

Bijlagen

Verkenning taakgericht werken in Jeugdwet en Wmo

Samenstelling en tekst:
Netwerk Nobis & Partners in Jeugdbeleid

Jaap Geerlof, Sophie Hospers, Anja Krijnberg,
Nathalie Zutt, Quirien van der Zijden

Maart 2020

Inhoud

Bijlage 1: Kenmerken taakgericht werken nader toegelicht	3
1. Integrale opdracht met ruimte voor innovatie	3
1.1. <i>De inwoner centraal</i>	4
1.2. <i>Ruimte voor aanbieder en professional</i>	4
2. Inhoudelijke samenhang en schaalgrootte	5
2.1. <i>Voor welke onderdelen van Jeugdwet en Wmo is taakgericht geschikt</i>	5
2.2. <i>Afbakening</i>	5
2.3. <i>Schaalgrootte en regionale samenwerking</i>	6
2.4. <i>Toegang als onderdeel van de opdracht</i>	7
2.5. <i>Samenwerking met het aanpalende veld vervlechten in de opdracht</i>	8
3. Vast bedrag, ruime looptijd	10
3.1. <i>Contractduur</i>	10
3.2. <i>Bekostigingsmodel: populatiebekostiging</i>	10
3.3. <i>Populatiebekostiging versus lumpsumbekostiging</i>	11
3.4. <i>De hoogte van het bedrag en proportionele risicoverdeling bij populatiebekostiging</i>	11
3.5. <i>AMvB reële kostprijs</i>	13
4. Minimale administratieve lasten	13
4.1. <i>Randvoorwaarden voor monitoring en contractmanagement</i>	14
4.2. <i>Informatie-uitwisseling, berichtenverkeer</i>	14
4.3. <i>Afspraken met de accountants</i>	15
5. Specifieke elementen bij de inrichting van de opdracht	15
5.1. <i>Kleine aanbieders</i>	15
5.2. <i>Persoonsgebonden budget</i>	15
5.3. <i>Hoofd- en onderaannemers</i>	15
5.4. <i>Verwijzers in de Jeugdwet</i>	16
5.5. <i>Overgangsregeling cliënten</i>	16
5.6. <i>Het vastleggen van afspraken met de cliënt/beschikken</i>	17
6. Onderscheid Jeugdwet en Wmo	17
 Bijlage 2 Eenvoud en de bedoeling in 4 taakgerichte gemeenten (CONCEPT)	 18
 Bijlage 3: Sturingsvisie en strategisch partnerschap	 24
 Bijlage 4: Inkoop	 32
1. Zelf doen of uitbesteden	32
2. Combinatie van bekostiging, uitvoeringsvariant en inkoopvorm	33
3. Aanbestedingsprocedures	33
4. SAS-procedure	35
5. Marktconsultatie	36
6. Clusteren	36
7. Autoriteit Consument en Markt	37
8. Speciale aanbevelingen bij taakgericht	37

Bijlage 1: Kenmerken taakgericht werken nader toegelicht

Bij de bepaling van iedere opdracht is een veelheid aan keuzen te maken. Dat moet consistent gebeuren. Taakgericht werken brengt een aantal fundamentele kenmerken met zich mee waarvan gemeenten zich op voorhand bewust moeten zijn; mede omdat deze bepalend zijn voor de verdere inhoudelijk inrichting van de integrale opdracht en consequenties hebben voor de samenwerking tussen college, raad en ambtelijke organisatie en tussen gemeente en het relevante veld.

De kernelementen van taakgericht werken zijn beschreven in Deel 1 van de Verkenning. In deze bijlage worden deze meer in detail uitgewerkt of toegelicht, zodat de bedoeling erachter beter uit de verf komt. Daarna komen een aantal specifieke elementen aan bod. Kernelement 5, *Partnerschap, samen leren & verbeteren*, staat toegelicht in bijlage 3.

