Verwervingsstrategie Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang gemeenten regio's Haarlemmermeer, IJmond en Zuid-Kennemerland

Versie november 2021

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding 2
i. Regio Haarlemmermeer, IJmond en Zuid-Kennemerland: de gemeenten 2
ii. Aanleiding nieuwe verwerving 2
iii. Belangrijke landelijke ontwikkelingen van invloed op deze verwerving 2
iv. Samenwerking in de regio 4
v. Wat maakt onderdeel uit van de verwerving en wat niet? 4
Hoofdstuk 2: De huidige situatie, ervaringen en verbeterpunten 7
i. De vorige verwerving en de huidige aanbieders 7
ii. Onderzoeken en gesprekken met aanbieders: Goede ervaringen en verbeterpunten 10
iii. Welke punten nemen we mee in de nieuwe verwerving? 15
Hoofdstuk 3: Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen vanaf 2023 17
i. Doel en doelgroep verwerving 17
ii. Beleidsuitgangspunten en gewenste beweging 17
iii. Verwerving van Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen 20
iv. Perceel 1: Maatschappelijke Opvang 21
v. Perceel 2: Beschermd Wonen 23
vi. Perceel 3: Trajectbegeleiding 25
vii. Ontwikkelopgave 27
Hoofdstuk 4: Inkoopprocedure 28
i. Subsidiëren of aanbesteden 28
ii. Doel van de inkoop 28
iii. Perceel indeling 29
v. Algemene planning 30
vi. Visie op bekostiging 30
vii. Visie op contractduur 31
Hoofdstuk 5: Risico's en beheersmaatregelen 32
Bijlagen 34

Hoofdstuk 1: Inleiding

Voor u ligt de verwervingsstrategie Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang van de gemeenten in de regio Haarlemmermeer, IJmond en Zuid-Kennemerland.

In deze verwervingsstrategie wordt de procedure om te komen tot nieuwe overeenkomsten Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang toegelicht. Met deze strategie bouwen de gemeenten voort op de goede ervaringen die zijn opgedaan in de afgelopen jaren. Tegelijkertijd is er behoefte aan een doorontwikkeling op een aantal gebieden.

De gemeenten hebben samen het kader 'Opvang Wonen en Herstel voor 2022 tot en met 2027' geformuleerd, mede op basis van de uitkomsten van de participatiesessies waarbij verschillende stakeholders aanwezig waren (zie bijlage 1). Deze uitgangspunten zijn leidend geweest voor het opstellen van de verwervingsstrategie Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen.

i. Regio Haarlemmermeer, IJmond en Zuid-Kennemerland: de gemeenten

De regio Haarlemmermeer, IJmond en Zuid-Kennemerland bestaat uit de volgende gemeenten:

a. Haarlemmermeer
   i. Haarlemmermeer

b. IJmond
   i. Beverwijk
   ii. Heemskerk
   iii. Velsen

c. Zuid-Kennemerland
   i. Bloemendaal
   ii. Haarlem
   iii. Heemstede
   iv. Zandvoort

ii. Aanleiding en doel nieuwe verwerving

De directe aanleiding voor het opstellen van deze verwervingsstrategie is dat de huidige contracten van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang aflopen met ingang van 1 januari 2023. De contracten kunnen niet meer worden verlengd.

We willen komen tot een sluitend en passend aanbod voor de cliënten van Beschermd Wonen en Maatschappelijke opvang. Dit doen we door inkoop van aanbod en subsidiëring. De scope van deze verwervingsstrategie ligt op Inkoop van ondersteuning.

iii. Belangrijke landelijke ontwikkelingen van invloed op deze verwerving

Op 1 januari 2023 wordt gestart met de doordecentralisatie van Beschermd Wonen. Alle gemeenten worden vanaf dat moment financieel verantwoordelijk voor inwoners die Beschermd Wonen nodig hebben. Het rijksbudget wordt in 10 jaar tijd stapsgewijs herverdeeld over alle regiogemeenten. Op dit moment ligt de verantwoordelijkheid voor Beschermd Wonen nog bij centrumgemeenten.

Voor deze verwerving zijn vijf landelijke ontwikkelingen van belang:

- *Invoering van een nieuw objectief financieel verdeelmodel voor Beschermd Wonen*

Op 1 januari 2023 wordt met een ingroeipad van tien jaar een nieuw verdeelmodel voor Beschermd Wonen ingevoerd. Het budget wordt niet langer op basis van het aanbod (historische gegevens) verdeeld, maar op basis van de vraag (objectieve gegevens). De demografische samenstelling van gemeenten, aangevuld met de aanwezigheid van zogenaamde risicofactoren, zijn als factoren meegenomen bij het bepalen van het nieuwe verdeelmodel. Op 1 januari 2032 zijn alle middelen volledig volgens het nieuwe verdeelmodel verdeeld.

- *Doordecentralisatie financiële middelen van centrumgemeenten naar alle gemeenten*

Per 1 januari 2023 worden voor alle *"nieuwe"* cliënten de financiële middelen herverdeeld van de centrumgemeenten naar alle gemeenten. De "*huidige"* cliënten blijven onder verantwoordelijkheid van de gemeente Haarlem vallen. Op deze manier worden regiogemeenten in de loop der jaren verantwoordelijk worden voor een groeiend aantal cliënten waarvoor ze ook steeds meer budget ontvangen vanuit het Rijk. Tegelijkertijd zal centrumgemeente Haarlem steeds minder budget ontvangen omdat Haarlem voor steeds minder cliënten verantwoordelijk wordt.

- *Invoering van het woonplaatsbeginsel*

Het woonplaatsbeginsel wordt voor Beschermd Wonen per 1 januari 2023 geïntroduceerd. Het woonplaatsbeginsel bepaalt dat de herkomstgemeente verantwoordelijk is en blijft voor het aanbieden van Beschermd Wonen, ook als de nieuwe cliënt naar een Beschermd Wonen plek verhuist in een andere gemeente.

- *De openstelling van de Wet langdurige zorg (Wlz) voor GGZ-cliënten*

Voor mensen die als gevolg van een psychische kwetsbaarheid blijvend behoefte hebben aan permanent toezicht of 24-uurs zorg in nabijheid, is op 1 januari 2021 de Wet langdurige zorg (Wlz) opengesteld. De Wlz is voorliggend aan de Wmo. De openstelling van de Wlz is van invloed op het Beschermd Wonen van gemeenten omdat minder cliënten in aanmerking kunnen komen voor een indicatie voor Beschermd Wonen vanuit de Wmo. Met de overgang van cliënten van de Wmo naar de Wlz is ook het budget voor deze cliënten overgeheveld van gemeenten naar zorgkantoren. Op landelijkniveau zijn er afspraken gemaakt over de overgang van Wmo naar Wlz, onze regio volgt de landelijke richtlijnen.

- *De Maatschappelijke Opvang wordt niet doorgedecentraliseerd op 1 januari 2023*

Opvang bieden aan daklozen blijft de komende jaren een taak van de centrumgemeenten. In 2026 wordt besloten of ook de Maatschappelijke Opvang doorgedecentraliseerd kan worden. De beleidsterreinen Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen zijn echter sterk aan elkaar verbonden. Er is een grote overlap in hulpvragen van cliënten die gebruik maken van deze voorzieningen en daarnaast is er ook een overlap in het zorgaanbod. De wens is dat er in de uitvoering zo min mogelijk schotten tussen beide beleidsterreinen zullen bestaan. Daarom is ervoor gekozen om één verwervingsstrategie op te stellen voor zowel Beschermd Wonen als Maatschappelijke Opvang.

iv. Samenwerking in de regio

De gemeenten van de regio werken op dit moment al samen op het gebied van Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen. Gemeenten zijn voor Beschermd Wonen verplicht om in regionaal verband te blijven samenwerken vanaf het moment van de doordecentralisatie op 1 januari 2023. Deze verplichte samenwerking is vastgelegd in de Norm voor Opdrachtgeverschap. De 8 gemeenten van de regio bereiden de decentralisatie daarom samen voor en richten een Gemeenschappelijk Orgaan in wat verantwoordelijk wordt voor een aantal belangrijke regionale aspecten van Beschermd Wonen zoals het opstellen van een beleidsvisie, toegangscriteria, het contractbeheer en het wachtlijstbeheer. Zoals eerder omschreven blijft Maatschappelijke Opvang een taak van centrumgemeente Haarlem.

v. Wat maakt onderdeel uit van de verwerving en wat niet?

Onderdeel van de verwerving

De verwerving heeft betrekking op de Wmo maatwerkvoorzieningen Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang voor de regio's Haarlemmermeer, IJmond en Zuid-Kennemerland. Het gaat concreet om:

- De Maatschappelijke Opvang locaties;
- De Beschermd Wonen locaties;
- Alle vormen van begeleiding op en rondom de locaties van Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen;
- Alle vormen van begeleiding aan cliënten die op grond van de Wmo toegang hebben gekregen tot de Maatschappelijke Opvang of die een beschikking voor Beschermd Wonen hebben.

In de verwervingsstrategie wordt onderscheid gemaakt tussen 'opvang binnen de wettelijke kaders van de Wmo' en 'buitenwettelijke opvang'. De binnen wettelijke opvang valt binnen de scope van de verwerving.

<u>Opvang binnen de kaders van de Wmo:</u>
Gemeenten zijn op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna Wmo) verantwoordelijk om Maatschappelijke Opvang te bieden aan personen die de thuissituatie hebben verlaten al dan niet in verband met risico's voor zijn veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving.

Geen onderdeel van de verwerving

De voorzieningen die hieronder worden genoemd maken géén onderdeel uit van deze aanbesteding. Er is wel een relatie tussen de onderstaande voorzieningen en de voorzieningen die wel onderdeel uitmaken van deze verwerving. Daarvoor is aandacht in het aanbestedingsproces. De volgende voorzieningen maken geen onderdeel uit van de verwerving:

- *Vrouwenopvang*:
  Dit gaat om voorzieningen voor vrouwen van 18 jaar en ouder, al dan niet met kinderen, die willen ontvluchten aan bedreigde situaties waarin mishandeling en geweld centraal staan. Voor de vrouwenopvang werkt de centrumgemeente Haarlem samen met de regio's Alkmaar en Zaanstreek. Deze samenwerking overstijgt de regio IJmond, Kennemerland en de Haarlemmermeer. De gemeente Haarlem wil deze overstijgende samenwerking graag behouden. Dit is aanleiding om de vrouwenopvang niet mee te nemen in de nieuwe aanbesteding.

- *Preventie*: Preventie is het voorkomen van verergering of opstapeling van problemen, het voorkomen van sociale of maatschappelijke uitval en is een belangrijke peiler in het beleid. Door in te zetten op preventie kan Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen worden voorkomen. Er is een belangrijke samenhang met de algemene voorzieningen en sociale basis in de regio gemeenten. Omdat preventie het best lokaal kan worden vormgegeven, is het een taak van individuele gemeenten om preventie vorm te geven. Deze taak valt daarom buiten de opdracht van de gezamenlijke verwerving.

- *Overgangscliënten Beschermd Wonen (voorheen ingekocht als perceel 4):*
  Alle Beschermd Wonen cliënten die nog ondersteuning ontvingen op grond van een oude AWBZ-indicatie moeten per 1 januari 2023 zijn overgegaan naar de Wlz of opnieuw geïndiceerd zijn middels het arrangementenmodel. Dit perceel hoeft daarom niet meer te worden ingekocht na 1 januari 2023.

- *Voorzieningen voor Opvang die op grond van de Wmo niet verplicht geboden hoeven te worden:*
  In de verwervingsstrategie wordt onderscheid gemaakt tussen 'opvang binnen de wettelijke kaders van de Wmo' en 'buitenwettelijke opvang'. De 'buitenwettelijke opvang" valt niet in de scope van de strategie.

  - <u>Buitenwettelijke opvang:</u>
    In de Wmo is vastgelegd dat EU-burgers en vreemdelingen alleen in aanmerking komen voor de Maatschappelijke Opvang onder bepaalde voorwaarden. Tevens blijkt uit een recentelijke uitspraak van de Centrale raad[1] van Beroep dat de gemeenten in die gevallen waarbij het alleen niet lukt om woonruimte te vinden geen opvang geboden hoeft te worden. Iedereen met een Nederlands paspoort heeft het recht zich in Nederland te vestigen. Ook als je in het buitenland hebt gewoond. Je bent echter zelf verantwoordelijk voor het vinden van onderdak als je zelfredzaam bent. De opvang van bijvoorbeeld arbeidsmigranten die korter dan 3 maanden in Nederland zijn, mensen zonder verblijfsstatus en (re)migranten met alleen een huisvestingsvraag worden gezien als 'buitenwettelijke opvang' en maakt géén onderdeel uit van deze verwervingsstrategie. Gemeenten kunnen lokaal, vanuit humanitaire overwegingen, aanvullende afspraken maken over de 'buitenwettelijk opvang'.

