

Rapport evaluatie raamovereenkomsten Participatie collectief

26-03-2024

Inhoudsopgave

1. Introductie.....	3
1.1. Introductie.....	3
1.2. Doel evaluatie.....	3
1.3. Opzet van het rapport.....	4
1.4. Besluitvormingsroute	4
2. Resultaten documentenonderzoek.....	5
2.1. Sturingselement contractvorm- en voorwaarden.....	5
2.1.1. Kritische prestatie indicatoren	5
2.1.2. Ontwikkeldoel.....	5
2.1.3. Partnerschap	5
2.2. Sturingselement bekostigingsvorm.....	5
2.2.1. Bekostigingsvorm	5
3. Data-analyse.....	6
3.1. Sturingselement contractvorm- en voorwaarden.....	6
3.1.1. Data verzameling berichtenverkeer	6
3.2. Sturingselement bekostigingsvorm.....	6
3.2.1. Kostenontwikkeling	6
4. Resultaten interviewsessies en enquête.....	7
4.1. Sturingselement Contractvorm en –voorwaarden	8
4.1.1. Positieve punten.....	8
4.1.2. Aandachtspunten overkoepelend	8
4.2. Sturingselement Bekostigingsvorm.....	9
4.2.1. Aandachtspunten overkoepelend	9
5. Conclusie	10
Tot slot	11

1. Introductie

1.1. Introductie

De huidige Noord-Limburgse raamovereenkomst voor Participatie Collectief loopt tot en met 2025. Volgens deze raamovereenkomst dienen er uiterlijk 9 maanden voor afloop contract (uiterlijk 1 april 2025), de gecontracteerde aanbieders geïnformeerd te worden of de regio de raamovereenkomst wil verlengen (met een periode van 3 jaar). Indien wordt besloten tot een nieuwe inkoop is echter een veel langere voorbereidingstijd vereist dan 9 maanden. De ervaring leert dat de voorbereidingen voor een nieuwe inkoop in dit geval in Q2 van 2024 zouden moeten starten, om tijdig nieuwe raamovereenkomsten te kunnen sluiten die ingaan per 1 januari 2026.

Met deze evaluatie streven we ernaar, in lijn met het Programma Sturing & Inkoop, meer inzicht, grip en sturing op de inzet van maatwerkvoorzieningen te verkrijgen. We willen onderzoeken waar de knelpunten liggen in de praktijk, en wat er nodig is om deze te verbeteren. Vervolgens beoordelen we of deze verbeteringen binnen de bestaande raamovereenkomsten kunnen worden doorgevoerd, of dat nieuwe raamovereenkomsten (en dus een nieuwe aanbesteding) nodig zijn. Het is daarbij belangrijk om het proces 'klein' en 'simpel' te houden, zonder opnieuw het volledige Programma Sturing & Inkoop te doorlopen. We richten ons op de vastgestelde hoofddoelstellingen en het geformuleerde ontwikkelpotentieel.

De evaluatie heeft zich met name gericht op de sturingselementen contract- en bekostigingsvorm.

Op basis van de mandaatregeling is het dagelijks bestuur van de MGR en diens contractmanagers bevoegd tot het gebruik maken van de verlengingsmogelijkheden in de raamovereenkomsten. De MGR heeft de leiding bij de uitvoering van de evaluatie, en adviseert welke keuze het meest voor de hand liggend is, met in inachtneming van wet-, en regelgeving vanuit de aanbestedingswet: verlenging, verlenging met minimale wijzigingen of opnieuw aanbesteden, indien er sprake is van wezenlijke wijzigingen.