Kernelementen taakgericht werken

1. Integrale opdracht met ruimte voor innovatie
2. Inhoudelijke samenhang en schaalgrootte
3. Vast bedrag, ruime looptijd
4. Minimale administratieve lasten
5. Partnerschap: samen leren & verbeteren

1. Integrale opdracht met ruimte voor innovatie

Taakgericht werken betekent dat vormen van ondersteuning en hulpverlening, die voorheen meestal apart zijn gecontracteerd en door diverse partijen worden uitgevoerd, in één opdracht worden samengebracht. De motivatie is dat een integrale opdracht maximaal de ruimte geeft aan een aanbieder om een effectief en efficiënt aanbod te realiseren. De oplossing voor de cliënt in zijn dagelijkse leefomgeving staat centraal. Professionals hebben daadwerkelijk ruimte om maatwerk te leveren en je doorbreekt het denken in producten. Essentieel bij taakgericht werken is dat vanuit verschillende expertises integraal wordt samengewerkt en zo nieuwe arrangementen of werkwijzen worden gevormd.

In de taakgerichte opdracht staat geformuleerd welke onderdelen uit de Jeugdwet en/of Wmo onderdeel uitmaken van de opdracht. De aanbieder krijgt ruimte om de uitvoering daarvan naar eigen inzicht invulling te geven. De mate waarin vooraf eisen worden gesteld aan de uitvoering varieert in de praktijk. Kenmerkend is dat contractering, financiering en verantwoording niet aan producten of trajecten is gekoppeld.

Bij het formuleren en afbakenen van de opdracht is het daarom zaak niet te denken vanuit huidige producten en het huidige zorglandschap, maar vanuit het doel van de integrale opdracht. Bij alles wat je definieert vraag je jezelf af of dat bijdraagt aan de doelen die je wilt bereiken.

De integrale opdracht wordt door één partij uitgevoerd. Het kan wel voorkomen dat verschillende aanbieders met aanvullende expertises samen een consortium vormen omdat zij individueel niet in staat zijn de opdracht uit te voeren. Het is hierbij essentieel dat zij als één partij worden benaderd en gecontracteerd, waardoor zij (gezamenlijk) de verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering van de opdracht.

De aanbieder moet ook geprikkeld worden om naar een nieuwe manier van werken te gaan en de schotten van de eigen expertise of bedrijfsbelang te doorbreken. Een uitwerking waarbij één organisatie verantwoordelijk is voor de opdracht en de cliënt vervolgens doorverwijst naar een andere organisatie (die bijvoorbeeld als onderaannemer is gecontracteerd) als zij er zelf niet meer uitkomen, is niet in de geest van taakgericht. Oude producten en schotten blijven dan namelijk in stand, terwijl het juist de bedoeling was om deze te doorbreken en naar een nieuwe (integrale) oplossing te gaan. Het kan altijd nodig zijn dat een professional er andere expertise van een collega bij moet halen. De inwoner zou dit moeten ervaren als dat er een andere collega wordt bijgehaald en niet dat hij/zij wordt doorverwezen naar een andere organisatie, dus: niet een extra intakegesprek, een aparte indicatie moeten aanvragen, een nieuw aanmeldingsformulier moeten invullen, aparte cliëntervaringslijsten invullen, etc.

1.1. De inwoner centraal

De taakgerichte opdracht biedt bij uitstek de mogelijkheid om de inwoner centraal te stellen in de opdracht. Niet de producten maar de gewenste resultaten en oplossingen voor de cliënt staan centraal. De kernwaarden, leidende principes, maatschappelijke effecten, processen in de uitvoering en monitoring worden allemaal vanuit het perspectief van de cliënt benoemd en beschreven.

Taakgericht gaat uit van keuzevrijheid voor de cliënt in hulpvormen (aanbod) en professional (hulpverlener). In de opdracht leg je vast dat je verwacht dat de aanbieder hiernaar handelt en er worden afspraken gemaakt hoe de aanbieder hier invulling aan geeft. Er kan ook een PGB worden aangeboden aan de cliënt, als alternatief voor zorg in natura.

Doordat er sprake is van één aanbieder is het van belang de positie van de cliënt goed te borgen. Dit kan bijvoorbeeld door:

- ✓ Een laagdrempelige onafhankelijke klachtenprocedure
- ✓ Inzetten van onafhankelijke cliëntondersteuning
- ✓ Direct meten van cliënttevredenheid
- ✓ Follow-up procedure op cliënttevredenheidsmeting inrichten vanuit gemeentelijk contractmanagement
- ✓ KPI's definiëren die gericht zijn op resultaat voor de cliënt en cliënttevredenheid
- ✓ Onafhankelijk onderzoek onder bijvoorbeeld verwijzers

Daarnaast is het van belang in de opdracht de basis te leggen voor een samenwerking met de opdrachtgever op dit punt, vanuit vertrouwen. Er mag stevig worden geacteerd op signalen van cliënten. Echter is het niet altijd zo dat dit betekent dat de aanbieder zijn werk niet goed doet. Ontevredenheid van een cliënt kan ook voortkomen uit onvrede over verandering. Dit is een maatschappelijk vraagstuk dat hoort bij de transformatie/verandering waarin je samen met cliënt en aanbieder dient op te trekken. Dit besef moet in de formulering van de opdracht doorklinken.