- *Ambulante begeleiding:*
  Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk om begeleiding in te kopen als onderdeel van de Wmo. Daarom valt deze taak buiten de scope van deze opdracht. Er is overigens wel een belangrijke samenhang tussen ambulante begeleiding en begeleiding vanuit Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang (dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3 paragraaf 4).

- *Het organiseren van de toegang tot Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen:*
  Het bieden van toegang tot de voorzieningen voor Beschermd Wonen wordt met ingang van 1 januari 2023 in deze regio een lokale gemeentelijke taak. De toegang tot de Maatschappelijke Opvang blijft bij Haarlem als centrumgemeente belegd.

[1] https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2019:3446

- *‘Algemene voorzieningen’ Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen:*
  Hieronder staan belangrijke voorbeelden van voorzieningen die beschikbaar zijn voor inwoners zonder dat er een beschikking nodig is om ervan gebruik te maken. Het betreft bijvoorbeeld:

    - *Inloopspreekuur Damiate;* de centrumgemeente Haarlem maakt separaat subsidie afspraken met de GGD. De kosten worden bekostigd vanuit de regionale middelen voor Maatschappelijke Opvang.
    - *Inloopvoorziening Stem in de Stad;* de centrumgemeente Haarlem maakt separaat subsidieafspraken met Stem in de Stad. De kosten worden bekostigd vanuit de regionale middelen voor Maatschappelijke Opvang.
    - *Sociale verslavingszorg*: niet zijnde de begeleiding. Het gaat hier met name om de gebruiksruimten en de spuitomruil; de centrumgemeente Haarlem maakt separaat subsidie afspraken met Brijder. De kosten worden bekostigd vanuit de regionale middelen voor Maatschappelijke Opvang.
    - *Veldwerk Schiphol:* Het Veldwerk ondersteunt dak- en thuislozen en mensen met verward gedrag op Schiphol en leidt hen toe naar de regio van herkomst en passende zorg. Hiermee wordt de overlast en het veiligheidsrisico op Schiphol tot een minimum beperkt; voor het veldwerk Schiphol worden samenwerkingsafspraken gemaakt tussen Haarlem, Haarlemmermeer en Schiphol. In deze afspraken wordt ook opgenomen hoe het veldwerk vanaf 2023 wordt bekostigd.
    - *De bemoeizorg in relatie tot maatschappelijke opvang:* De centrumgemeente Haarlem maakt separaat subsidieafspraken.
    - *De Herstelacademie:* De Herstelacademie biedt in Haarlem en de regio een aanbod gericht op (maatschappelijk) herstel voor mensen met kwetsbaarheid op het gebied van psychiatrie en/of verslaving. Voor de herstelacademie moeten nog aparte afspraken worden gemaakt over de toekomstige financiering.

Hoofdstuk 2: De huidige situatie, ervaringen en verbeterpunten

Om tot een nieuwe verwervingsstrategie te komen nemen we eerst de huidige situatie onder de loep. Dat doen we door terug te blikken op de vorige verwerving en te kijken naar de huidige praktijk. Daarna worden goede ervaringen en verbeterpunten benoemd die zijn geformuleerd op grond van verschillende onderzoeken en gesprekken met de huidige aanbieders. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van aanbevelingen wie worden meegenomen in de nieuwe verwervingsstrategie. f

i. De vorige verwerving en de huidige aanbieders

Beleidskader en verwerving 1 juli 2018

In 2016 is het beleidskader 'Opvang, Wonen en Herstel 2017-2020' opgesteld. In 2020 is het beleidskader verlengd tot eind 2022. Het beleidskader gaat over drie samenhangende beleidsterreinen: Maatschappelijke Opvang, Beschermd Wonen en Vrouwenopvang. In het beleidskader wordt het hoofddoel omschreven dat er voor alle cliënten passende huisvesting en herstelondersteuning is die gericht is op zelfredzaamheid en participatie. Er ligt een nadruk op het realiseren van de gewenste beweging van intramuraal naar zelfstandig wonen en het scheiden van wonen en zorg, samen met de zorgaanbieders.

In november 2017 is op basis van het beleidskader het aanbestedingsdocument 'Wet maatschappelijke ondersteuning Opvang, Wonen en Herstel' van de regio's Haarlemmermeer, IJmond en Zuid-Kennemerland gepubliceerd. Centrumgemeente Haarlem heeft vervolgens namens de gemeenten in de regio's Haarlemmermeer, IJmond en Zuid-Kennemerland contracten voor Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen afgesloten. Op 1 juli 2018 gingen de contracten in.

De aanbesteding bestond uit 5 percelen, waarvan 4 percelen gericht waren op de regio's Haarlemmermeer, IJmond en Zuid-Kennemerland. Het vijfde perceel had alleen betrekking op de gemeenten Haarlem en Zandvoort. In figuur 1 worden de percelen verder toegelicht.

Voor alle percelen zijn in juli 2018 contracten afgesloten voor anderhalf jaar. De contracten zijn inmiddels drie keer verlengd en hebben de maximale doorlooptijd van viereneenhalf jaar bereikt.

Figuur 1. Perceelindeling

	Ingekochte maatwerkvoorzieningen Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen vanaf 1 juli 2018			
Perceelindeling	**Producten**	**Aantal gecontracteerde aanbieders in 2021** *(peildatum 1 oktober 2021)*	**contractvorm**	**bekostiging**
Perceel 1: Eerste opvang	1.1 Eerste opvang	1	Beschikbaarheids-verplichting	Beschikbaarheids-financiering
Perceel 2: Maatschappelijke Opvang in traject	2.1 Traject in opvang	2	Beschikbaarheids-verplichting & Raamcontract	Beschikbaarheids-financiering PxQ
Perceel 3: Arrangementenmodel	3.1 Arrangement op maat 3.2 Overbruggingszorg	17	Raamcontract	PxQ
Perceel 4: Overgangscliënten Beschermd Wonen	4.1 Overgangscliënten verblijf 4.2 Overgangscliënten volledig pakket thuis 4.3 Overgangscliënten sector vreemd verblijf 4.4 Overgangscliënten dagbesteding 4.5 Overgangscliënten overbruggingszorg/ambulant intensief	17	Raamcontract	PxQ
Perceel 5: Opvang voor economisch daklozen (alleen Haarlem en Zandvoort; vanuit lokale financiering).	5.1 opvang	1	Beschikbaarheids-verplichting	Beschikbaarheids-financiering

Bij de vorige aanbesteding zijn er voor verschillende voorzieningen verschillende bekostigingsvormen en contracten gekozen. De percelen 1, 2 en 5 zijn ingekocht voor Maatschappelijke Opvang. Voor deze percelen is er gekozen om beschikbaarheidsafspraken te maken over de beschikbaarheid van het aantal “bedden”. Binnen perceel 2 “traject in opvang” financiert de gemeente Haarlem ook trajecten per cliënt. Deze trajecten zijn niet aan een maximum aantal cliënten gebonden. Voor de trajecten in de opvang is een contract met het karakter van een raamovereenkomst afgesloten (geen afnameverplichting). Voor de percelen 3 en 4 is géén beschikbaarheid van voorzieningen (“bedden”) ingekocht. De gemeente Haarlem heeft voor deze percelen alléén raamovereenkomsten afgesloten (geen afnameverplichting).

Huidige toegang tot Maatschappelijke Opvang en bijbehorende begeleiding

Toeleiding van cliënten naar de Maatschappelijke Opvang verloopt via de Brede Centrale Toegang. De Brede Centrale Toegang beoordeelt op basis van de problematiek van welke opvangvoorziening een cliënt gebruik kan maken. Bij cliënten die dakloos zijn wordt eerste opvang geboden; een veilige omgeving voor cliënten om tot rust te komen en waar zij aangespoord worden om ondersteuning en hulp

te aanvaarden waardoor zij hun leven weer kunnen oppakken (perceel 1). Als de client heeft aangetoond regelmatig te verblijven in de opvang dan wordt de cliënt gekoppeld aan een trajectbegeleider van de aanbieder die de locatie exploiteert (perceel 2). Er zijn verschillende opvangvoorzieningen voor jongvolwassenen van 18-23 jaar, volwassenen vanaf 24 jaar en gezinnen.

Dakloze gezinnen met minderjarige kinderen worden gezien de kwetsbaarheid van de kinderen niet in de reguliere volwassen opvang maar op aparte locaties opgevangen. De gezinnen krijgen direct een trajectbegeleider aangewezen. De cliënt (of het gezin) en zijn trajectbegeleider onderzoeken welke doelen de cliënt (of het gezin) stelt en welke ondersteuningsvragen daarbij horen en gaan hiermee aan de slag. De trajectbegeleiding wordt voor de duur van het verblijf afgegeven. Het aantal uur is per cliënt per traject gemiddeld drie uur per week. De trajectfinanciering wordt bij gezinnen met kinderen aangevuld met een tarief om vanuit de opvanglocatie de kinderen te kunnen begeleiden en waar nodig toe te kunnen leiden naar bijvoorbeeld richting jeugdhulp of andere ondersteuning. Het doel is dat de cliënt (of het gezin) binnen drie tot maximaal zes maanden doorstroomt naar de voor hem/haar juiste vervolgplek (dat kan zijn; zelfstandig wonen, Beschermd Wonen of een beschermende woonomgeving).

Huidige toegang tot Beschermd Wonen en bijbehorende begeleiding

De toeleiding naar Beschermd Wonen verloopt via de gemeente Haarlem. De casemanager start een onderzoek waarin wordt bepaald welke ondersteuning een cliënt nodig heeft. Daarbij kijkt de casemanager naar verschillende resultaatgebieden. Voor de cliënten die in aanmerking komen voor Beschermd Wonen stelt de casemaner een arrangement op, namelijk “een traject op maat”. Dit traject omvat de ondersteuningsbehoefte van een cliënt op één of meerdere van in totaal negen resultaatgebieden.

Figuur 2: resultaatgebieden en intensiteitstreden perceel 3

Resultaatgebieden	Intensiteitstreden				
1. Wonen	Beschut zelfstandig wonen		Beschut groepswonen		Beschermd Wonen
2. Veiligheid	Beperkt toezicht		Middelzwaar toezicht		Intensief toezicht
3. Financiën	Beperkt		Middelzwaar		Intensief
4. Dagbesteding A/B	Beperkt	Beperkt/ midden	Midden	Intensief	Zeer intensief
5. Sociale relaties	Beperkt		Middelzwaar		Intensief
6. Opvoeden en opgroeien	Betrekken van de lokale deskundigheid op het gebied van Jeugd				
7. Zingeving	Activeren en aanwakkeren				
8. Persoonlijk functioneren	Beperkt	Middelzwaar	Intensief	Zeer intensief	
9. Lichamelijke gezondheid	Beperkt	Middelzwaar	Intensief	Zeer intensief	

Voor elk gebied waarop de cliënt een ondersteuningsvraag heeft wordt de meest passende trede toegekend, afhankelijk van de aard en de intensiteit van de ondersteuningsvraag. Door de combinatie van verschillende treden op verschillende resultaatgebieden ontstaat een hersteltraject op maat. Aan elke trede hangt een deelbudget. De som van alle deelbudgetten vormt het totale cliëntvolgende budget: het arrangement. De casemanager zoekt vervolgens samen met de cliënt naar het best passende ondersteuningsaanbod.

Acceptatieplicht

Voor de gecontracteerde aanbieders Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang geldt in beginsel een acceptatieplicht: aanbieders zijn verplicht om ondersteuning te bieden aan cliënten met een beschikking voor Beschut- of Beschermd Wonen of Maatschappelijke Opvang.

ii. Onderzoeken en gesprekken met aanbieders: Goede ervaringen en verbeterpunten

Om de kwaliteit en de effectiviteit van het huidige model te meten zijn er in de periode van 2018 tot met 2021 in opdracht van de gemeenten verschillende onderzoeken uitgevoerd. Hieronder worden de onderzoeken die relevant zijn voor de verwervingsstrategie toegelicht en de uitkomsten kort omschreven.

Ambulantisering en Regionalisering van MO en BW in de regio Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer (N. Boesveldt, Universiteit Utrecht, 2018- 2022)[2]

Het doel van dit onderzoek is om samen met (oud)cliënten en andere relevante stakeholders de voorbereiding op de doordecentralisatie in onze regio te volgen. Dit onderzoek loopt tot 2022 en is onderdeel van een landelijk onderzoek. Aan dit landelijke onderzoek doen in totaal vijf regio's in Nederland mee. Inmiddels zijn er drie rapportages opgeleverd over deze regio. In deze paragraaf wordt de laatste stand van zaken toegelicht door de uitkomsten van de derde rapportage samen te vatten.

