecten op basis van inkoop). Is er regionale kaderstelling op dit punt noodzakelijk?

6. Welke mogelijkheden zijn er om in 2016 te experimenteren met andere wijzen van bekostigen?

Feitelijk houdt de huidige aanpak nog steeds het concept van 'uurtje-factuurkje' in. Voor aanbieders loont het om meer eenheden in te zetten, omdat er geen prikkel is om te stoppen wanneer een zorgvraag is afgerond.

Er is reeds uitgesproken dat de regio op termijn wil sturen op resultaat. Voor 2016 lijkt dat nog geen haalbare kaart, maar reeds nu dient nagedacht te worden hoe men tot (het formuleren van) resultaten wil komen. Ook kan men mogelijke tussenstappen bedenken? Kan bijvoorbeeld het werken met een *lump sum* om bepaalde zorgresultaten (het gaat dus niet om volumeafspraken) te realiseren effectief zijn? Hiermee wordt onder meer in N-O Brabant geëxperimenteerd. In dat geval zou men naar bepaalde vormen van functiebekostiging gaan, waarvoor men een beeld dient te hebben van de vraag naar bepaalde zorg. Op deze wijze werken zou handvatten kunnen bieden om samen met aanbieders te sturen om de vraag naar bepaalde zorg terug te brengen.

Ook het werken met uitvoeringsteams op wijkniveau kan een tussenvorm zijn. Een punt van aandacht is hier wel dat uitvoeringsteams altijd een prikkel hebben om te zorgen dat er sprake is van 100% bezetting: zelfs als er minder vraag is naar zorg, zal deze 100% mogelijk toch vol worden gepland.

De kernvraag is niet zozeer: willen wij sturen op resultaat (dat willen de gemeenten). Essentieel is het vinden van een wijze om resultaten te formuleren en daarbij passende sturingsvormen te zoeken.

Naast *lump sum* zijn er mogelijk ook andere soorten van bekostiging denkbaar. Bijvoorbeeld een bonus/malus op basis van tevredenheid van de cliënt (zie de startnotitie Kwaliteit-Monitoring).