1.2. Ruimte voor aanbieder en professional

Een wezenskenmerk van taakgericht werken is ruimte voor de professional; de gemeente bemoeit zich niet met de uitvoering en bedrijfsvoering door op product- en dienstniveau met voorschriften te komen. Taakgericht werken betekent dat de gemeente bepaalt welke waarden zij omarmt, of “wat” zij aan maatschappelijke effecten wil bereiken; het “hoe” wordt aan de professionals en

uitvoeringsorganisaties overgelaten. Hiermee wordt een scherp onderscheid aangebracht in rollen en verantwoordelijkheden.

Ten onrechte wordt taakgericht werken soms verward met “op afstand zetten”. Een gemeente mag zich wel degelijk een opvatting aanmeten over het “hoe” in geval de aanbieder niet zelf tot een passend ondersteuningsaanbod voor cliënten komt en hierover scherp de dialoog voeren. Omgekeerd mag een aanbieder zich een opvatting aanmeten over het “wat” als dit onrealistisch is. De gemeente moet durven loslaten, maar moet soms ook durven interveniëren als de maatschappelijke realiteit daarom vraagt. De praktijk leert dat bij taakgericht werken het gesprek tussen gemeente en aanbieder juist vaak gaat over de inhoud, over het wat en het hoe. Slechts bij uitzondering gaat het over geld, aangezien het budget een randvoorwaarde is waar duidelijke afspraken over zijn gemaakt. Bovendien is het cruciaal dat in de “wat-hoe” discussie de cliënt steeds centraal blijft staan. Sterker nog, het is aan te bevelen om de cliënt in de procedure van de aanbesteding een centrale positie te geven.

2. Inhoudelijke samenhang en schaalgrootte

2.1. Voor welke onderdelen van Jeugdwet en Wmo is taakgericht geschikt

In principe kan taakgericht werken binnen alle onderdelen van de Jeugdwet en de Wmo worden toegepast. Vertrekpunt is daarbij het antwoord op de vraag voor welke onderdelen van de Wmo en de Jeugdwet taakgericht werken toegevoegde waarde heeft in een gemeente of regio. Dat kan per lokale situatie anders zijn. Taakgericht werken is van toegevoegde waarde voor die onderdelen waar een andere vormgeving of een andere organisatie van de uitvoering van het ‘product’ een mogelijkheid is; met andere woorden waar getransformeerd kan worden. Taakgericht inkopen heeft minder zin als onderliggende ‘producten’ hetzelfde blijven en enkelvoudig worden gecontracteerd, denk bijvoorbeeld aan hulpmiddelen. Er verandert dan namelijk in de achterliggende bedrijfsvoering niets. Ook als het volume laag en onvoorspelbaar is (denk aan bijzondere vormen van behandeling of verblijf) kun je je afvragen of taakgericht werken de beste keuze is. Het is altijd de afweging of de verandering die taakgericht werken vraagt, opweegt tegen de voordelen die het oplevert. Soms is het ook een prioritering in de tijd; je begint met die onderdelen waar de verandering van meest toegevoegde waarde is.

Bega niet de vergissing te blijven denken vanuit de huidige producten bij het bepalen van de reikwijdte van de integrale opdracht. Juist vanuit de doelen of oplossingen voor de inwoner denkend, zouden er wel eens andere keuzes logisch kunnen worden. Zo kun je bijvoorbeeld in de Jeugdwet hele mooie combinaties maken als je ambulante Jeugdhulp en jeugdhulp met verblijf combineert in één opdracht. Hetzelfde geldt voor verschillende vormen van begeleiding of dagbesteding in de Wmo. Interessant is ook om hier de verbinding te maken tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Maar het is zeker verstandig om ook de minder voor de hand liggende onderdelen niet te vroeg uit te sluiten. Als je in je gemeente huishoudelijke hulp, hulpmiddelen en bijzonder vormen van hulp niet bij het taakgericht werken betreft, loop je het risico mooie kansen op transformeren mis te lopen.