In de derde rapportage over onze regio stond het cliëntperspectief centraal. De onderzoekers spraken met 27 (oud)cliënten uit de Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen. De onderzoekers vatten de conclusies samen op drie hoofdthema's:

1. Werken aan herstel in de opvang en in Beschermd Wonen

- Kleinschalige opvanglocaties met eigen voorzieningen en eigen motivatie zijn belangrijke factoren voor herstel;
- Het vinden van een passende plek voor cliënten met complexe problematiek of een dubbeldiagnose in deze regio blijft lastig;
- Een groot aantal van de participanten is tevreden met de trajectbegeleiding in de Maatschappelijke Opvang.

2. Uitstroomtraject naar een zelfstandige woning in de regio:

- Hoewel een deel van de Beschermd Wonen cliënten aangeven heeft eerder te hadden kunnen uitstromen gaat de uitstroom uit deze voorzieningen gemiddeld sneller dan voorheen;
- Economisch daklozen lijken teveel tussen wal en het schip te vallen;
- Bij uitstroom wordt contact met de woningbouw ervaren als zakelijk, maar prettig.

3. Zachte landing en goede start in de wijk:

- Continuïteit van begeleiding bij uitstroom uit de opvang of Beschermd Wonen naar de wijk wordt door de meerderheid van de participanten als positief ervaren;
- Het merendeel van de uitstromers uit de opvang maakt kennis met een lokale wijkprofessional. Bij uitstroom uit Beschermd Wonen vond dit contact minder vaak plaats;

[2] Alle rapportages zijn terug te vinden via de link: Regio Zuid-Kennemerland, IJmond en de Haarlemmermeer – Onderzoek MO/BW (uva.nl)

- Verschillende uitstromers geven aan een voorkeur te hebben voor 'volkswijken' omdat ze daar makkelijk aanspraak hebben en er onderling veel acceptatie is.

Trajectbegeleiding Maatschappelijke Opvang' en 'monitoring trajectbegeleiding' (ZorgfocuZ, augustus 2019)[3]

ZorgfocuZ heeft onderzoek gedaan naar de ervaring van cliënten die in de opvang verblijven en die trajectbegeleiding ontvangen. De meeste cliënten zijn tevreden over de begeleiding in de Maatschappelijke Opvang omdat er aan doelen wordt gewerkt en cliënten daar zelf de regie op kunnen houden. De begeleiding is frequent genoeg. Nagenoeg alle cliënten zijn tevreden over het contact met hun maatschappelijk werker en persoonlijk begeleider. Cliënten hebben aangegeven wat het effect van de begeleiding was in hun leven. Dankzij de begeleiding ontstond er bij een aantal cliënten het gevoel voorbereid te zijn op het zelfstandig leven, werden cliënten gemotiveerd om te gaan én te blijven werken aan een zelfstandig leven en ontstond er een gevoel van regie over het eigen leven.

Er zijn factoren die de positieve effecten van trajectbegeleiding beperken. Dat zijn vooral omgevingsfactoren die niet met de begeleiding zelf te maken hebben. Het gaat onder andere om een lange wachttijd voordat trajectbegeleiding kan worden opgestart, wachttijden bij doorstroomlocaties, onvoldoende scheiden van verslavings- en andere OGGZ-problematiek, het systeem van samenwerken van aanbieders, financiële prikkels, het soms moeizame proces van beschikkingen afgeven en de nazorg die soms te beperkt is.

Evaluatie contracten Maatschappelijke Opvang (2020)[4]

Ter voorbereiding op de nieuwe aanbesteding is aan bureau HHM gevraagd een evaluatie uit te voeren van de bestaande contracten voor Maatschappelijke Opvang waarbij is onderzocht of de huidige tarieven voor Maatschappelijke Opvang reëel zijn. De huidige aanbieders van Maatschappelijke Opvang zijn geïnterviewd voor deze evaluatie. De evaluatie laat zien dat:

1. De huidige manier van bekostigen van de Maatschappelijke Opvang bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelen:

De gemeente kan middels de beschikbaarheidsfinanciering zorgen voor voldoende 'bedden' in de opvang en middels de cliëntgebonden financiering van trajectbegeleiding zorgen voor hersteltrajecten op maat. Het advies van HHM is dan ook om het onderscheid in de bekostiging te handhaven. De beschikbaarheidsfinanciering en de cliëntgebonden financiering is in het huidige contract onderdeel van hetzelfde perceel (zie ook figuur 1 op pagina 7). Op basis van dit onderzoek ziet HHM geen reden om het perceel opvang en cliëntgebonden financiering te scheiden, omdat het scheiden de kans op discussie vergoot over wie verantwoordelijk is voor de resultaten op cliëntniveau en het kan leiden tot extra administratieve lasten.

2. De tarieven in totaliteit reëel zijn:

HHM constateert dat de tarieven in zijn totaliteit redelijk reëel zijn, maar adviseert wel om de tarieven op onderdelen aan te passen. HHM ziet dat de aanbieders feitelijk meer uren woonbegeleiding inzetten dan waar Haarlem in de beschikbaarheidsfinanciering vanuit is gegaan bij de berekening van de tarieven.

[3] Het volledig rapport is terug te vinden via: - Rapport ZorgfocuZ 2019 - Trajectbegeleiding Maatschappelijke Opvang (haarlem.nl)
[4] Het volledige onderzoek is terug te vinden via de link: Eindrapportage evaluatie contracten MO Haarlem - bureau HHM

3. Sturing op de Maatschappelijke Opvang kan worden verbeterd:

HHM heeft gezien dat Haarlem rond de Maatschappelijke Opvang veel zeer gedetailleerde afspraken met de aanbieders heeft gemaakt over allerlei aspecten. De hoeveelheid aan regels, uitzonderingen, aanvullingen en afspraken maakt de uitvoering van en sturing op de Maatschappelijke Opvang soms gecompliceerd.

Huidige stand van zaken:
Naar aanleiding van de evaluatie en in overleg met de aanbieders zijn er voor de korte termijn (tot 1 januari 2023) binnen het contract een aantal tariefwijzigingen doorgevoerd. De aanbevelingen over de complexiteit van de contracten en de inzet van de woonbegeleiding konden niet worden verwerkt binnen het huidige contract. Deze aanbevelingen worden meegenomen in de nieuwe verwerving.

Benchmark Maatschappelijke Opvang (HHM, 2021)[5]

In de benchmark Maatschappelijke Opvang wordt de Maatschappelijke Opvang van de regio Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer vergeleken met de opvang in zes referentieregio's met de volgende centrumgemeenten: Groningen, Alkmaar, Enschede, Leiden, Nijmegen en Den Bosch. Het onderzoek geeft antwoord op de vragen of de problematiek in Haarlem afwijkt van die in andere centrumgemeenten en of Haarlem de enige gemeente is die extra middelen uitrekt om de Maatschappelijke Opvang te kunnen bekostigen. HHM trekt de volgende conclusies:

1. De gemeente Haarlem heeft ten opzichte van de referentiegemeenten veel opvangplekken:
De gemeente Haarlem heeft de meeste opvangplekken vergeleken met de andere gemeenten. HHM constateert dat er twee richtingen zijn in het toegangsbeleid. Zo zijn er gemeenten die stellen dat mensen waarbij het niet lukt om onderdak te vinden, door onderliggende problemen, een beroep mogen doen op de Maatschappelijke Opvang. Dit geldt ook voor de economisch daklozen. Aan de andere kant zijn er gemeenten die strikter zijn in het toelatingsbeleid. Deze gemeenten nemen economisch dak- en thuislozen en remigranten in principe niet op in de Maatschappelijke Opvang, tenzij er kinderen in het spel zijn. De gemeente Haarlem valt in de eerste categorie. De gemeenten die economisch daklozen niet opvangen of een wachtlijst hebben voor de opvang ervaren dat er uiteindelijk minder mensen buiten slapen dan verwacht. Vaak kunnen mensen toch zelf een overnachtingsplek vinden.

2. De gemeente Haarlem heeft een gemiddelde overschrijding van het budget:
Over het algemeen valt op dat alle deelnemende centrumgemeenten moeten bijleggen op het budget voor opvang van het Rijk met uitzondering van de gemeente Groningen. Deze gemeente ontvangt echter een substantieel hoger budget per inwoner vergeleken met de andere referentiegemeenten. De gemeente Haarlem ontving in 2020 21,8% minder budget per inwoner dan het landelijk gemiddelde terwijl Groningen in dat jaar +68,9% meer kreeg. In 2019 hebben de referentiegemeenten gemiddeld € 2,9 miljoen uit eigen begroting toegevoegd aan het budget van het Rijk. Dit komt overeen met het tekort van de gemeente Haarlem van € 3 miljoen. Wat gemeenten in de praktijk betalen uit dit budget verschilt.

3. Vrijwel alle gemeenten zoeken hoe ze de uitstroom kunnen bevorderen:
De acties die gemeente Haarlem inzet om uitstroom te bevorderen zijn vergelijkbaar met de acties van de referentiegemeenten. Zo zetten gemeenten in op:

- Verplichte trajectbegeleiding om mensen te motiveren om mee te werken aan herstel;
- Goede samenwerkingsafspraken en convenanten met corporaties en lokale gemeenten om meer plekken te creëren;

[5] De volledige benchmark is terug te vinden via Eindrapportage bureau HHM (haarlem.nl)

- Oplossingen buiten de opvang voor mensen waarbij het niet lukt om door- of uit te stromen vergelijkbaar met de Domus Plus en Skaeve Huse in Haarlem;
- De overstap van nachtopvang naar privékamers met 24-uursopvang omdat de gedachte van deze manier van opvangen is dat het rust creëert bij cliënten en het herstel bevordert.

4. Haarlem vraagt voor sommige locaties in vergelijking tot andere gemeenten een lagere eigen bijdrage: Sommige gemeenten noemen de lage eigen bijdrage als belemmering van door- en uitstroom omdat er op vervolgplekken vaak een hogere eigen bijdrage wordt gevraagd. Als oplossing wordt de eigen bijdrage in de opvang dan verhoogd.

Evaluatie arrangementenmodel Beschermd Wonen (2021)

Het volledige rapport is als bijlage toegevoegd. AEF en Xpertisezorg hebben ter voorbereiding op de nieuwe aanbesteding een evaluatie uitgevoerd van het bestaande arrangementenmodel. Daarvoor zijn een aantal stakeholders geïnterviewd waaronder verschillende gemeenten en ketenpartners. De vraag "*In hoeverre heeft het arrangementenmodel bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van het beleidskader Opvang, Wonen en Herstel?*" stond centraal. De evaluatie heeft plaatsgevonden in de zomer van 2021. Een kwantitatieve conclusie over in hoeverre cliëntresultaten behaald worden is op basis van de beschikbare data niet te geven. Daarnaast is het een evaluatie en zijn er geen adviezen in het onderzoek opgenomen.

Hieronder zijn een aantal belangrijke bevindingen van de evaluatie opgenoemd:

Over het arrangementenmodel:

- Het arrangementenmodel heeft bijgedragen aan een (cultuur)verandering bij een aantal ketenpartners. Zo heeft het arrangementenmodel ertoe geleid dat er concretere doelen worden nagestreefd in de begeleiding en dat er meer nadruk ligt op de zelfregie en persoonlijke doelen van een cliënt. Dat komt omdat er door het model meer gestuurd wordt op de resultaten en niet op de hoeveelheid ureninzet van de begeleiders. Zo draagt het arrangementenmodel ook bij aan het herstel van een cliënt. De herstelgericht manier van werken legt de focus op persoonlijke, individuele doelen van cliënten en houdt in mindere mate rekening met de ondersteuningsvraag binnen een gezin. Zorgaanbieders geven daarnaast aan dat niet alle doelen behaald kunnen worden, bijvoorbeeld als gevolg van terugval of een hogere zorgvraag dan vooraf ingeschat;
- Het 'keukentafelgesprek' geeft regelmatig onvoldoende informatie om een passend arrangement af te geven. Zorgaanbieders willen de ruimte hebben om een cliënt goed te leren kennen zodat de indicatie eventueel kan worden opgehoogd. Het aanvragen van een nieuw arrangement is namelijk veel werk;
- Zorgaanbieders verschillen onderling in de mate waarin ze flexibiliteit en ruimte ervaren binnen het arrangementenmodel. Er wordt aangegeven dat er behoefte is aan richtlijnen over waarvoor de middelen wel en niet voor mogen worden ingezet;
- Het doorbreken van verkokering (één aanbieder verantwoordelijk voor het totale arrangement) lijkt van positieve invloed te zijn op het behalen van cliëntresultaten.