1.2. Doel evaluatie

Het uiteindelijke doel van de evaluatie was om een onderbouwd advies te kunnen leveren aan het PHO V&G en het DB van de MGR om te bepalen of er opnieuw aanbesteed dient te worden, of dat de raamovereenkomsten (eventueel in gewijzigde vorm) verlengd kunnen worden. De onderzoeksvraag die daaraan ten grondslag lag is als volgt: **“Behalen wij met de beschikbare sturingsmogelijkheden de beoogde doelstellingen?”**

De hoofddoelstellingen zoals geformuleerd binnen het Programma Sturing & Inkoop zijn:

- Het verkrijgen van meer inzicht in, en grip en sturing op het sociaal domein
- Beperken administratieve lasten en bureaucratie voor aanbieders

Deze vragen hebben geleid tot een tweeledig antwoord per raamovereenkomst: welke verbeterpunten er meegenomen moeten worden, en of er op basis van deze verbeterpunten wel of niet geadviseerd wordt om tot een nieuwe aanbesteding over te gaan.

1.3. Opzet van het rapport

De resultaten van de evaluatie op de sturingselementen bekostigingsvorm en contractvorm en – voorwaarden, worden in dit rapport gepresenteerd en geduid.

De volgende evaluatiemethoden zijn gebruikt, en in dit rapport zal dan ook de volgende opzet gehanteerd worden:

- documentenonderzoek;
- data-analyse;
- interviewsessies en een enquête.

In de conclusie wordt tenslotte teruggegrepen naar de onderzoeksvraag en de mogelijkheid om de verbeterpunten binnen de huidige raamovereenkomsten aan te passen.

1.4. Besluitvormingsroute

De uitkomsten van de evaluatie en een advies over de vervolgstappen zullen ter besluitvorming aangeboden worden aan het DB. De evaluatie en het advies over de vervolgstappen worden daarvoor tevens ter informatie en kennisname aangeboden aan het PHO Vitaal & Gezond, en het AB van de MGR op respectievelijk 23 en 30 mei.

2. Resultaten documentenonderzoek

2.1. Sturingselement contractvorm- en voorwaarden

2.1.1. Kritische prestatie indicatoren

In de raamovereenkomsten worden verschillende KPI's benoemd. Per KPI wordt concreet beschreven hoe deze KPI's gemeten worden. De KPI's hebben allen verschillende oriëntaties, namelijk:

- KPI cliënttevredenheid
- KPI aansluitende ondersteuning
- KPI monitoren voortgang van de deelnemer
- KPI samenwerking in de keten

De KPI 'aansluitende ondersteuning' is tot eind 2024 losgelaten om actief op te sturen. Vanuit de MGR is er wel een monitor ontwikkeld waardoor deze KPI beter inzichtelijk is. Dit draagt bij aan de hoofddoelstelling "Het verkrijgen van meer inzicht op het sociale domein", op het moment dat er weer actief gestuurd gaat worden.

2.1.2. Ontwikkeldoel

In de inkoopleidraad van het contract Participatie Collectief staat omschreven dat er vanuit een open houding en partnerschap samen met aanbieders de beweging gemaakt dient te worden naar de gewenste situatie, namelijk collectief aanbod. Het is wenselijk dat hier de tijd voor genomen wordt en er volop ruimte geboden wordt voor innovatie.

2.1.3. Partnerschap

In de inkoopleidraad Participatie Collectief is opgenomen dat er gestreefd wordt naar partnerschap met de aanbieders. De regio wil een langjarige transparante samenwerking. In de inkoopleidraad staat opgenomen dat transparantie ontstaat door intensief en frequent met aanbieders in gesprek te gaan om bevindingen uit te wisselen. Tevens is het belangrijk dat partijen begrip hebben voor elkaars opgave.

2.2. Sturingselement bekostigingsvorm

2.2.1. Bekostigingsvorm

Binnen het contract Participatie Collectief wordt de bekostigingsvorm PxQ toegepast:

- Per traject wordt gewerkt met de vaste (vooraf gecontracteerde) uurtarief (P).
- In het uurtarief zijn ook de overheadkosten opgenomen.
- Aanvullend kan op trajectniveau door de coach en de aanbieder een bonus of korting toegepast worden, op basis van specifieke afspraken.

De financiële prikkel van de aanbieder is gericht op ontwikkeling en doorstroom.