2.2. Afbakening

Hoe groot je de integrale opdracht maakt, dus waar je de opdracht afbakent, is een situationele afweging. In de praktijk zijn er diverse afbakeningen bekend, zoals de gehele jeugdhulp met uitzondering van het gedwongen kader, alle vormen van Wmo begeleiding, Wmo begeleiding per

doelgroep, een deel van de Jeugdwet en Wmo samen, etc. Om een goede afweging te maken zijn de volgende punten van belang:

- ✓ Waar zit de logische samenhang ten opzichte van de huidige versnippering of knelpunten die je wilt oplossen?
- ✓ Is de totale omvang van de opdracht interessant genoeg voor een (potentiële) aanbieder?
- ✓ Welke huidige 'producten' lenen zich voor taakgericht werken en zijn kansrijk om aan elkaar te verbinden in een integrale opdracht?
- ✓ Hoeveel verschillende expertises/disciplines zijn nodig om de integrale opdracht uit te kunnen voeren? Wat is de kans dat, als een consortium nodig is, partijen elkaar ook werkelijk zullen en willen vinden in jouw gemeente of regio? Juist door de essentie van samenwerken in de integrale opdracht is het niet wenselijk dat een te groot consortium gevormd moet worden om de opdracht uit te kunnen voeren. Als voor kleine delen van de opdracht specifieke expertise nodig is kan worden overwogen dit in onderaannemerschap te (laten) regelen. Let op dat dit gevolgen heeft voor de administratieve belasting.
- ✓ Hoe afhankelijk wil je maken van één opdrachtnemer?

Op basis van bovenstaande is het goed mogelijk om meerdere (integrale) opdrachten te benoemen. Als je op inhoud gekozen hebt waar je de opdracht afbakt, kun je deze (met inachtneming van bovenstaande punten) nog verder opdelen in bijvoorbeeld gebied (geografisch) of een specifieke doelgroep (populatie). Dit kan ook een manier zijn om je als gemeente niet van één aanbieder afhankelijk te maken. Je definieert de integrale opdracht voor de gehele gemeente, of regio, en knipt deze voor de inkoop op in twee of meer geografische gebieden. Daarbij houd je de mogelijkheid om per gebied een andere aanbieder te selecteren.

De afbakening van de opdracht is een goed onderwerp om in een marktverkenning te onderzoeken en onder aanbieders te toetsen waar draagvlak voor is.

- *Lelystad: Sociaal wijkteams en Jeugd en gezin-teams.*
- *Heerlen: Er zijn laagdrempelige buurtpunten in wijken waar mensen terecht kunnen (het streven is om in totaal 14 buurtpunten in Heerlen in te richten), hier werken zowel professionals als vrijwilligers. Naast buurtpunten zijn er sociale buurtteams (bestaande uit professionals) waar mensen met zwaardere hulpvragen terecht kunnen.*
- *Alphen aan de Rijn: Twee integrale partijen die in vijf gebieden verantwoordelijk zijn voor het hele scala aan Wmo-ondersteuning en Jeugdhulp. Wmo en jeugd zijn gescheiden: Wmo kent een samenwerkingsverband van 8 aanbieders en jeugd kent een samenwerkingsverband van 8 aanbieders. Deze aanbieders organiseren gezamenlijk het aanbod. De kern is dat als een inwoner niet op de 'juiste' plek komt, partners onderling regelen dat de juiste hulp wordt ingeschakeld.*
- *Utrecht: 'Spoor 2' bestaande uit Buurtteams Sociaal en Jeugd en Gezin van waaruit kan worden verwezen naar aanvullende zorg ('Spoor 3'). De toegang is gemandateerd aan de buurtteams.*

2.3. Schaalgrootte en regionale samenwerking

Je kunt taakgericht werken als individuele gemeente, of met een aantal gemeenten samen (regionale samenwerking). De deelnemende gemeenten moeten dan wel dezelfde visie hebben op

verandering, de sturingsvisie van taakgericht werken onderschrijven, de consequenties overzien, ernaar handelen en het traject met lokale samenwerkingspartners (bijvoorbeeld huisartsen, scholen, etc.) vormgeven. Voor kleine gemeenten kan samenwerking voordeel bieden, omdat de omvang van de opdracht interessanter wordt voor aanbieders. Dit geldt voor zowel Jeugdwet als Wmo.