Over andere aspecten van Beschermd Wonen:

- Omklappen van Beschermd- naar Beschut wonen levert voor enkele zorgaanbieders problemen op in de bedrijfsvoering. Zij geven aan het niet altijd wenselijk te vinden om hun beschermde woonplekken 'kwijt te raken'. Het 'omklappen' wordt dan als een negatieve prikkel ervaren.

- Er moet meer aandacht zijn voor huurbescherming wanneer een cliënt Beschut gaat Wonen (en in alle andere situaties waarbij de client zelf huur betaalt)[6];
- Er wordt (te) weinig gebruik gemaakt van overbruggingszorg. Hierdoor krijgen cliënten op de wachtlijst niet altijd de juiste ondersteuning;
- De acceptatieplicht wordt niet altijd nageleefd. Dit kom deels door de complexiteit van de doelgroep en deels door personeelstekorten van zorgaanbieders;
- Er wordt wel samengewerkt door aanbieders, bijvoorbeeld middels verschillende overlegtafels, maar nog niet op clientniveau: alle ondersteuning wordt door 1 aanbieder gegeven.

Nieuwe uitgangspunten en de eerste aanzet voor de nieuwe aanbesteding

In 2021 hebben de gemeenten ook zelf gesprekken gevoerd met huidige aanbieders van Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen over de knelpunten die ze ervaren en de gewenste veranderingen die ze zouden willen zien. In totaal zijn er 6 bijeenkomsten georganiseerd die gericht waren op verschillende thema's. Op basis van de bijeenkomsten is een nieuw beleidskader opgesteld en is een eerste aanzet voor de scope van deze aanbesteding gemaakt (hoofdstuk 3). Hieronder worden een aantal thema's die besproken zijn uitgelicht:

1. De weerbarstige praktijk:

Aanbieders vinden het belangrijk dat er gemeenten oog hebben voor de weerbarstige praktijk waarin ze werken. Zo is de in-, door- en uitstroom van cliënten ondanks de ambulantiseringsbeweging onvoldoende op gang gekomen. Bovendien zijn er bijna geen (opvang- en woon)plekken voor complexe doelgroepen. Voorzieningen die gepland staan - waaronder Skaeve Huse en Domus plus - worden moeizaam gerealiseerd waardoor het voor de meest complexe doelgroep niet altijd mogelijk is om een passende plek te vinden. Sommige cliënten moeten hierdoor meerdere keren verhuizen naar verschillende woonlocaties. De uitstroom naar zelfstandige woningen via voorrangsregelingen (omklap-, contigent- en kanscontractenregeling) is sterk verbeterd, maar de wachttijden voor deze woningen zijn vaak langer dan de gewenste 6 maanden.

2. *Een betere samenwerking bij complexe casuïstiek:*
De partijen in de keten ervaren korte lijnen en er is sprake van een laagdrempelige samenwerking. Signalen van stagnatie of knelpunten worden snel gezien en opgepakt. De aanbieders zien nog wel verbetermogelijkheden voor de samenwerking rondom cliënten die kampen met complexe problematiek. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat de zorg op een Beschermd Wonen locatie wordt beëindigd omdat een cliënt onvoldoende meewerkt of omdat een cliënt zeer agressief gedrag vertoont waarna een cliënt vervolgens bijna altijd in de Maatschappelijke Opvang terecht komt. Dat kan het resultaat zijn van een zorgvuldig afwegingsproces maar het is lang niet altijd de best passende plek voor de client. Een betere samenwerking in dit traject kan voor de cliënt tot een betere oplossing leiden. Er is de wens om als aanbieders gezamenlijk breder te kijken naar een passende vervolgplek en passende begeleiding.

3. *Regie en doorzettingsmacht op de uitvoering*
Voor die samenwerking is een betere regie nodig op de uitvoering. Regie en doorzettingsmacht op verschillende uitvoeringsvraagstukken zoals; relatie behandeling-begeleiding, huisvesting

[6] Wanneer een cliënt enige jaren ergens beschut woont, kan de cliënt via de huurbescherming aanspraak maken op een woning. Door beschutte woningen op een andere wijze beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld via een aparte stichting, kunnen zorgaanbieders voorkomen dat zij woningen 'kwijt' raken.

(voldoende aanbod en voldoende door,- en uitstroom mogelijkheden), wijkgericht werken en verslavingszorg. Regie kan en moet door het gehele veld worden opgepakt. De ene keer is dat de gemeente, de andere keer een zorgaanbieder, een volgende keer de verslavingszorg. En partijen die de regie krijgen moeten ook doorzettingsmacht krijgen om resultaten te kunnen boeken. Het is van belang dat vooraf duidelijk is welke partij de regie heeft.

Naast de algemene knelpunten en verbeterpunten zijn er ook per beleidsveld verbeterpunten benoemd:

Maatschappelijke Opvang:

- Het huidige onderscheid tussen OGGZ-daklozen en economisch daklozen is niet helpend. Hulpverleners zien in de praktijk weinig verschil tussen beide groepen. Ook de economisch daklozen hebben vaak intensieve ondersteuning nodig op meerdere levensgebieden;
- Het moet mogelijk zijn om meer maatwerk te kunnen bieden. Het is heel lastig om voorafgaand aan een traject in de opvang in te schatten wat een cliënt precies nodig heeft. Daarvoor moet tijdens het traject ook ruimte zijn;
- Er moet meer ingezet worden op vervolgplekken, waardoor de uitstroom kan worden versneld.

Beschermd Wonen:

- Het is belangrijk om in te zetten op het voorkomen van Beschermd Wonen in een intramurale setting en uit te gaan van 'ambulant tenzij'. Er kan meer ondersteuning worden ingezet in een thuissituatie van een cliënt als de ambulante begeleiding daarvoor goed is georganiseerd. Denk daarbij aan de mogelijkheid om ook in het weekend en in de avonduren zorg te kunnen leveren.

Begeleiding:

- Er is behoefte aan meer mandaat bij de professionals. De professionals werken nu nog te veel vanuit de visie van de eigen organisatie en de financieringssystematiek. Er moet beweegruimte zijn om te doen wat nodig is;.
- Het zou goed zijn als er één coördinator is gedurende het hele zorgpad. Een coördinator die betrokken blijft ook als de inwoner verhuist naar een andere voorziening of naar een zelfstandige woonvorm.

iii. Welke punten nemen we mee in de nieuwe verwerving?

Al met al kunnen we concluderen dat de huidige inrichting van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen. Er is verbetering mogelijk maar de verwachting is niet dat een hele andere manier inkopen hier direct een andere invloed op heeft. Daarom kiezen wij ervoor om bij de nieuwe verwerving zo veel mogelijk door te gaan op het huidige arrangementenmodel en het model waar mogelijk door te ontwikkelen. Het is daarbij niet te verwachten dat alle ervaren knelpunten opgelost kunnen worden met de nieuwe verwerving. Denk bijvoorbeeld aan de knelpunten die betrekking hebben op de acceptatie in de wijk, huisvesting en de woningmarkt.

Op basis van de bovenstaande onderzoeken en de doorontwikkeling van het arrangementmodel is de intentie om extra in te zetten op de volgende verbeterpunten:

- Het organiseren van passende plekken voor cliënten met complexe problematiek;

- Inzetten op meer contact met de wijk o.a. bij uitstroom uit Beschermd Wonen;
- Sturen op het eerder inzetten van overbruggingszorg/ begeleiding, zodat ook mensen die op de wachtlijst staan de juist ondersteuning krijgen;
- Passende financiering en meer eenduidige afspraken voor de Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen;
- Meer sturen op ambulant tenzij;
- Meer uitgaan van definities die passend zijn bij de uitvoering;
- Waar mogelijk inzetten op cliëntvolgende ondersteuning.

Deze ontwikkelmogelijkheden worden in hoofdstuk 3 vertaald naar gewenste bewegingen voor de nieuwe verwerving.

Hoofdstuk 3: Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen vanaf 2023

In dit hoofdstuk worden de gewenste hoofdlijnen van de verwerving omschreven. Daarnaast wordt toegelicht wat er wordt ingekocht en in welke percelen.

i. Doel en doelgroep verwerving

Deze verwerving richt zich op een kwetsbare doelgroep: mensen met doorgaans meervoudige problematiek die onvoldoende in staat zijn om op eigen kracht zelfstandig te wonen en in andere noodzakelijke bestaansvoorwaarden te voorzien en/of mensen die dakloos zijn. De meervoudige problematiek wordt vaak gekenmerkt door een psychische kwetsbaarheid, verslaving, schulden, huiselijk geweld, werkloosheid, eenzaamheid, een licht verstandelijke beperking en/of contacten met justitie. Voor deze inwoners is ondersteuning nodig om een leven met meer stabiliteit en kwaliteit te kunnen vormgeven. Het gaat om een zeer heterogene groep vanaf 18 jaar. Verschillen zijn er enerzijds wat betreft hulpvragen en problemen (aard, ernst, duur, voorspelbaarheid) en anderzijds wat betreft het herstelvermogen van de cliënt (eigen kracht om problemen aan te pakken of met problemen te leren omgaan). Een deel van de doelgroep is zorgmijdend. Elke kwetsbare inwoner is uniek en heeft een unieke ondersteuningsvraag ten aanzien van wonen én herstellen.

De ambitie van deze verwerving is om adequate en kwalitatief goede ondersteuning, opvang en participatie te realiseren voor de hierboven genoemde kwetsbare jongvolwassenen, volwassenen en ouderen. Er wordt nagestreefd dat de juiste ondersteuning op het juiste moment voor de juiste persoon kan worden ingezet. Kwetsbare inwoners moeten een beroep op ondersteuning kunnen doen, bij voorkeur dichtbij hun leefomgeving, rekening houdend met de nog aanwezige mogelijkheden en eigen verantwoordelijkheden van die inwoners zelf.

ii. Beleidsuitgangspunten en gewenste beweging

De hoofdopgave

Voor alle cliënten maatschappelijke opvang, beschermd wonen en vrouwenopvang willen we werken aan zo gewoon mogelijk wonen met herstelondersteuning gericht op inclusie, volwaardig burgerschap, participatie, zelfredzaamheid en informele steun in de lokale omgeving.

Beleidsuitgangspunten

Samen met aanbieders en cliëntenvertegenwoordigers is een nieuw kader opgesteld voor de Maatschappelijke Opvang, Beschermd Wonen en Vrouwenopvang 'Opvang Wonen en Herstel voor 2022 tot en met 2027'. De komende jaren focussen we op twee uitgangspunten die hieronder worden toegelicht:

Cliënt centraal

Dit gaat om het nog beter en praktisch invulling geven aan begrippen als 'werken vanuit de wensen' en 'behoeften' van een cliënt, meer aandacht hebben voor de menselijke maat en werken volgens het model van positieve gezondheid[7]. Cliënt centraal betekent dat cliënten niet tussen wal en schip vallen, ook niet de cliënten met complexe problematiek. Het betekent daarnaast dat iedere cliënt de zorg en

[7] Machteld Huber introduceerde het concept positieve gezondheid in Nederland. Bij positieve gezondheid wordt gezondheid niet meer gezien als de af- of aanwezigheid van ziekte, maar als het vermogen van mensen om met de fysieke, emotionele en sociale levensuitdagingen om te gaan en zoveel mogelijk eigen regie te voeren.

ondersteuning krijgt die nodig is met behoud van zelfregie, ongeacht de (zorg)locatie waar diegene woont.

Zo thuis mogelijk

Dit uitgangspunt benadrukt het belang van het hebben van een eigen plek, een thuis, als een noodzakelijke voorwaarde voor herstel. Niet iedereen heeft altijd een (t)huis. Onderstreept wordt dat we ten alle tijden moeten streven naar zo thuis en zo zelfstandig mogelijk.

Gewenste beweging

Naast de beleidsuitgangspunten zijn er 6 ontwikkelopgaven die we willen nastreven met de nieuwe aanbesteding. Deze ontwikkelopgaven zijn hieronder omschreven.

1. Ondersteuning dichterbij, lokale verantwoordelijkheid en spreiding van voorzieningen

De huidige voorzieningen voor Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang zijn geconcentreerd in de centrumgemeente Haarlem. Er zijn (te) weinig mogelijkheden voor cliënten om Beschermd te Wonen in hun eigen omgeving. In de nieuwe contractperiode willen we daarom veel concreter sturen op de spreiding van voorzieningen over de regio.