Het huidige uurtarief bedraagt 8,36 euro per client. Het uurtarief is een all-in tarief, inclusief alle kosten van opdrachtnemer. Het tarief is exclusief kosten die de cliënt zelf maakt in relatie tot zijn werkplek.

In de bekostiging is gerekend op een gemiddelde groepsgrootte van 10 deelnemers.

Data-analyse

2.3. Sturingselement contractvorm- en voorwaarden

Participatie wordt niet geregistreerd in het berichtenverkeer, waardoor we sterk afhankelijk zijn van data die wij van de drie gecontracteerde aanbieders ontvangen. Bij aanvang van Sturing & Inkoop is een data-format opgesteld, welke aanbieders driemaal per jaar toesturen, gevuld met de meest recente data. Op onderstaande punten zien we een ontwikkelingL:

- De ontwikkelingen m.b.t. data verzameling
- De ontwikkelingen m.b.t. kostenontwikkeling

2.3.1. Data verzameling berichtenverkeer

De data die wij driemaal per jaar van de drie aanbieders ontvangen worden door de data analisten van de MGR verwerkt in een monitor, om zo inzichtelijk te maken welke ontwikkelingen er zijn in de regio. Het is aannemelijk dat de doorontwikkeling van de monitor in de afgelopen twee jaar heeft bijgedragen aan de hoofddoelstelling “verkrijgen van meer inzicht in het sociaal domein”. Dit is niet specifiek bevraagd in de interviews met gemeenten.

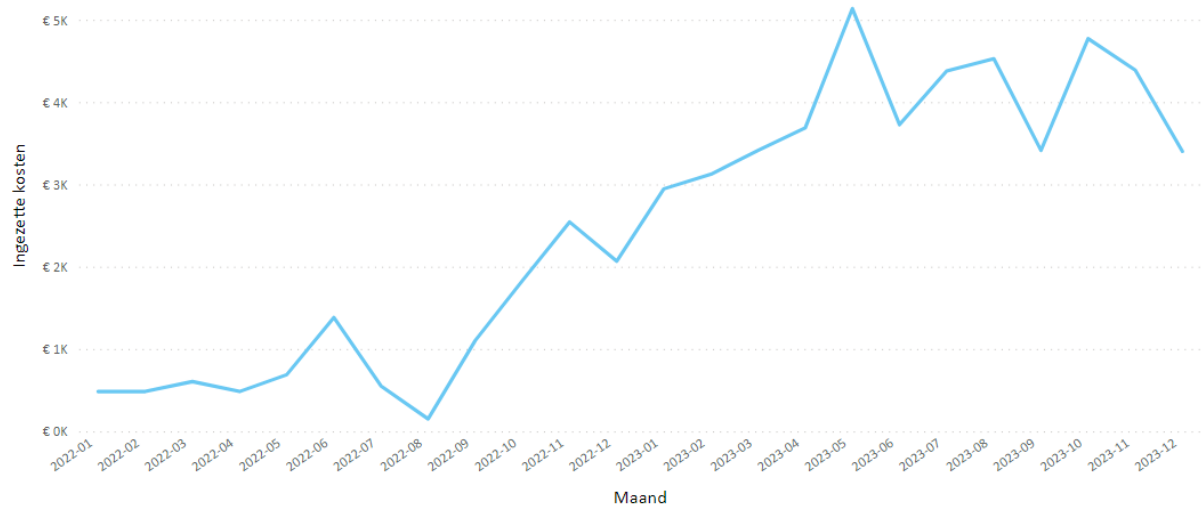
2.4. Sturingselement bekostigingsvorm

2.4.1. Kostenontwikkeling

De kostenontwikkeling voor Participatie Collectief kan enkel bekeken worden vanaf 1 januari 2022. Er zijn dus geen historische data beschikbaar omdat de raamovereenkomst nog niet in werking was, en omdat voorheen er ook geen registratie in het berichtenverkeer heeft plaatsgevonden. Hierdoor kan een vergelijking niet gemaakt worden. De kostenontwikkeling vanaf 1 januari 2022 kan echter wel in kaart gebracht worden [Figuur 1]. In januari 2022 zijn enkele trajecten gestart. Gedurende 2022 zijn er weinig nieuwe trajecten gestart, terwijl wel al enkele trajecten zijn beëindigd. Pas eind 2022 en in 2023 is het volume ureninzet (verdeeld over steeds meer cliënten) aanzienlijk toegenomen, waardoor ook de maandelijkse kosten zijn toegenomen.