Ingeval je kiest voor regionale samenwerking, maar wel de aansluiting bij de lokale situatie wilt borgen, kun je kiezen voor een taakgerichte opdracht per afgebakend gebied (gemeente). Dit kun je regionaal organiseren door in een inkooptraject meerdere opdrachten af te bakenen (percelen) of een taakgerichte opdracht te formuleren voor alle deelnemende gemeenten, maar een contract per gemeente te sluiten.

Gemeenten die nu taakgericht werken zijn overwegend afzonderlijke gemeenten of samenwerkingsverbanden van een beperkt aantal gemeenten. Dit vloeit voort uit het feit dat het ingewikkeld is om gemeenten in de nabijheid te vinden die eenzelfde visie op inhoud, sturing en transformatie hebben¹.

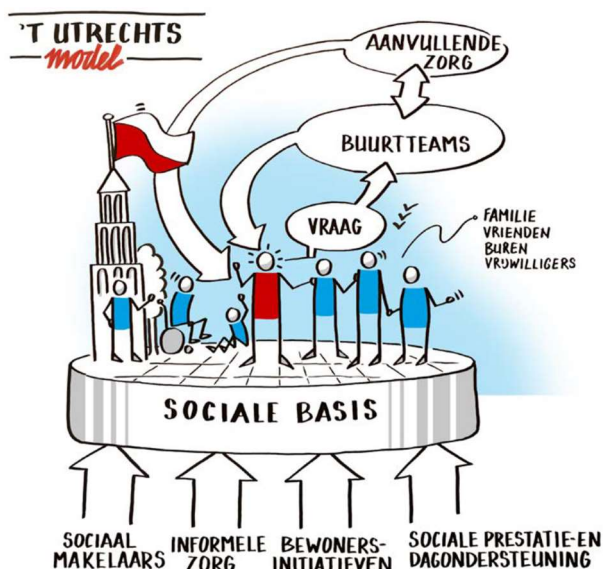
2.4. Toegang als onderdeel van de opdracht

In de zuivere vorm van het taakgerichte model (volgens de definitie van iSD) maakt de toegang tot ondersteuning onderdeel uit van de taakgerichte opdracht. Dat betekent dat een inwoner met een ondersteuningsvraag zich direct bij de uitvoerende partij kan melden, zonder dat enige vorm van indicatie of een intakegesprek bij een andere partij plaatsvindt. Dat heeft voor de inwoner als voordeel dat hij of zij direct wordt geholpen, niet onnodig zijn verhaal meerdere keren hoeft te vertellen en dat er direct de juiste verwachtingen ontstaan en afspraken kunnen worden gemaakt over een eventueel vervolgtraject. Vaak zien we in de praktijk – zeker bij complexe casuïstiek – dat toegang geen statisch begrip is, maar meer een proces. Iemand komt binnen met een ondersteuningsvraag, maar welke oplossing precies nodig is, is niet altijd direct helder. Of de situatie rondom de cliënt, zijn gezin en eventueel andere problematiek wordt gaandeweg steeds helderder of verandert. Zonder schotten en zonder aparte toegang kan daar binnen de ondersteuning gemakkelijker op worden ingespeeld. De afspraken die worden vastgelegd in een ondersteuningsplan worden bepaald in samenspraak tussen cliënt en aanbieder, zonder tussenkomst van gemeente.

Vanuit het perspectief van de aanbieder heeft dit als voordeel dat hij optimaal invloed heeft op het vormgeven van de ondersteuning, die niet door een ander orgaan wordt voorgeschreven. Daarmee creëer je optimaal ruimte voor de professional om echt maatwerk te leveren en te doen wat nodig is. Dit is belangrijk vanuit de inhoud, maar ook vanuit het perspectief van bedrijfsvoering. Als je kiest voor populatiebekostiging, waarbij je de aanbieder vraagt voor een vast bedrag de ondersteuning te leveren, heeft deze ook optimaal invloed nodig om daarin zelf te kunnen bepalen hoe het ondersteuningsaanbod er uit ziet. Tenslotte neemt de aanbieder ook de verantwoordelijkheid om de opdracht voor het vaste bedrag uit te voeren.