In lijn met de bedoeling van de geplande doordecentralisatie van 2023 (zie ook paragraaf 1.3) en de nieuwe uitgangspunten streven we naar een toekomstige situatie die het mogelijk maakt voor cliënten om 'zo thuis mogelijk' te kunnen wonen en leven. Een beweging naar meer lokale woonvoorzieningen past daarbij want daardoor kunnen cliënten wonen in hun eigen gemeente en daarmee in een vertrouwde omgeving in de buurt van hun sociale netwerk. Er blijft ook een behoefte aan een aantal regionale voorzieningen, bijvoorbeeld omdat bepaalde voorzieningen een minimumaantal cliënten (uit een bepaalde doelgroep) nodig heeft waardoor het niet rendabel is om de voorziening lokaal te organiseren.

Om de ondersteuning zo dichtbij mogelijk te organiseren worden alleen onderstaande voorzieningen een regionale verantwoordelijkheid:

- Beschermd Wonen voorzieningen inclusief wooncomponent en;
- Tussenvormen Beschermd Wonen waarvoor het economisch niet rendabel is om ze lokaal te organiseren.

Alle andere tussenvormen Beschermd Wonen worden een lokale verantwoordelijkheid. Deze voorzieningen worden wel als onderdeel van deze regionale verwerving ingekocht om in de regio zoveel mogelijk eenduidige afspraken te maken. Ook worden er afspraken gemaakt om te waarborgen dat inwoners uit de ene gemeente zo nodig gebruik kunnen maken van lokale voorzieningen uit een andere gemeente, bijvoorbeeld als er binnen de eigen gemeente geen passend aanbod beschikbaar is.

2. Passende ondersteuning voor álle cliënten

Het uitgangspunt is om het arrangementenmodel te behouden. Het arrangementenmodel heeft ertoe geleid dat er concretere doelen worden nagestreefd in de begeleiding en dat er meer nadruk ligt op de zelfregie en persoonlijke doelen van een cliënt. Het arrangementenmodel draagt bij aan het herstel van een cliënt. Zorgaanbieders geven wel een aantal verbeterpunten aan. De verbeterpunten worden meegenomen in de verwerving. We streven naar een situatie waar er meer flexibiliteit ontstaat om een

passend arrangement af te geven, administratieve lasten te verlagen en tegelijkertijd resultaten te concretiseren om te sturen op doelen.

Voor aanbieders van Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen geldt, zoals eerder omschreven, een acceptatieplicht: aanbieders hebben de plicht om cliënten die door een casemanager of door de BCT naar deze aanbieder worden doorverwezen te accepteren en te ondersteunen. In de praktijk zien we dat aanbieders aangeven dat ze niet alle aan hen toegewezen cliënten kunnen ondersteunen. Voor een kleine groep cliënten kan nu geen passende oplossing gevonden worden omdat er in de praktijk onvoldoende passend aanbod voor deze cliënten is. Het gaat dan om volwassen cliënten die zorg mijden, die te maken hebben met multiproblematiek, die soms moeilijk te motiveren zijn voor begeleiding en/of die agressief gedrag kunnen vertonen. Ook voor deze cliënten moeten er passende plekken of vormen van ondersteuning zijn.

3. Wachtlijsten en wachttijden verkorten en doorstroom bevorderen
De praktijk waarin alle partners hun werk doen is weerbarstig; de in-, door- en uitstroom is ondanks de ambulantiseringsbeweging onvoldoende op gang gekomen. Er zijn lange wachtlijsten voor Beschermd Wonen. Bovendien zijn er bijna geen (opvang- en woon)plekken voor complexe doelgroepen. Voorzieningen die gepland staan - waaronder Skaeve Huse en Domus plus - worden moeizaam gerealiseerd door o.a. weerstand in de maatschappij, waardoor het voor de meest complexe doelgroep niet altijd mogelijk is een passende plek te vinden.

Maatschappelijke Opvang:
In onze regio kunnen daklozen direct gebruik maken van een opvangplek. Als er geen plek op een opvanglocatie beschikbaar is wordt er indien nodig een alternatief gerealiseerd zoals een plek in een hotel. met uitzondering van dakloze gezinnen omdat er een wachtlijst is voor de gezinsopvanglocaties. In de komende periode willen we wachtlijsten voor de gezinsopvang verkorten en de ondersteuning voor cliënten die op de wachtlijst staan verder verbeteren. Cliënten vinden de wachttijd voor het opstarten van de trajectbegeleiding lang en de nazorg na de opvang kan soms beter. Met de nieuwe verwerving willen we de wachttijd voor een traject waar mogelijk verkorten en de nazorg verbeteren. Tevens streven we naar een betere aansluiting op Beschermd Wonen. Ook als een cliënt nog geen passende verblijfplek heeft moet er al thuis of bij lang verblijf in een hotel of vakantiepark passende ondersteuning geboden worden. Door het inzetten van tijdige en passende ondersteuning kan uitstroom uit de opvang mogelijk versneld worden en instroom in een voorziening voor Beschermd Wonen mogelijk worden voorkomen.

Beschermd Wonen:
Voor Beschermd Wonen zijn er in onze regio wachtlijsten. In de komende periode willen we deze wachtlijsten verkorten en de ondersteuning voor cliënten die op de wachtlijst staan verder verbeteren. Ook als een cliënt nog geen passende verblijfsplek heeft moet er al passende ondersteuning geboden kunnen worden. In het huidige contract is het al mogelijk om overbruggingszorg in te zetten, maar in de praktijk wordt deze optie nog onvoldoende ingezet. Door extra te sturen op het inzetten van tijdige en passende ondersteuning kan instroom in een voorziening voor Beschermd Wonen mogelijk worden voorkomen.

4. Passende financiering en passende afspraken
De gecontracteerde aanbieders voor Maatschappelijke Opvang geven aan dat zij met de huidige tarieven niet goed uit de voeten kunnen. HHM heeft in de evaluatie van de contracten geconstateerd dat de tarieven voor de opvang in zijn totaliteit redelijk reëel zijn, maar constateert dat de aanbieders feitelijk

meer uren inzetten dan waar de gemeente vanuit is gegaan bij de berekening van de tarieven. Dit verschil in daadwerkelijke personeelsinzet is volgens HHM de belangrijkste bron voor de onvrede die de aanbieders hebben met betrekking tot de bekostiging van de Maatschappelijke Opvang. De afspraken van gemeente Haarlem met de aanbieders van Maatschappelijke Opvang zijn erg gedetailleerd. Als onderdeel van deze aanbesteding willen we nieuwe afspraken maken over de financiering van de Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen en de afspraken met de aanbieders zo veel mogelijk vereenvoudigen. Eenduidige afspraken maken de uitvoering minder gecompliceerd en helpen bij een betere sturing.

5. Acceptatie in de wijk
Cliënten die zelfstandig wonen, Beschermd Wonen of die verblijven op een locatie voor Maatschappelijke Opvang krijgen regelmatig te maken met vooroordelen van de buurt en een gebrek aan acceptatie. Daardoor is het lastiger voor cliënten om mee te doen of om aansluiting te vinden. Bewoners zullen steeds meer blijven wonen in de omgeving waar ze ook zullen uitstromen. Het is daarom belangrijk dat aanbieders zich inzetten om inclusie na te streven voor cliënten. In sommige buurten ervaren buurtbewoners echter overlast van cliënten of locaties. Het valt op dat buurtbewoners mondiger worden en dat de acceptatiegraad lager ligt. In de nieuwe contracten willen we meer nadruk leggen op de taak van aanbieders om overlast te voorkomen inclusie en acceptatie na te streven in de wijken en buurten rondom de locaties. Samen met aanbieders willen we mogelijkheden om overlast te voorkomen ook verder onderzoeken, denk aan time-outplekken en kortdurend verblijf of ‘pauzeplekken’.

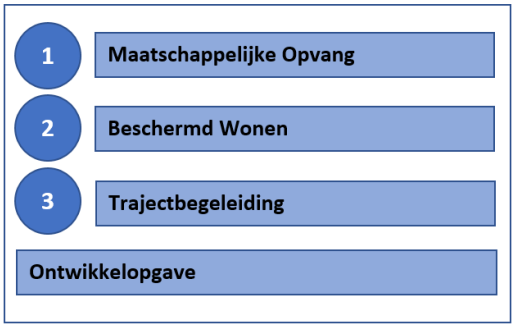
6. Samenwerking stimuleren en zo min mogelijk schotten
Om goede ondersteuning te kunnen bieden aan cliënten is samenwerking met andere partijen noodzakelijk. Daarvoor is het nodig dat er een goede samenwerking is tussen Maatschappelijke Opvang- en Beschermd Wonen aanbieders en GGZ-instellingen, partijen die andere Wmo-ondersteuning bieden (zoals ambulante begeleiding) en partijen die preventief werken of welzijnsactiviteiten bieden. Het is dan ook belangrijk dat er in de uitvoering meer ruimte komt voor samenwerking en partnerschap. Omdat Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang een grote overlap kennen streven we ook naar een betere samenwerking tussen de aanbieders en minder schotten.

iii. Verwerving van Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen

Vanaf 2023 willen we de voorzieningen Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen inkopen middels drie percelen (zie ook paragraaf 4.3 voor de verdere onderbouwing van de perceelindeling):

1. Maatschappelijke Opvang;
2. Beschermd Wonen;
3. Trajectbegeleiding voor mensen die een voorziening voor Maatschappelijke Opvang of Beschermd Wonen nodig hebben.

Figuur 3: Percelen verwerving en ontwikkelopgave



Hieronder volgt per perceel een omschrijving van de producten die we willen verwerven. Wel moeten een aantal keuzes zoals nu zijn opgenomen in de uitwerking van de verschillende percelen, waar nodig in samenwerking met aanbieders, nog op financiële consequenties en haalbaarheid getoetst worden. Hierbij zijn de gewenste bewegingen het uitgangspunt, alleen indien het echt noodzakelijk is vindt nog een aanpassing van de percelen plaats.

iv. Perceel 1: Maatschappelijke Opvang

Wat is Maatschappelijke Opvang?

Maatschappelijke Opvang behelst het bieden van een veilige plek aan dakloze inwoners die niet in staat zijn om zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

Wat willen we bereiken met het bieden van Maatschappelijke Opvang?

De bedoeling van opvang is dat er een veilige plek geboden wordt aan dakloze mensen zodat een inwoner vanuit die veilige plek begeleid kan worden naar een passende vervolgplek. De Maatschappelijke Opvang zelf moet dus een veilige basis zijn voor een inwoner om te kunnen werken aan herstel.

Doelgroep Maatschappelijke Opvang

De Maatschappelijke Opvang is bedoeld voor dakloze mensen die geen thuissituatie meer hebben, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving (*zie artikel 1.2.1,lid c, van de Wmo*).

Momenteel hebben we opvang ingekocht voor twee verschillende groepen daklozen: economisch daklozen en OGGZ-daklozen. Omdat samen met de huidige zorgaanbieders en ervaringsdeskundigen geconstateerd is dat er in de praktijk weinig tot geen onderscheid is tussen deze groepen wordt dit onderscheid in de nieuwe verwerving niet gehanteerd. We zien dat het in alle gevallen om dakloze mensen gaat die niet in staat zijn om zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving (*omschrijving van de doelgroep in de Wmo 2015*).

Momenteel hebben we voorzieningen voor drie verschillende groepen daklozen:

1. *Volwassenen:* Dakloze mensen van 23 jaar en ouder;
2. *Jongvolwassenen:* Dakloze jongeren van 18 tot 23 jaar. In verband met de kwetsbaarheid van jongvolwassenen wordt deze groep als een aparte groep gezien;
3. *Gezinnen met minderjarige kinderen;* gezinnen met één of twee meerderjarige ouders die één of meer minderjarige kinderen hebben. Omdat dakloosheid ook zijn weerslag heeft op de opvoeding en de ontwikkeling van de kinderen zien we gezinnen met minderjarige kinderen als een aparte groep.

Huidige omschrijving	Omschrijving nieuwe verwerving
Perceel 1: *Eerste Opvang* Dit Perceel betreft het bieden van de eerste opvang aan volwassen individuele OGGZ Cliënten. Cliënten worden opgevangen in een van de	*Opvang* a. Opvangplekken b. Time-outplekken c. Beveiliging

opvangvoorzieningen. De eerste opvang beslaat twee weken en behelst het bieden van een veilige plek (voor de nacht), onderdak, en maaltijden (ochtend en avond).	

