

Lokaal sturen op de inzet van burgers, kan dat?

Maatschappelijk gericht aanbesteden
van zorg en ondersteuning

Kenniscabier



Saskia Andriessen
Monique Stavenuiter
Angela Verleun

Lokaal sturen op de inzet van burgers, kan dat?

Maatschappelijk gericht aanbesteden van zorg en ondersteuning

Saskia Andriessen
Monique Stavenuiter
Angela Verleun

April 2015

Inhoud

Inleiding	5
1 Van transitie naar innovatie	7
1.1 Nieuwe taken, nieuwe groepen	7
1.2 Innovatie in het sociale domein	9
1.3 Initiatieven van burgers	13
1.4 Sturen op burgerparticipatie?	18
2 Maatschappelijk gericht aanbesteden van zorg en ondersteuning	23
2.1 Organiseren en financieren van zorg en ondersteuning	23
2.2 Rollen burger bij organiseren en aanbesteden zorg en ondersteuning	25
2.3 Burgerparticipatie, innovatie en het aanbestedingsproces	29
2.4 Burgerparticipatie, innovatie en aanbestedingstypen	37
3 Historisch intermezzo	49
3.1 Veranderende rol partijen bij sociale verantwoordelijkheid	49
3.2 Veranderingen in aanbesteden	54
4 Bestuurlijk aanbesteden van de Wmo-taak Begeleiding in de Peelgemeenten	57
4.1 Aanbesteden in de Peel	57
4.2 Gemeenten, zorgaanbieders en zorgvragers aan tafel	59
4.3 Opbrengsten en toekomstplannen	63
4.4 Knelpunten en dilemma's	66
5 Samenvatting en conclusies	69
Literatuur	75
Bijlage 1 Lijst geïnterviewden	81
Bijlage 2 2b-Diensten en aanbesteding	83

5 *Samenvatting en conclusies*

In deze publicatie hebben we laten zien hoe gemeenten innovatie kunnen stimuleren bij het realiseren van Wmo-taken als dagbesteding, begeleiding en mantelzorgondersteuning. Specifiek gericht op het proces van aanbesteden en subsidiëren en het betrekken van burgers daarbij. Hoe kun je bij de aanpak van dit inkoopproces optimale maatschappelijke impact bereiken, dus maatschappelijk gericht aanbesteden?

Nieuwe vormen van burgerparticipatie

De Wmo-filosofie gaat uit van een geloof in de veerkracht van de netwerksamenleving en ruimte voor burgers die elkaar vinden in effectieve samenwerkingsverbanden. Dit kan concreet gebeuren doordat gemeenten scherper en selectiever gaan sturen op de activering van burgers en hun sociale verbanden. In hoofdstuk 1 hebben we laten zien dat er verschillende manieren zijn waarop gemeenten op initiatieven van burgers sturen. Voor de lokale bestuurder speelt daarbij het dilemma met aan de ene kant het nemen van regie versus het zoveel mogelijk ruimte geven aan burgers en professionals aan de andere kant. De algemene verwachting is dat met de Wmo 2015 de lokale overheid verder zal terugtreden en meer ruimte zal geven aan initiatieven van burgers en maatschappelijke partners. Toch is het de vraag of het in de praktijk nu al zo'n vaart loopt. We hebben in hoofdstuk 1 ook gezien dat gemeenten de afgelopen jaren weliswaar hard op zoek zijn gegaan naar nieuwe arrangementen, gebruikmakend van de initiatieven die er zijn, maar dat de verhouding tussen bestuurders, professionals en burgers vaak nog traditioneel blijft.

Met de nieuwe Wmo heeft de gemeente er nieuwe taken en nieuwe groepen bijgekregen. De organisatie van zorg en ondersteuning kan - mede gezien de bezuinigingsdoelstelling die er aan gekoppeld is - niet op de oude voet voortgaan. Er is veel behoefte aan innovaties in het sociale domein. Deze innovaties vragen, net als de decentralisaties, om een herdefiniëring van de verhouding(en) tussen burger, professional en gemeente. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen: Hoe kunnen gemeenten bij de inkoop van de

nieuwe Wmo-taken rekening houden met innovatie (dat wil zeggen: met initiatieven van burgers zelf en nieuwe vormen van burgerparticipatie); hoe ziet een vernieuwde vorm van maatschappelijke gericht aanbesteden er in de praktijk uit (aan de hand van het voorbeeld van de Peelgemeenten) en wat betekent dat voor de verhoudingen tussen het lokale en regionale niveau?