Bij participatie collectief is doorontwikkeling gestimuleerd. Dit is te zien in de stijging van de kosten (als gevolg van toename ureninzet en cliënten). Het werken in groepen is gestimuleerd om de kosten per deelnemer te verlagen. We zien overtijd een toename in kosten, wat een positief beeld geeft op de uitrol van het product participatie collectief. Deze kostenontwikkeling laat zien dat er sturing is op het product participatie collectief.

Maandelijkse kosten obv ingezette uren



Figuur 1 Regionale kosten participatie collectief per maand in 2022 en 2023 (obv ureninzet verkregen van aanbieders).

3. Resultaten interviewsessies en enquête

Er is een interviewleidraad ontwikkeld waarbij de focus lag op het beantwoorden van de onderzoeksvragen per sub-onderwerp, namelijk: samenwerking, segmentering, zorgdekking, algemene/strategische doelen/documenten, consulenten/contractmanagement.

Deze interviewleidraad diende als leidraad, waarbij afgeweken werd waar nodig. Dit bood ruimte voor het uitwijken naar aanpalende onderwerpen wanneer dit relevant was voor de evaluatie. De verschillende stakeholders zijn op deze manier geïnterviewd.

Stakeholder	Proces
Zorgaanbieders	In totaal zijn er drie aanbieders gecontracteerd voor het contract Participatie Collectief. Twee aanbieders zijn geïnterviewd, één aanbieder heeft input geleverd aan de hand van een enquête.
Beleid	Een selectie van beleidsmedewerkers van de aangesloten gemeenten zijn bevraagd tijdens een sessie over de verschillende onderwerpen.
Contractmanagement	De medewerkers binnen contractmanagement vanuit de MGR zijn bevraagd tijdens een sessie over de verschillende onderwerpen.

3.1. Sturingselement Contractvorm en –voorwaarden

3.1.1. Positieve punten

Segmentering

In de raamovereenkomsten Participatie is enkel het onderscheid gemaakt tussen Participatie individueel en Participatie Collectief. Participatie collectief is in ontwikkeling gezamenlijk met aanbieders en gemeenten. We zien een stijgende lijn in cliënten. Aanbieders geven aan dat de ervaring is dat het product dient waar het voor bedoeld is.

3.1.2. Aandachtspunten overkoepelend

Zorgdekking

Aanbieders merken op dat er weinig aanmeldingen vanuit consulenten binnen komen bij de gecontracteerde organisaties om groepen van tien personen vol te krijgen. Als gevolg hiervan zijn de groepen vaak te klein om rendabel te kunnen zijn. Beleid geeft aan dat iedere gemeente een eigen werkwijze heeft, met als gevolg dat er nog veel buiten de regionale contractering geregeld wordt.

Partnerschap

Aanbieders geven aan dat ze het onderling het partnerschap voelen. Daarentegen ervaren aanbieders het partnerschap met gemeenten nog vaker als eenrichtingsverkeer. Dit heeft vooral te maken met de lage instroom van cliënten. Ze zouden hierin graag een actievere rol zien vanuit gemeenten. Aanbieders ervaren wel dat de gemeenten altijd beschikbaar staan om eventuele vragen te beantwoorden.

Er wordt bij de aanbieders wel ruis ervaren als gevolg van de verschillende werkwijzen bij gemeenten. Beleid erkend dit.

Beleid geeft aan dat het partnerschap bij dit contract vooral zit in de doorontwikkeling van het product met aanbieders samen.