Wat valt onder de scope van de Maatschappelijke Opvang?

a. Opvangplekken

Dit zijn plekken waar dakloze mensen **tijdelijk en kortdurend** opgevangen kunnen worden. Het gaat om het bieden van een eerste opvangplek/ slaapplek, waarbij er zo snel mogelijk wordt gezocht naar een passende verblijfplek voor de langere termijn. Er worden aparte plekken ingekocht voor volwassen, jongvolwassenen en gezinnen met kinderen. Bij de inkoop gaan we in principe uit van de leeftijdsgrenzen zoals eerder omschreven, maar het moet wel mogelijk zijn om op basis van de hulpvraag af te kunnen wijken en maatwerk te bieden.

b.Time-outplekken

Cliënten die grensoverschrijdend gedrag vertonen in de opvanglocaties kunnen een sanctie opgelegd krijgen, zoals het tijdelijk niet mogen betreden van de locatie. Omdat het niet wenselijk is dat cliënten met een ontzegging op straat verblijven kunnen cliënten terecht op een time-outbed. Op dit moment zijn er verschillende afspraken met verschillende aanbieders. Het is wenselijk dat hiervoor eenduidige afspraken worden gemaakt. Het organiseren van time-out plekken is onderdeel van het perceel Maatschappelijke Opvang en van het perceel Beschermd Wonen. Een aanbieder die Maatschappelijke Opvang biedt is dus tevens verantwoordelijk voor het organiseren van time-outplekken voor zowel cliënten die in de opvang verblijven als voor cliënten die Beschermd Wonen.

c. Beveiliging

In de huidige situatie wordt de beveiliging voor de nachtopvang apart ingekocht. De contracten voor deze beveiliging kunnen worden beëindigd per 1 januari 2023. De huidige aanbieders van Maatschappelijke Opvang zijn in het huidige contract al verantwoordelijk voor het bieden van een veilige omgeving voor cliënten. In de nieuwe situatie willen we de beveiliging als integraal onderdeel toevoegen aan de contracten met aanbieders. Zo wordt de aanbieder het enige aanspreekpunt voor de veiligheid op een opvanglocatie. Daarnaast biedt het ruimte aan de aanbieder om te bepalen wat er nodig is aan beveiliging op een locatie en hoe dat het beste kan worden vormgegeven, want er zijn allerlei verschillende manieren om ervoor te zorgen dat een locatie veilig is (denk aan cameratoezicht en het inzetten van extra begeleiding).

Wat valt buiten de scope van de Maatschappelijke Opvang?

Doorstroomplekken en tussenvormen

In de huidige situatie kennen we tussenvormen Beschermd Wonen en doorstroomplekken Maatschappelijke Opvang. Deze verschillende woonvormen zijn allebei ingericht op uitstroom en ze zijn niet bedoeld voor langdurig verblijf. De bedoeling van verblijf op een doorstroomplek of tussenvorm is dat cliënten in een zo kort mogelijke periode voldoende leren om zelfstandig te kunnen gaan wonen. De begeleiding op deze locaties lijkt daarom op elkaar en ook de doelgroep is vergelijkbaar. In de nieuwe verwerving wordt er daarom geen onderscheid meer gemaakt tussen de doorstroomplekken Maatschappelijke Opvang en de tussenvormen Beschermd Wonen. Deze voorzieningen worden allemaal als onderdeel van het perceel Beschermd Wonen ingekocht. Op deze manier willen we de overgang van MO naar BW soepeler laten verlopen en onnodige verhuisbewegingen voorkomen.

Tariefstelling

Het toekomstige tarief voor een plek in een opvangvoorziening bestaat uit drie componenten:

1. De kosten verbonden aan een locatie, bestaande uit:
    - huisvestingskosten (kapitaallasten, huur van het gebouw, onderhoud en inventaris);
    - hotelmatige kosten (bijvoorbeeld huishoudelijke verzorging, keukenpersoneel, de facilitaire dienst en dagelijkse welzijnsactiviteiten);
    - voedingskosten.
2. Personele kosten:
    - Aanwezigheid en begeleiding op de groep overdag;
    - Aanwezigheid en begeleiding op de groep overdag;
    - Beveiliging.

3. Groepsruimte

v. Perceel 2: Beschermd Wonen

Wat is Beschermd Wonen?

Beschermd Wonen is wonen in de accommodatie van een instelling met daarbij behorend toezicht en begeleiding voor mensen die **tijdelijk** niet zelfstandig kunnen wonen. Beschermd Wonen is onder te verdelen in twee producten:

<u>Beschermd Wonen</u>

In de beschermde woonvorm is 24 uur per dag begeleiding aanwezig of de begeleiding kan 24 uur per dag opgeroepen worden. Het is niet altijd nodig dat er 24 uur per dag **toezicht** wordt gehouden omdat mensen meestal in staat zijn om hun hulpvraag uit te stellen. De cliënten hebben steun aan elkaar en/of kunnen samen met de andere cliënten activiteiten ondernemen in de gemeenschappelijke ruimte (*gebaseerd op artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wmo*).

<u>Tussenvormen Beschermd Wonen</u>

Dit zijn lichtere vormen van Beschermd Wonen die niet onder de wettelijke definitie van Beschermd Wonen vallen (*bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wmo*). In een tussenvorm is het mogelijk om wonen en zorg van elkaar te scheiden: de cliënt betaalt dan zelf huur. Er is wel op regelmatige basis begeleiding aanwezig. Het is voor de cliënt belangrijk dat de begeleiding nabij is. Het helpt de cliënt om dichtbij andere cliënten te wonen, samen in één gebouw (of voorziening). De cliënten hebben steun aan elkaar en/of kunnen samen activiteiten ondernemen.

Wat willen we bereiken met Beschermd Wonen?

Met Beschermd Wonen willen we inwoners die nog niet in staat zijn om zelfstandig te kunnen wonen een plek bieden om te werken aan herstel zodat ze hun eigen leven weer in kunnen gaan richten. Beschermd Wonen is ook gericht op het voorkomen van verwaarlozing, maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen. Een voorziening voor Beschermd Wonen is zo ingericht dat deze voorziening cliënten een goede basis biedt om toe te werken naar zelfstandig wonen.

Doelgroep Beschermd Wonen

Inwoners met psychiatrische en/of psychosociale problematiek die ondersteuningsvragen hebben ten aanzien van én het wonen én het herstellen. Om in aanmerking te komen voor Beschermd Wonen zijn cliënten nog niet in staat om zelfstandig te kunnen wonen maar is er wel potentie voor cliënten om zich te ontwikkelen naar zelfstandig wonen.

Huidige omschrijving	Omschrijving nieuwe verwerving
Perceel 3: Arrangementenmodel 3.1 Arrangement op maat 3.2 Overbruggingszorg	a. Passend aanbod b. Pauzeplek c. Time-out

Wat kopen we in voor Beschermd Wonen?

a. Passend aanbod

Het gaat om het inkopen van plekken waar mensen die nog niet zelfstandig kunnen wonen worden begeleid richting het zelfstandig wonen. De plekken sluiten aan bij de behoefte van cliënten om de stap naar zelfstandigheid weer te kunnen maken. Hiervoor kan het noodzakelijk zijn dat er plekken voor specifieke doelgroepen zijn. De plekken zijn verspreid door de regio. Voor specifieke woonvormen en een beperkt aantal plekken voor een bepaalde doelgroep kan het noodzakelijke aantal plekken in de regio te klein zijn om het aanbod te spreiden. Deze plekken worden dan regionaal aangeboden.

Op een locatie 24 uur per dag, 7 dagen per week, woonbegeleiding aanwezig of oproepbaar. Voor de tussenvormen Beschermd Wonen kan de begeleiding variëren. De woonbegeleiding op de locatie wordt afgestemd met de trajectbegeleider (vanuit het perceel trajectbegeleiding).

Bij het indiceren van een cliënt wordt een inschatting gemaakt van de zorgaanbieder en de locatie waar een cliënt het beste passend. Gedurende het traject kan het zijn dat de (beoogde) locatie niet meer passend is of (nog) niet beschikbaar is. Het is aan de trajectbegeleider om dit gedurende het ondersteuningstraject te monitoren en samen met de cliënt te handelen als de situatie wijzigt.

Voor een duidelijk regionaal overzicht wordt gewerkt met een regionale centrale wachtlijst voor cliënten afkomstig uit alle regiogemeenten. Aanbieders hebben een acceptatieplicht. Het kan voorkomen dat de beste passende plek niet beschikbaar is. In overeenstemming met het centrale wachtlijstbeheer kan een trajectbegeleider dan een alternatieve plek zoeken of wachten totdat de gewenste plek beschikbaar is.

b. Pauzeplekken

Het gaat om plekken waar cliënten tijdelijk en kortdurend opgevangen kunnen worden. Deze plekken zijn bedoeld om een cliënt en diens omgeving tijdelijk te ontlasten. De plekken zijn bedoeld als pauze, als het thuis even niet meer gaat of om decompensatie of terugval te voorkomen. De plekken zijn tijdelijk en bedoeld voor een maximum aantal dagen periode. Ze zijn niet bedoeld om de wachtlijst te overbruggen, als time-outplek of opvangplek voor dakloze mensen.

c. Time-out

Cliënten die grensoverschrijdend gedrag vertonen op Beschermd Wonen locaties kunnen een sanctie opgelegd krijgen, zoals het tijdelijk niet mogen betreden van de locatie. Omdat het niet wenselijk is dat cliënten met een ontzegging op straat verblijven kunnen cliënten terecht op een time-outbed. Op dit moment zijn er verschillende afspraken met verschillende aanbieders. Het is wenselijk dat hiervoor eenduidige afspraken worden gemaakt. Het organiseren van time-out plekken is onderdeel van het

perceel Beschermd Wonen en van het perceel Maatschappelijke Opvang. Een aanbieder die Beschermd Wonen biedt is tevens verantwoordelijk voor het organiseren van time-outplekken voor zowel cliënten die in de opvang verblijven als voor cliënten die Beschermd Wonen.

Tariefstelling

Het tarief voor een plek in een Beschermd Wonen voorziening bestaat uit drie componenten:

1. De kosten verbonden aan een locatie, bestaande uit:
    - huisvestingskosten (kapitaallasten, huur van het gebouw, onderhoud en inventaris). Het kan ook zijn dat de huisvestingskosten gedekt worden door huurbetaling door de client;
    - hotelmatige kosten (bijvoorbeeld huishoudelijke verzorging, keukenpersoneel, de facilitaire dienst en dagelijkse welzijnsactiviteiten);
    - voedingskosten;
    - beveiliging.

2. Personele kosten:
    - aanwezigheid en begeleiding op de groep overdag
    - aanwezigheid en begeleiding op de groep ‘s nachts

3. Groepsruimte.

vi. Perceel 3: Trajectbegeleiding

Wat is trajectbegeleiding?

Trajectbegeleiding is begeleiding

- gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie;
- het psychisch en psychosociaal functioneren, en;
- stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld.

Wat willen we bereiken met trajectbegeleiding?

Trajectbegeleiding heeft als doel om inwoners die **tijdelijk** niet in staat zijn om zelfstandig te wonen te begeleiden in het aanleren van vaardigheden waarmee inwoners (weer) zelfstandig kunnen gaan wonen.

Doelgroep trajectbegeleiding

Inwoners met psychiatrische en/of psychosociale problematiek of dakloze mensen die ondersteuningsvragen hebben ten aanzien van én het wonen én het herstellen. Cliënten zijn allemaal nog niet in staat om zelfstandig te kunnen wonen kunnen zich wel ontwikkelen naar zelfstandig wonen.

Huidige omschrijving	Omschrijving nieuwe verwerving
Perceel 2: Traject in de Opvang - Opvang en: - Traject in de opvang **Perceel 4**: Arrangement: 3.1 Arrangement op maat 3.2 Overbruggingszorg	a. Begeleiding op maat b. Beschermd Thuis

Wat kopen we in voor trajectbegeleiding?

a. Begeleiding op maat

De trajectbegeleiding is op maat en afhankelijk van de vraag van de cliënt. Het doel is om direct begeleiding op maat te bieden en in te zetten op herstel en zelfredzaamheid. In de nieuwe verwerving is de begeleiding een apart product dat los staat van de verblijfslocatie. Zo is het mogelijk dat een begeleider de begeleiding kan voorzetten wanneer de cliënt verhuist naar een andere locatie. Dit maakt het mogelijk om cliënten die in de Maatschappelijke Opvang wachten op een vervolgplek alvast een arrangement op maat aan te bieden, zodat er in de opvang al gericht wordt gewerkt aan herstel. Begeleiding op maat kan daarmee op verschillende locaties geboden worden:

- in een locatie voor Beschermd Wonen of in een tussenvorm Beschermd Wonen;
- in de Maatschappelijke Opvang.