Maatschappelijke gericht aanbesteden

Het jaar 2015 is voor gemeenten in veel opzichten nog een overgangsjaar: vanwege het Overgangsrecht Awbz-Wmo en het feit dat gemeenten bij hun eerste aanbestedingen vaak nog de veilige weg hebben gekozen door veel bij het oude laten. Zo konden ze op dit voor hen nieuwe domein het gemakkelijkst garanderen dat hun burgers tijdig de noodzakelijke zorg en ondersteuning zouden (blijven) ontvangen. In hoofdstuk 2 hebben we geëxploreerd of en hoe het mogelijk is om de komende jaren sociale innovatie te stimuleren via de inkoop en organisatie van Wmo-gerelateerde activiteiten als dagbesteding, begeleiding en mantelzorgondersteuning. Dat blijkt inderdaad het geval: aan de ene kant door vormen van aanbesteding en subsidiëring toe te passen die meer dan gemiddeld innovatie uitlokken, en aan de andere kant door burgers meer te betrekken bij de organisatie en uitvoering en via die grotere betrokkenheid sociale innovatie te realiseren.

Burgers kunnen vanuit verschillende rollen bij het inkoop- en subsidiëeringsproces betrokken worden: als gemeenteraadslid, Wmo-raadslid, wijkbewoner, gebruiker van zorg en ondersteuning, vrijwilliger, mantelzorger, werkzoekende/ uitkeringsgerechtigde, professional van een zorgcoöperatie of wijkbedrijf, MKB'er, zzp'er of sociaal ondernemer. Vanuit die verschillende rollen brengen ze verschillende soorten expertise en betrokkenheid in die innovatie kunnen bevorderen. We hebben vormen en onderdelen van aanbesteden en subsidiëren besproken die mogelijkheden bieden om burgers te betrekken en innovatie te bevorderen. Er zijn verschillende mogelijkheden die gemeenten tot nu toe niet of nauwelijks toepassen. Daar liggen dus kansen om meer innovatie te creëren dan tot nu toe het geval is geweest. We willen gemeenten met dit hoofdstuk inspireren om met nieuwe vormen van aanbesteden of onderdelen daarvan te experimenteren. Wel willen we benadrukken dat de aanbestedingsprocedures ingewikkelde processen zijn, die het noodzakelijk maken dat gemeenten die ermee aan de slag willen, de noodzakelijke juridische expertise inzetten. Bovendien zal er vanwege nieuwe Europese richtlijnen in 2016 weer het één en ander veranderen in de aanbestedingswetgeving.

Verhouding particulier initiatief en overheid: lessen uit het verleden

In hoofdstuk 3 zijn we ingegaan op de verhouding tussen particulier initiatief en overheid. In de negentiende eeuw bemoeide de overheid zich nauwelijks met de gezondheid en sociale zekerheid van de bevolking. Risico's als ziekte, invaliditeit, werkloosheid, ouderdom en overlijden vormden een voortdurende bedreiging voor de bestaanszekerheid, zonder dat daar een verzekering of sociale wetgeving tegenover stond. Het was aan het particulier initiatief van burgers om hier iets aan te doen. Dit gebeurde onder meer in de vorm van geformaliseerde onderlinge hulp (particuliere fondsen). De werking van de particuliere fondsen bleef om een aantal redenen beperkt. In de eerste plaats was deelname aan een fonds vrijwillig, waardoor maar een beperkt deel van de mensen (mogelijk met de grootste risico's) meedeed. In de tweede plaats was de contributie alleen betaalbaar voor middengroepen; mensen die minder verdienden bleven afhankelijk van de zeer karige armenzorg. Een derde nadeel was dat veel fondsen aanvankelijk vaak failliet gingen (door te lage contributies, uittredende leden en daarmee een te gering draagvlak), waardoor de deelnemers uiteindelijk met lege handen bleven zitten. In de loop van de tijd werden de fondsen groter en professioneler.

Met de groei van de overheidsbemoeienis met zorg en sociale zekerheid in de twintigste eeuw kwam er een eind aan de rol van de onderlinge fondsen. Alleen de overlijdensrisicoverzekeringen bleven nog in particuliere handen. Ook zien we in de twintigste eeuw een grote verknooptheid ontstaan tussen overheid en particuliere initiatieven. Ten tijde van de verzuijing werden de particuliere verzuijnde structuren wel degelijk door de overheid gefinancierd (en daarmee indirect gestuurd). Wat leert het verleden ons over de relatie overheid en *civil society*? Het debat hierover (is de relatie tussen de overheid en de *civil society* een kwestie van zero sum of winwin?) is niet zonder meer beslecht (Uphoff & Krishna 2004). De onderlinge fondsen bestonden bij de gratie van een afwezige overheid, maar de keerzijde was dat grote groepen mensen werden buitengesloten en van zorg en ondersteuning verstoken bleven. De verzuijnde structuren in de twintigste eeuw gaven ruim baan aan het maatschappelijk initiatief, maar zonder verregaande overheidssteun zou dit initiatief niet zo lang hebben voortbestaan. Voor de nabije toekomst is het de vraag of de initiatieven van burgers een panacee zijn voor de nieuwe Wmo-taken of dat het juist de (lokale) overheid is die een breder aanbod van zorg en ondersteuning kan garanderen (en daarmee de keuzevrijheid van de individuele zorgvrager).