Samenwerking binnen de contractering

Beleid benoemt dat de overeenkomst Participatie Collectief als experiment is gecontracteerd om de werkzaamheid van deze wijze van contractering te onderzoeken. Daarnaast geeft beleid aan dat binnen de overeenkomst aanbieders ook iets van gemeenten mogen terugverwachten. Een voorbeeld van een doorontwikkeling die reeds is gemaakt binnen het contract is de samenwerkingsovereenkomst voor een project tussen een ondernemer, aanbieder en gemeente.

Aanbieders geven aan dat ze bij inschrijving de verwachting hadden dat de gemeenten Participatie op brede schaal gingen oppakken. In de praktijk is deze verwachting slechts deels uitgekomen.

Zowel beleid als aanbieders geven specifiek aan dat de wens is om de contracten te continueren. Aanbieders geven hiervan wel aan dat wanneer er niet meer cliënten komen, er locaties moeten sluiten.

Inkoopdocumenten

Aanbieders geven aan dat de randvoorwaarden in de contracten bij zouden moeten dragen aan de inzet van Participatie Collectief door consulenten. Bijvoorbeeld door een quotum in te bouwen of door te werken met een beslisboom zodat duidelijk is wanneer er gekozen moet worden voor Collectief of Individueel.

Kritische prestatie indicatoren

Aanbieders ervaren dat het cliënttevredenheidsonderzoek slecht wordt ingevuld door cliënten. Als gevolg hiervan is het lastig om het minimaal gevraagde percentage in de KPI te behalen. Momenteel gebruiken aanbieders het vooral als input voor eventuele verbeteringen. Beleid geeft aan dat participatie producten vaak een klein onderdeel zijn van organisaties en hierdoor het lastig is een representatief onderzoek te doen.

Wat betreft de andere KPI's geven zowel beleid als aanbieders aan dat het wenselijk is om te kijken wat meer realistische KPI's zijn en deze gezamenlijk doorontwikkeld moeten worden.

Een voorbeeld van deze doorontwikkeling die al gemaakt is in de afgelopen twee jaar is de vormgeving van de KPI 's 'voortgang deelnemer' en 'aansluitende ondersteuning'.

Onder de KPI aansluitende ondersteuning wordt benoemd dat minimaal 80% van het totaal aantal van begeleidde deelnemers doorstroomt binnen de afgesproken trajectperiode naar reguliere arbeid. Op deze KPI wordt op dit moment nog niet actief gestuurd, deze is losgelaten tot eind 2024. Echter leveren aanbieders hier wel data voor aan waaruit blijkt dat aanbieders steeds dichterbij de beoogde doelstelling van 80% komen.

Als de doorontwikkeling van KPI's wordt voortgezet in de resterende contractering zullen deze bijdragen aan de doelstelling "Verkrijgen van meer inzicht in, en grip en sturing op het sociaal domein".

3.2. Sturingselement Bekostigingsvorm

3.2.1. Aandachtspunten overkoepelend

Tarieven

Beleid ziet bij aanbieders dat ze creatief met de contractafspraken omgaan om de dienstverlening rendabel te houden. Aanbieders geven aan dat als gevolg van de wijze waarop de tarieven contractueel zijn vastgelegd, aanbieders de dienstverlening bijna niet rendabel kunnen maken. Dit is alleen mogelijk met grotere groepen. Dit verschilt overigens wel per organisatie. Eén organisatie heeft aangegeven de dienstverlening, los van groepsgrootte, toch rendabel te krijgen. Zij geven aan dat ze vóór sturing en inkoop, bedrijfsmatig al waren ingericht op de werkwijze van participatie collectief.

4. Conclusie

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvraag die ten grondslag heeft gelegen aan evaluatie van de raamovereenkomsten:

“Behalen wij met de beschikbare sturingsmogelijkheden de beoogde doelstellingen?”

- Meer inzicht, grip en sturing op het sociaal domein
- Beperken administratieve lasten en bureaucratie voor aanbieders.

Zorgdekking

Binnen het contract Participatie Collectief lijkt het aanbod van aanbieders voldoende zorgdekking te bieden. Echter dragen de verschillende werkwijzen van de gemeenten niet bij aan volledige contractbenutting waarvoor het bedoeld is.