Zodra wordt vastgesteld dat een cliënt onvoldoende zelfredzaam is ten aanzien van het wonen én het herstellen, ontvangt de cliënt toegang en wordt de cliënt toegewezen aan een zorgaanbieder. De zorgaanbieder wordt geselecteerd op basis van de expertise die past bij de ondersteuningsvraag van de client. Vanuit de zorgaanbieder wordt een trajectbegeleider gekoppeld aan de cliënt.
De trajectbegeleider functioneert als een coördinator of regiehouder en begeleidt de cliënt daar waar mogelijk. Een uitgangspunt is dat waar mogelijk gedurende het hele traject dezelfde trajectbegeleider betrokken blijft.

De trajectbegeleider stelt samen met de cliënt een plan op om te werken aan de doelen. De trajectbegeleider coördineert, stemt af en volgt de benodigde hulpverlening naast de eigen inzet. De begeleider betrekt zoveel als mogelijk het eigen netwerk van de cliënt en andere hulpverleners met expertise waarover de trajectbegeleider zelf niet of onvoldoende beschikt. Samen met de cliënt en het netwerk wordt de ondersteuningsvraag in kaart gebracht.

In een cyclisch proces van monitoren, beoordelen en beslissen wordt gekeken of de ondersteuning rondom de cliënt leidt tot het gewenste (eind)resultaat.

De trajectbegeleider heeft een signalerende rol en kan geconsulteerd worden door betrokkenen indien bijvoorbeeld situaties tijdens de begeleiding verergeren. De trajectbegeleider is beschikbaar voor inhoudelijke ondersteuning, consultatie en opschaling van casuïstiek door betrokken professionals. De trajectbegeleider is naast de cliënt het aanspreekpunt bij het nemen van cruciale beslissingen over de hulp en ondersteuning aan de cliënt.

b. Beschermd Thuis

Bij Beschermd Thuis wordt de benodigde trajectbegeleiding in de thuissituatie geboden. Omdat cliënten die thuis verblijven niet terug kunnen vallen op de woonbegeleiding van een instelling, is het voor deze groep wenselijk dat er 24 uur per dag, 7 dagen per week, begeleiding bereikbaar is. Door de inzet van Beschermd Thuis wordt het ‘gat’ tussen intramuraal wonen en ambulante begeleiding gedicht. Een cliënt woont zelfstandig in de wijk, maar met intensievere begeleiding dan geboden kan worden vanuit de ambulante begeleiding.

Tariefstelling

Het tarief voor trajectbegeleiding bestaat uit twee componenten:

1. Uurtarief begeleiding
2. Intensiteit van de begeleiding, vastgesteld op basis van het arrangementenmodel

Wat valt buiten de scope van trajectbegeleiding?

Begeleiding in de opvang voor jeugd

Er is wat betreft jeugdzorg een raakvlak met de begeleiding die door de aanbieders van Maatschappelijke Opvang geboden wordt. De begeleiding voor jeugd zelf valt buiten de scope van de verwerving omdat het CJG niet bekostigd wordt vanuit de Wmo.

vii. Ontwikkelopgave

Aanbieders hebben aangegeven dat het fijn zou zijn als er een budget beschikbaar is voor ontwikkeling zodat het zorgaanbod van aanbieders kan worden doorontwikkeld, er nieuwe oplossingen kunnen worden uitgeprobeerd en er onorthodoxe maatregelen voor cliënten kunnen worden ingezet wanneer dat nodig is. Daarnaast is het voor gemeenten belangrijk dat er een betere spreiding van locaties komt in de regio en dat nieuwe ondersteuningsvormen, zoals pauzeplekken, ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. De afgelopen jaren heeft de gemeente Haarlem ook innovatiemiddelen gehad maar omdat die middelen een integraal onderdeel van het cliëntgebonden tarief waren was er bij aanbieders geen prikkel om die middelen daadwerkelijk voor ontwikkeling in te zetten. Daarnaast wisten veel aanbieders niet dat hiervoor ruimte was in het budget. Om wel concreet in te kunnen zetten op doorontwikkeling is de wens van gemeenten en aanbieders dat hier een apart budget voor beschikbaar komt.

Gemeenten van de regio gaan samenwerken in een Gemeenschappelijk Orgaan om Beschermd Wonen te kunnen uitvoeren. Het Gemeenschappelijk Orgaan kent een innovatiefonds dat jaarlijks wordt bepaald. Om aanspraak te maken op het fonds kunnen gemeenten en aanbieders een (project)voorstel indienen. Projectvoorstellen moeten gericht zijn op het opbouwen of doorontwikkelen van nieuwe ondersteuningsvormen, lokale voorzieningen voor Beschermd Wonen of op preventie in de gemeente.

Hoofdstuk 4: Inkoopprocedure

i. Subsidiëren of aanbesteden

Om te komen tot een verwervingsstrategie is de afweging gemaakt tussen subsidiëren of inkopen. Op basis van het afwegingskader (zie bijlagen) is de conclusie dat een aanbestedingsprocedure het meest passend is voor de maatwerkvoorzieningen Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen. Zo gaat het om een wettelijke taak die uitgevoerd moet worden door de gemeente en zijn er verschillende partijen die de opdracht uit zouden kunnen voeren.

Een aanbestedingsprocedure biedt daarnaast diverse voordelen ten opzichte van een subsidieverlening met betrekking tot de sturingsmogelijkheden en het afdwingen van prestaties. De gemeenten kunnen tijdens de overeenkomst op basis van de resultaten waar nodig bijsturen, terwijl dit bij een subsidie beperkter is. De inschatting is dat de administratieve lasten bij een aanbesteding vergelijkbaar zijn met het indienen van een subsidieaanvragen.

ii. Doel van de inkoop

De gemeenten willen in gezamenlijkheid met de aanbieders verder vormgeven aan de inrichting van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. Zoals ook aangegeven in hoofdstuk 3 is de ambitie van deze verwerving om adequate en kwalitatief goede ondersteuning, opvang en participatie te realiseren voor de kwetsbare jongvolwassenen, volwassenen en ouderen in het kader van Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen. Er wordt nagestreefd dat de juiste ondersteuning op het juiste moment voor de juiste persoon kan worden ingezet. Kwetsbare inwoners moeten een beroep op ondersteuning kunnen doen, bij voorkeur dichtbij hun leefomgeving, rekening houdend met de nog aanwezige mogelijkheden en eigen verantwoordelijkheden van die inwoners zelf.
Naast de beleidsuitgangspunten "client centraal" en “zo thuis mogelijk” zijn er 6 ontwikkelopgaven die we willen nastreven met de nieuwe aanbesteding:

1. *Ondersteuning dichterbij, lokale verantwoordelijkheid en spreiding van voorzieningen*
2. *Passende ondersteuning voor álle cliënten*
3. *Wachtlijsten en wachttijden verkorten en doorstroom bevorderen*
4. *Passende financiering en passende afspraken*
5. *Acceptatie in de wijk*
6. *Samenwerking stimuleren en zo min mogelijk schotten*

Afgelopen jaren is er goed ingezet op de begeleiding aan cliënten, zijn er goede ervaringen opgedaan en hebben we gezien en geleerd waar ontwikkeling mogelijk is. De praktijk is weerbarstig. Gestelde doelen blijken soms lastig uitvoerbaar en de meeste voor de hand liggende oplossingsmogelijkheden zijn niet altijd voorhanden. In samenwerking moet gezocht worden naar alternatieven. Dit vraagt van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer om flexibiliteit.

Om tot een realistische opgave te komen is overleg en samenwerking met de zorgaanbieders van belang. Het is van belang dat de inkoopprocedure mogelijkheden biedt om aanbieders tijdens procedure te betrekken. Daarnaast is het van belang dat gemeenten voldoende instrumenten hebben om tijdens de contractperiode te blijven sturen en bijsturen op het behalen van de gewenste ontwikkelingen.

Gezien de bestaande locaties en kennis van het gebied en netwerken van bestaande aanbieders, is het wenselijk om bestaande aanbieders opnieuw te kunnen contracteren. Daarnaast moet het mogelijk zijn voor nieuwe aanbieders die bij kunnen dragen aan de gewenste ontwikkelingen om in te stromen.

iii. Perceel indeling

In hoofdstuk 3 is een eerste aanzet gegeven voor het indelen van de percelen. Tijdens de inkoopprocedure wordt, waar nodig in samenwerking met aanbieders, verder uitgewerkt wat de precieze inhoud van deze percelen wordt en of deze perceelindeling voldoet om de doelstellingen te kunnen behalen. Tevens moeten een aantal keuzes zoals nu zijn opgenomen in de uitwerking van de verschillende percelen nog op financiële consequenties en haalbaarheid getoetst worden.

De percelen zijn gesplitst in het bieden van voorzieningen voor cliënten in het kader van Maatschappelijke Opvang (perceel 1) en cliënten in het kader van Beschermd Wonen (perceel 2). Hiernaast wordt separaat trajectbegeleiding ingekocht (perceel 3).
Gekozen is voor de onderverdeling in perceel 1 en 2, omdat Maatschappelijke Opvang een centrumgemeente verantwoordelijkheid blijft en Beschermd Wonen een regionale verantwoordelijkheid wordt. Door het loskoppelen van de begeleiding in een separaat perceel wordt het mogelijk gemaakt ook aanbieders te contracteren die niet over vastgoed beschikken.

iv. De aanbestedingsprocedure

Bij geraamde opdrachtwaardes boven de € 750.000 euro is de verplichting de opdracht Europees aan te besteden. Hierbij is de keuze een regulier aanbestedingstraject of een vereenvoudigde SAS procedure te volgen. Hierbij mede rekening houdende met het beperkte grensoverschrijdende belang van deze diensten.

De inkoop van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang valt, conform de Aanbestedingswet 2012, onder de zogenoemde Sociale en andere specifieke diensten (SAS diensten).

De SAS-procedure biedt veel ruimte om de procedure naar eigen inzicht in te richten. Zo is er veel ruimte voor dialoog met de markt, is opdrachtgever niet gehouden aan de Europese standaardtermijnen en de regels over gunningscriteria en is opdrachtgever niet verplicht geschiktheidseisen te stellen of uitsluitingsgronden toe te passen.

Voor de verwerving zijn er in dit geval, binnen de SAS procedure, een tweetal mogelijkheden:

1. Dialoog gerichte aanbesteding;
2. Sociale en andere specifieke diensten zonder Economisch Meest Voordelige Inschrijving (waarbinnen een aantal varianten zijn)[8].

De procedure voor sociale en andere specifieke diensten zonder Economisch Meest Voordelige Inschrijving is nieuw. Op 23 april 2021 is het wetsvoorstel Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 bij de Tweede Kamer ingediend. Deze maand worden de schriftelijke vragen van de Tweede Kamer beantwoord, de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel volgt daarop. Daarna gaat het voorstel naar de Eerste Kamer voordat de wet in werking kan treden. De verwachting is dat de wet in januari wordt aangenomen.

[8] Mocht het wetsvoorstel Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 niet worden aangenomen, dan gaan we uit van een SAS procedure met EMVI met minimale gunningscriteria.

Het voordeel van de SAS- procedure zonder EMVI is dat gemeenten direct overeenkomsten mogen sluiten met geschikte aanbieders die op basis van selectie criteria geschikt zijn bevonden. In dialoog met de aanbieders kunnen de contractvoorwaarden worden bepaald. De aanbestedingsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur blijven van toepassing. De gemeente moet alle aanbieders gelijk behandelen en kunnen motiveren waarom zij met de ene aanbieder wel en een andere aanbieder niet een overeenkomst sluit.

In 'klassieke' aanbestedingsprocedures moeten gemeenten verplicht werken met gunningscriteria en vooraf precies aangeven hoe zij offertes gaan beoordelen. Dit kan leiden tot strategische inschrijvingen.

Een mogelijkheid bij een overeenkomst die is gesloten na het doorlopen van een SAS-procedure is dat ook de gemeente zeggenschap houden over welke aanbieder uiteindelijk diensten levert aan een cliënt. Hierdoor kunnen gemeente beter invulling geven aan het verkorten van wachtlijsten en het bevorderen van doorstroom.

Daarnaast is vooraf niet altijd duidelijk in het sociaal domein wat de beste oplossing is. Problemen en oplossingen kunnen gedurende de inkoopprocedure én de uitvoering van de overeenkomst wijzigen.

Onderdeel van de procedure is het in samenwerking met de markt bepalen van de voorwaarden. Doordat de focus niet meer op de procedure komt te liggen, kan er meer aandacht voor de inhoud komen tijdens gesprekken tussen gemeenten en aanbieders.