In de historische terugblik op aanbesteden laten we zien dat het een al eeuwenoud fenomeen is, dat ingezet werd om concurrentie (en daarmee dus

ook innovatie) mogelijk te maken. Door Europese wetgeving voor aanbesteding van dienstverlening is het inkoopproces vanaf 1993 echter erg tijdrovend en bureaucratisch geworden, en verregaand gejuridiseerd. Die wetgeving was bedoeld om te bereiken dat publiek geld efficiënt en effectief wordt ingezet en tevens om fraude te voorkomen. Het bereiken van maatschappelijke vernieuwing via aanbestedingen is daarmee echter ook ingewikkelder geworden. Nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen van 2014 (binnen twee jaar te implementeren in de lidstaten) moeten het gemakkelijker maken om maatschappelijk effect te bereiken via het aanbestedingsproces.

Bestuurlijk aanbesteden: casus Pealgemeenten

Hoofdstuk 4 geeft een casebeschrijving van een groep van zes gemeenten, de Peel 6.1, die in 2014 op een vernieuwende manier burgerparticipatie hebben ingezet bij het bestuurlijk aanbesteden van de nieuwe Wmo-taken begeleiding, kort verblijf, huishoudelijke hulp, ambulante jeugdhulp en beschermd wonen. Het traject, dat de richtlijnen van het zogenaamde bestuurlijk aanbesteden volgde, werd uitgebreid door niet alleen een selectie van bestaande en nieuwe zorgaanbieders (zoals een zorgcoöperatie) voor overleg over de inkoop uit te nodigen, maar ook vertegenwoordigers van het cliëntperspectief (Wmo-raden) en partijen met cliëntkennis die niet mee zouden doen in de aanbesteding (een SW-bedrijf en MEE). Deze deelnemers kwamen maandelijks samen aan de ‘fysieke overlegtafel’ om te spreken over de begeleiding, de cliënt, de prijs en het toewerken naar een zorgzame samenleving. De overige aanbieders en betrokkenen konden via de ‘virtuele overlegtafel’ reageren op ontwikkelingen en afspraken.

Het Peelgebied kenmerkt zich door solidariteit en zorgen voor elkaar hoog in het vaandel te hebben staan en wordt om die reden de bakermat van de zorgcoöperatie genoemd. De zes gemeenten hechten belang aan de ontwikkeling van de coöperaties in het gebied, dus werd aan de fysieke overlegtafel een plaats gereserveerd voor een vertegenwoordiger van deze organisaties. Daarnaast is ervoor gekozen om de stem van de zorgvrager te laten vertegenwoordigen door een selectie van drie van de zes Wmo-raden met elk hun eigen specifieke achtergrond en (praktijk-, inhoudelijke en bestuurs-) ervaring.

De gemeente heeft vanaf het begin ingezet op samenwerking tussen betrokken partijen en heeft ze daartoe verplicht door ze op de allereerste bijeenkomst een document te laten ondertekenen waarin die toezegging is vastgelegd. De rol van de gemeente in het proces wordt door de betrokken ambtenaren omschreven als ‘open, gericht op samenwerking en ook wel prikkelend’. De wil uitdragen om er samen uit te komen, is een kernelement

in die houding, net als duidelijk maken dat alles bespreekbaar is. De cliëntvertegenwoordigers hebben een belangrijke rol gespeeld in het proces door te benadrukken dat er meer aandacht besteed moet worden aan de belangen van cliënten en innovatie. Ze hebben gewaarborgd dat er in de contracten tijd en geld beschikbaar is om in 2015 verder te werken aan vernieuwing. De betrokkenen zijn erin geslaagd een sfeer van vertrouwen te creëren, waarin op een gelijkwaardige manier wordt samengewerkt, met inbreng van kleine en grote aanbieders en gemeenten. De manier waarop het proces is verlopen heeft gezorgd voor een gevoel van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de nieuwe Wmo-taken. Maar ook voor een stevig fundament van vertrouwen en samenwerking onder de deelnemers, met een breed gedragen overeenkomst als resultaat. De keuzevrijheid van de cliënt staat centraal en vanwege de resultaatgerichte financiering kunnen zorgaanbieders concurreren op kwaliteit. De Wmo-raden zullen in 2015 een belangrijke rol vervullen bij de uitvoering van de overeenkomst. Via hen komen signalen over de uitvoering op de agenda van de overlegtafel, die in 2015 blijft voortbestaan om het proces met elkaar te blijven uitvoeren en verbeteren.