Om verbetering aan te brengen op de dit aandachtspunt, is het advies om het gesprek op gang te brengen tussen beleid en consultants over de positionering van het ingekochte product Participatie Collectief. Dit is mogelijk binnen de huidige raamovereenkomsten.

Partnerschap en Samenwerking binnen de contractering

Een aandachtspunt binnen het contract Participatie Collectief is het gevoel van partnerschap bij zowel aanbieders als gemeenten. Momenteel wordt dit nog niet gevoeld in mate waarop het ook beschreven is in de leidraden.

Als aandachtspunt op de samenwerking binnen de contractering geven zowel beleid als aanbieders aan dat de wens er ligt om een doorontwikkeling te maken met elkaar. Dit sluit aan bij wat in de inkoopleidraad is opgenomen om vanuit een open houding en partnerschap samen met aanbieders de beweging te maken naar de gewenste situatie

Om verbetering aan te brengen op dit aandachtspunt is het advies aan beleid en aanbieders om een gezamenlijke omschrijving van het begrip ‘partnerschap’ te formuleren.

Inkoopdocumenten

Een aandachtspunt in het contract Participatie Collectief bij de inkoopdocumenten is het ontbreken van randvoorwaarden die de optimale positionering van de inzet van het product Participatie collectief in de regio mogelijk maken.

Om verbetering aan te brengen op dit aandachtspunt is het advies om een beslisboom te ontwikkelen voor consultants voor het product Participatie Collectief en Participatie Individueel.

Kritische prestatie indicatoren

Indien de doorontwikkeling van KPI's wordt voortgezet in de resterende duur van contractering, zal dit bijdragen aan de doelstelling “Verkrijgen van meer inzicht in, en grip en sturing op het sociaal domein”.

Het advies op dit aandachtspunt is om de doorontwikkeling op de KPI's te blijven monitoren in de regionale monitor en in contractgesprekken.

Tarieven

Beleid geeft aan bij aanbieders te zien dat ze creatief met de contractafspraken omgaan om toch de dienstverlening rendabel te houden. Aanbieders geven aan dat de manier waarop de tarieven zijn ingeregeld, ervoor zorgt dat het voor aanbieders moeilijk is om de dienstverlening rendabel te houden. Dit is alleen mogelijk met grotere groepen. Dit verschilt overigens wel per aanbieder. Eén aanbieder geeft aan de dienstverlening, los van groeps grootte, toch rendabel te krijgen.

Het tarief voor het product Participatie Collectief is volgens aanbieders een aandachtspunt. Dit is vooral een gevolg van de kleine aantallen in toewijzingen, waardoor de groepen niet groot genoeg zijn om het rendabel te maken.

Binnen de huidige raamovereenkomst is het in beperkte mate mogelijk deze tarieven, indien wenselijk, aan te passen. Dit betekent concreet dat de aanpassing in tarieven (berekend over de hele looptijd van de raamovereenkomst incl. verlengingen) niet meer mag bedragen dan 750.000 euro. Betreft de aanpassing in tarieven meer dan dit bedrag, dan is aanpassing niet mogelijk binnen de huidige raamovereenkomsten, en zal een nieuwe aanbesteding noodzakelijk zijn.

Tot slot

Naar aanleiding van bovenstaande conclusie zien wij voor het contract Participatie Collectief géén noodzaak om op basis van de verbeterpunten opnieuw aan te besteden. De verbeterpunten kunnen volledig worden ondervangen binnen de huidige overeenkomsten, mits deze goed belegd en opgepakt worden binnen de regio.

Naar aanleiding van bovenstaande conclusie kan gesteld worden dat wanneer de verbeterpunten voldoende worden opgepakt in de resterende jaren van de contractering, de sturingselementen binnen het contract Participatie Collectief voldoende bijdragen aan het behalen van de hoofddoelstellingen:

- Het verkrijgen van meer inzicht in, en grip en sturing op het sociaal domein
- Beperken administratieve lasten en bureaucratie voor aanbieders