Deze procedure biedt gemeenten de gelegenheid om in gesprek met de aanbieders te komen tot een realistische invulling van de opgave. Aanbieders worden zeer nauw betrokken tijdens de procedure. In dialoog met de aanbieders kunnen contracten worden afgesloten die flexibiliteit bieden aan de gemeente om te kunnen sturen en bijsturen op het behalen van de gewenste ontwikkelingen.

v. Algemene planning

Selectiefase: januari 2022 – maart 2022
Afstemmingsfase met geselecteerde partijen[9]: maart 2022 – oktober 2022
Sluiten van de overeenkomsten: oktober 2022
Implementatie: oktober 2022 – december 2022
Start overeenkomsten: 1 januari 2023

vi. Visie op bekostiging

Bij de keuze voor een bekostigingsmodel is het belangrijk een afweging te maken in de gewenste stuurinformatie én in de hoogte van de administratieve lasten. Beide bepalen de mate in kwaliteit en kwantiteit van de (stuur)informatie over zorginzet en uitgaven van de zorg.

Vier bekostigingsmodellen

We onderscheiden in de basis vier bekostigingsmodellen:

		Waar betaal je voor?	
		Betalen voor aanbod	**Betalen voor het resultaat**
Op basis waarvan bepaal je volume?	**Omvang van de kenmerken van de populatie**	Functiebekostiging	Resultaatbekostiging

[9] Inclusief gunningsfase en afstemmingsfase indien nodig als het wetsvoorstel Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 niet worden aangenomen.

	Omvang en kenmerken van de caseload	Productiebekostiging	Resultaatbekostiging per client

Alle bekostigingsmodellen hebben voor- en nadelen. De voor- en nadelen worden bepaald door:

- Het volume; leiden de prikkels van het bekostigingsmodel tot over- of onderproductie?
- Inzet (directe middelen per client) werkt die kosten opdrijvend of juist kostendrukkend?
- Kwaliteit (van het resultaat) wordt deze omhoog of omlag gedreven door de prikkels?
- Toegankelijkheid (selectie aan de poort of daarna) maken de prikkels het economisch interessant om lastige gevallen te weren of (te) snel door te verwijzen?

Omdat de voorgestelde perceelindeling nog getoetst en uitgewerkt moet worden in overleg met de aanbieders, is het nu nog niet mogelijk om de bekostigingssystematiek vast te stellen. In de procedure wordt de gewenste bekostigingssystematiek verder uitgewerkt. Op basis van de voor- en nadelen van de verschillende bekostigingssystematieken zal worden bepaald welke bekostigingssystematiek het beste bijdraagt aan de sturing op de gewenste doelen, waarbij rekening wordt gehouden met de administratieve lasten voor zowel de aanbieders als de gemeenten.

vii. Visie op contractduur

We realiseren ons dat de transformatie niet van de ene op de andere dag is gerealiseerd. De ontwikkelopgaven worden opgenomen in de overeenkomst, waardoor ruimte wordt gecreëerd om in samenwerking met aanbieders afspraken bij te stellen. We moeten de partners de tijd en stabiliteit geven zodat kan worden doorgebouwd aan de beoogde ontwikkeling. Wij streven daarom naar meerjarige afspraken om zowel inwoners als aanbieders voldoende zekerheid te bieden. Wij zoeken daarbij naar de juiste balans tussen flexibel kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen en inzichten en zekerheid voor aanbieders. Voor aanbieders moet het lonen om te investeren in vernieuwing die bijdraagt aan een optimale ondersteuning aan cliënten.

Aanbieders hebben ruimte en zekerheid nodig om zich aan te passen en om te kunnen investeren in de doordecentralisatie. Om die reden wordt gekozen voor een lange contractduur van 6 jaar met de mogelijkheid om het contract 2 keer met 2 jaar te verlengen. Hiermee worden in principe langdurige afspraken gemaakt maar het is mogelijk om het contract eerder te beëindigen. De maximale looptijd van het contract is dan van 1-1-2023 tot maximaal 1-1-2033. Het kader Opvang, Wonen en Herstel loopt per 2028 af. De termijnen in het contract maken het mogelijk om indien gewenst per 2029 de contracten aan te passen op de nieuwe uitgangspunten. Op deze manier kunnen we aansluiten bij de gewenste beleidswijzigingen. In het contract wordt eveneens de mogelijkheid opgenomen dat indien er sprake is van nieuwe omstandigheden of een wetswijziging, contract opzegging mogelijk is. Als tijdens de contractperiode blijkt dat de gecontracteerde aanbieders geen passende ondersteuning kunnen leveren is het mogelijk om contracten af te sluiten met derden.

Hoofdstuk 5: Risico's en beheersmaatregelen

Risico	Laag / Middel / Hoog	Beheersmaatregel
Inhoud		
Het aanbiederslandschap wordt met name bepaald door het beschikbare vastgoed. Hierdoor is er geen evenredige verdeling van locaties in onze regio en is het niet altijd mogelijk om met nieuwe initiatieven te starten.		Door een ontwikkelbudget op te nemen willen wij meer ruimte geven aan nieuwe initiatieven. We blijven echter afhankelijk van het beschikbare vastgoed en de acceptatie binnen de wijken.
De manier van aanbesteden is tijdsintensief. Het kan zijn dat aanbieders niet mee willen doen of tijdens het proces afhaken.		De aanbesteding gaat uit van samenwerking, dit kost tijd maar levert in de toekomst ook wat op voor de zorgaanbieders en de gemeenten. De intentie is om tot een contract te komen met de aanbieders die door de selectieprocedure komen. Dit geeft aanbieders zekerheid dat de inzet ook leidt tot resultaat. Hiernaast wordt er later in de procedure tijd bespaard omdat er in deze aanbesteding geen offerte geschreven hoeft te worden. Dit betekent voor de partijen minder papierwerk.
De aanbesteding houdt onvoldoende rekening met de weerbarstige praktijk en is niet realistisch.		Door de invulling van de aanbesteding vorm te geven samen met de aanbieders wordt er rekening gehouden met de situatie waarin de aanbieders werken.
De verwervingsstrategie is op hoofdlijnen uitgewerkt, hierdoor zijn veel elementen nog niet concreet.		Tijdens de aanbestedingsprocedure is ruimte om de voorstellen te toetsen, en waar nodig in overleg met de aanbieders aan te passen. Op deze manier kunnen we contracten sluiten die passen bij gewenste ontwikkeling en de weerbarstige praktijk.
Projectmatig		
Onrust bij inwoners over de veranderingen.		We houden in de contracten rekening met de overbrugging van cliënten. Hiernaast zal er ook in de communicatie aandacht zijn voor de geplande veranderingen.
Beleidstechnisch		
Beleidswijzigingen op gemeentelijk niveau kunnen de uitvoering van de opdracht en de planning hinderen.		Op 1 januari 2023 lopen de huidige contracten af. Er is zeer beperkte tijd om tot nieuwe contracten te komen. Door de verwervingsstrategie

		gezamenlijk op te stellen is er rekening gehouden met de verschillende belangen van zowel kleine en grote(re) gemeenten. Hiernaast is de verwervingsstrategie op hoofdlijnen beschreven, waardoor er in de procedure nog ruimte is om gewenste wijzigingen door te voeren.
Beleidswijzigingen op rijksniveau kunnen de uitvoering van de opdracht en planning hinderen.		De gemeente maakt in samenwerking met aanbieders afspraken waardoor er voldoende ruimte is om wijzigingen door te voeren.
Financieel		
De voorstellen zijn nog niet financieel doorgerekend. Het is dan ook de vraag of alle gewenste bewegingen financieel haalbaar zijn.		De verdere uitwerking (zowel inhoudelijk als financieel) is onderdeel van de aanbestedingsprocedure en volgt later. Als de gewenste voorstellen financieel niet haalbaar zijn, is binnen de verwervingsstrategie voldoende ruimte om te zoeken naar een passend alternatief. Als er politieke/ financiële besluiten genomen moeten worden, wordt dit apart voorgelegd aan de colleges in de regio.
Met 'beschermd thuis' wordt het 'gat' gedicht tussen ambulante begeleiding en het verblijf in een instelling. Hierdoor kan de prikkel ontstaan dat gemeenten minder ambulante begeleiding gaan inzetten en meer Beschermd Wonen.		Omdat zowel 'beschermd thuis' als ambulante begeleiding worden bekostigd door de lokale middelen, verwachten wij niet dat dit in de praktijk problemen gaat opleveren.
Juridisch		
De SAS procedure zonder EMVI is een nieuwe vorm van aanbesteden. Er is nog weinig jurisprudentie over de SAS procedure zonder EMVI.		De verwerving voldoet aan de voorschriften van de SAS procedure. Mocht het wetsvoorstel Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 niet worden aangenomen dan wordt er gekozen voor een SAS procedure met EMVI met minimale gunningscriteria.

Bijlagen

Bijlage 1: Afwegingskader Inkoop of Subsidie

Voor de verwervingsprocedure is gebruik gemaakt van onderstaand afwegingskader. Geen van de argumenten is op zich doorslaggevend, het is altijd een afweging van alle argumenten tezamen.

Factor	Vraag	Inkoop vs. subsidie
Bezwarende titel	Is de ontvanger verplicht de prestaties volledig te realiseren? (levert constructie een 'schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel' op?)	Ja: opdracht Nee: subsidie Toelichting: nakoming is niet mogelijk in subsidierecht, als nakoming vereist is, is inkoop het goede instrument.
	Wil de gemeente nakoming kunnen eisen?	Ja: opdracht Nee: subsidie Toelichting: nakoming is niet mogelijk in subsidierecht, als nakoming vereist is, is inkoop het goede instrument.
	Is het een wettelijke taak van de gemeente die uitgevoerd ***moet*** worden?	Ja: opdracht Nee: subsidie Toelichting: Bij een wettelijke taak kan er sprake van dienstverlening aan de gemeente zijn (let op BTW risico) maar kan nakoming ook een vereiste zijn. Inkoop is dan mogelijk passender (er bestaan BTW vrijstellingen).
Initiatief	Welke partij heeft voorgesteld om de activiteiten te verrichten?	Verstrekker: opdracht Ontvanger: subsidie Bij subsidie ligt het initiatief primair bij de ontvanger. Inkoop gebeurt op initiatief van de gemeente.
	In hoeverre bepaalt de gemeente de invulling van de activiteiten?	Hoge mate: opdracht Lage mate: subsidie Dit is een indicator in hoeverre het initiatief bij de ontvanger ligt.
	Stelt de gemeente niet-doelgebonden eisen die onder subsidieregime niet passend zouden zijn?	Ja: inkoop Nee: subsidie Hoe meer eisen de gemeente stelt, ook aan de uitvoering en inhoud van de activiteiten, hoe minder het initiatief en vrijheid van invulling bij de ontvanger ligt. Subsidie is een minder passend instrument.
Doel/belang	Gaat het om algemeen belang/belang van derden, of gemeente/eigen belang? Aan wie komen de activiteiten en vergoeding ten goede?	Algemeen of niet vooraf aanwijsbare derde: subsidie Gemeentebelang: opdracht Levering van goederen en diensten voldoet niet aan het subsidiebegrip en subsidie is dan niet mogelijk.
	Genieten derden van de gerealiseerde prestatie?	Nee: inkoop Ja: subsidie Als derden de voordelen van de activiteiten genieten is vaak sprake van subsidie (jurisprudentie)
Commerciële activiteit	Kan de activiteit door meerdere partijen worden gerealiseerd, i.e. bestaat er een (potentiële) markt voor?	Ja: opdracht Nee: subsidie Subsidie is in principe bedoeld in situaties waar marktmechanismen niet in (kunnen) voorzien. Alsmeerdere partijen de activiteit kunnen realiseren is er mogelijk een markt met concurrentie. Subsidie zou dan de concurrentie kunnen verstoren.
	Uitvoering door onderneming, met winstoogmerk en marktconforme vergoeding? (onderneming in de ruime interpretatie elke eenheid die een economische activiteit uitvoert, ongeacht rechtsvorm	Ja: opdracht Nee, vergoeding is maximaal kostendekkend: subsidie Onderneming kan duiden op een commerciële activiteit waar subsidie niet passend is. Vergoeding van winst duidt op inkoop. Bij subsidie kan geen winst worden vergoed (wel reservevorming bij exploitatiesubsidies) Subsidie voorziet voornamelijk in dekking van een tekort en niet meer dan dat.

Factor	Vraag	Inkoop vs. subsidie
Verband prestatie en vergoeding	In hoeverre bepaalt de prestatie de vergoeding?	Prijs per eenheid: inkoop, of subsidie met mogelijke BTW (prijssubsidie) Afrekenen op werkelijke kosten: subsidie (geen vergoeding winst!) Een sterke P*Q component en afrekening op P*Q duidt snel op inkoop omdat hier een specifiek gedefinieerde en meetbare prestatie is (let ook op BTW risico).