¹ Zie ook: De taakgerichte uitvoeringsvariant in Utrecht en Alphen aan den Rijn: analyse en bevindingen (Ketenbureau iSD, 2019): *Er lijkt een verband te bestaan tussen de schaal van een gemeente of samenwerkingsverband en het succesvol kunnen opereren binnen de context van een taakgerichte uitvoering. Is de omvang gering dan neemt het risico toe dat er te weinig volume in budget en zorgpercelen aanwezig is en bestaat het risico dat er onvoldoende ontwikkel- en implementatiekracht gemobiliseerd kan worden bij zowel zorgaanbieders als gemeenten. Aan de andere kant: naarmate het aantal gemeenten binnen een samenwerkingsverband toeneemt brengt dit het risico met zich mee dat commitment op de samenwerking gaandeweg het proces onder druk komt te staan waardoor een meerjarige consistente koers niet haalbaar blijkt.*

Er kunnen redenen zijn waarom een gemeente kiest om de toegang toch (deels) bij een andere partij of de gemeente zelf te laten. Bijvoorbeeld, omdat er een integraal (wijk)team is waar inwoners met alle ondersteuningsvragen komen. Zeker als er sprake is van een goed functionerend wijkteam is het heel legitiem om dit geen onderdeel van de opdracht te maken. Sterker nog, het is mogelijk om ook de opdracht aan de wijkteams als integrale opdracht taakgericht uit te voeren. Het is wel van belang om van tevoren na te denken hoe de toegang/wijkteams zich verhouden tot de andere opdrachten. Je kunt bijvoorbeeld kiezen voor een vorm waarbij 'toegang' betekent: een eerste gesprek voeren en dan de inwoner doorgeleiden naar de uitvoerende partij van de integrale opdracht. Als je daar als gemeente voor kiest is het van belang om vanuit de 'toegang' niet te veel voor te schrijven hoe de ondersteuning eruit gaat zien en dit vooral niet in producten te gaan definiëren en goede afspraken te maken over wie wat doet in het cliëntproces. Als er sprake is van een wijkteam dat ook inhoudelijk hulp en ondersteuning biedt, is het belangrijk om van tevoren goed na te denken hoe beide opdrachten zich tot elkaar verhouden. Dit is bijvoorbeeld het geval in de gemeente Utrecht.



2.5. Samenwerking met het aanpalende veld vervlechten in de opdracht

Zowel binnen de Jeugdwet als de Wmo hebben we te maken met een veld met veel spelers en ketenpartners. De geformuleerde, afgebakende opdracht maakt altijd onderdeel uit van een groter geheel in het sociaal domein. De grenzen van de integrale opdracht zijn vaak niet zwart-wit te duiden, maar lopen als een grijs gebied over in een andere opdracht. Juist op deze grijze gebieden is samenwerking tussen aanbieders van verschillende opdrachten van belang. Je kunt deze samenwerkingsgebieden in de opdracht al beschrijven en aangeven wat je daarin van een aanbieder verwacht. Je kunt daarbij de gezamenlijke verantwoordelijkheid met een andere partij benoemen. Dat moet je dan uiteraard ook in de opdracht van die andere partij doen. Denk bijvoorbeeld aan het beschrijven van de verwachtingen op het vraagstuk 16-27 jaar dat je zowel in de opdracht binnen Jeugdwet als in die voor Wmo meeneemt. Of dat je de verwachtingen van een jeugdhulpaanbieder op het gebied van samenwerking met het onderwijs beschrijft en met het onderwijs vergelijkbare afspraken maakt. De kans op goede samenwerking met deze partijen is groter als beide partijen zich direct vanaf de start aan afspraken kunnen committeren. Hierbij

worden ook de afspraken vastgelegd met relevante samenwerkingspartners die wellicht op een andere schaalgrootte (bijvoorbeeld landelijk of (boven)regionaal) zijn gecontracteerd.

Dit principe geldt natuurlijk voor iedere uitvoeringsvariant, maar bij taakgericht werken is het gemakkelijker te realiseren omdat gezamenlijke afspraken beter passen in de bekostiging (die is immers gericht op het collectief) en omdat er bij taakgericht werken minder aanbieders zijn.