Lokaal sturen op de inzet van burgers

We kunnen concluderen dat de keuze voor bepaalde vormen van aanbesteden en subsidiëren - en het meer betrekken van burgers in verschillende rollen bij de voorbereiding en uitvoering daarvan - innovatie bij de te realiseren Wmo-taken kan stimuleren. Door een aanpak te kiezen die samenwerking bevordert, kan de gemeente garanderen dat cliëntgerelateerde partijen hun ervaring en expertise optimaal kunnen inbrengen. Ook kan de gemeente stimuleren dat aanbieders die dicht bij de cliënt staan, zoals zorgcoöperaties, wijkbedrijven of sociale ondernemers, een kans krijgen bij te dragen en hun diensten aan te bieden. In de casebeschrijving van de zes Peelmunicipaliteiten werd duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor de nieuwe taken door alle betrokkenen gedeeld werd, dit is essentieel geweest voor het slagen van het proces in de Peel. De gelijkwaardige samenwerking begeleidde deze gedeelde verantwoordelijkheid en kan worden gezien als cruciaal in het slagen van het aanbestedingsproces in de Peelmunicipaliteiten.

Ook een kanttekening is op zijn plaats. Voor de betrokken burgers is deze participatie niet eenvoudig. Het vereist een behoorlijke tijdsinvestering, ervaring met ambtelijke processen en aanbestedingsrecht en inhoudelijke kennis om op een gelijkwaardige manier aan zo'n proces bij te dragen. Dat lijkt haast alleen weggelegd voor gepensioneerde professionals en bestuurders. De burger in de rol van gemeenteraadslid staat in het

aanbestedingsproces vaak buitenspel, doordat gemeenten de aanbesteding via gemeentelijke regelingen regionaal organiseert. De Peelgemeenten laten overigens zien dat het betrekken van de raad in het aanbestedingsproces wel mogelijk is. Hoewel het perspectief van de burger en zorgvrager op andere manieren ingevuld kan zijn, zoals ook in het voorbeeld van de Peelgemeenten, is het een groot gemis om het reeds geïstitutionaliseerde inbreng van burgers in de vorm van de gemeenteraad niet te benutten. Het is een inmiddels vaker voorkomend probleem waar met een toename van het aantal regionale samenwerkingen nog geen passende oplossing voor bestaat.

De nieuwe taken die met ingang van de Wmo 2015 tot de verantwoordelijkheid van gemeenten behoren, lenen zich goed voor een maatschappelijk gerichte manier van aanbesteden, zoals de Peelgemeenten dat hebben gedaan. Ook levert deze aanbestedingswijze een bijdrage aan de nieuwe verhouding tussen bestuurders, professionals en burgers. Het betrekken van het burgerperspectief levert niet alleen uiterst nuttige informatie op die de uitkomsten van het proces naar een hoger niveau brengen, ook levert het een bijdrage aan de gedeelde verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de nieuwe taken, waarbij een geschikte voedingsbodem wordt gecreëerd voor meer vernieuwing en innovatie in het sociale domein.

Colofon

Deze publicatie komt uit binnen het VWS programma De sociale gemeente, gericht op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten op het sociale domein. Onderdeel van dit programma zijn de kennisdatabank en de vraaggestuurde kennis op maat. Zie hiervoor onze website www.wmotogo.nl

Opdrachtgever	Ministerie van VWS Programma
Auteurs	De sociale gemeente/Wmo to go Saskia Andriessen (Andriessen Arbeidsparticipatie) Monique Stavenuiter Angela Verleun
Redactie	Prof. dr. J.C.J. Boutellier Drs. T. Nederland
Omslag Uitgave	Ontwerppartners, Breda Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-676-0

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2015.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.
Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



Kenniscabier

De Wmo 2015 gaat uit van ruimte voor burgers die elkaar vinden in effectieve samenwerkingsverbanden. Dit vraagt om innovaties in het sociale domein. In deze publicatie laten we zien hoe gemeenten innovatie kunnen stimuleren bij het realiseren van Wmo-taken als dagbesteding, begeleiding en mantelzorgondersteuning. We kijken daarbij specifiek naar het proces van maatschappelijk gericht aanbesteden en het betrekken van burgers daarbij. Hoe kun je bij de aanpak van dit inkoopproces optimale maatschappelijke impact bereiken? En hoe kun je als gemeenten sturen op de inzet van burgers?

www.wmotogo.nl / www.verwey-jonker.nl