Je kunt bij het beschrijven van de opdracht bijvoorbeeld de volgende punten meenemen:

- Welk aanbod van ketenpartners is er al waar een aanbieder op aan kan sluiten?
- Wat verwachten ketenpartners van de samenwerking met de opdrachtnemer?



Voorbeeld overzicht aanpalende veld bij jeugdhulp

Het is van belang dat je als gemeente het sociaal domein als geheel blijft zien. Het is goed mogelijk dat je voor verschillende onderdelen van het sociaal domein andere afwegingen maakt en niet altijd de taakgerichte variant toepast. Het is ook heel goed mogelijk dat verschillende varianten naast elkaar bestaan. Wat wel van belang is dat je keuzes consistent zijn en in lijn met de sturingsvisie van de gemeente.

Tenslotte merken we nog op dat aan de opdracht ook andere onderdelen van het sociaal domein kunnen worden toegevoegd. Dit hoeft zich niet te beperken tot Jeugdwet en Wmo. Het zou zelfs mogelijk moeten zijn dit samen met andere financiers vorm te geven, zoals in samenwerking met zorgkantoor of zorgverzekeraar.

3. Vast bedrag, ruime looptijd

Een (deel)populatiebekostiging is een kernelement van taakgericht werken. Dit houdt in dat de aanbieder een vast bedrag per contractperiode krijgt. Afhankelijk van de inhoud en afbakening van de integrale opdracht wordt het bijbehorende budget bepaald. Taakgericht werken gaat uit van een gedeeld bewustzijn en een gedeelde verantwoordelijkheid voor het beschikbare budget. Er moet daarbij sprake zijn van een proportionele risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In de paragrafen hieronder wordt dit verder toegelicht.

3.1. Contractduur

Het is wenselijk om langlopende contracten te sluiten met meerdere verlengingsopties. Voor cliënten en medewerkers bieden langlopende contracten meer continuïteit en zekerheid. Van de aanbieder vraagt het een flinke investering in tijd en energie om nieuwe vormen van hulp en ondersteuning te ontwikkelen. Een aanbieder zal meer bereid zijn te investeren als hij weet dat deze investering gedurende de contractperiode rendeert en hij er dus zelf ook de vruchten van kan plukken. Ervaring en onderzoek leert dat interventies soms pas na 3 jaar rendement opleveren of werken in de praktijk. Het is dus verstandig dat de initiële looptijd van een contract tenminste 4-5 jaar bedraagt. Met nog een aantal verlengopties wordt de potentiële looptijd nog langer en is de opdracht daarmee meer interessant. Dit levert ook voldoende tijd op om daadwerkelijk een relatie op te bouwen en in partnerschap samen te werken.

3.2. Bekostigingsmodel: populatiebekostiging

Taakgericht werken gaat uit van een opdracht voor een vast bedrag per jaar. In termen van bekostiging spreken we dan over populatiebekostiging. Populatiebekostiging houdt in dat de aanbieder een vast bedrag ontvangt voor de ondersteuning van de populatie die valt onder de afbakening van de opdracht. Als bijvoorbeeld Wmo-begeleiding als taakgericht werken in een taakgerichte opdracht wordt gezet, dan betreft de populatie alle potentiële cliënten in het (geografische) gebied waar de opdracht betrekking op heeft².

De essentie is dat de opdrachtnemer de verantwoordelijkheid krijgt, en neemt, voor de uitvoering van de opdracht binnen de vastgestelde randvoorwaarden. De opdrachtnemer heeft een acceptatieplicht en moet dus iedere cliënt aannemen die zich meldt, en deze tijdige en passende ondersteuning kunnen bieden. Daar staat tegenover dat de opdrachtnemer alle ruimte heeft om de opdracht invulling te geven aangezien er geen producten worden voorgeschreven. En dus ook invloed heeft op de kostenstructuur. Populatiebekostiging heeft automatisch een prikkel in zich om in te zetten op preventie en geen onnodig zware zorg in te zetten. Tegelijkertijd kent het de prikkel dat er ingezet wordt op een *duurzame* oplossing, en dus ook op inzet van (tijdelijk) zware ondersteuning als dat nodig is. De aanbieder blijft immers verantwoordelijk voor de totale populatie voor een vast bedrag. Als een cliënt zich snel weer opnieuw meldt moet de aanbieder de cliënt opnieuw in behandeling nemen, terwijl het vaste bedrag per jaar hetzelfde blijft. De aanbieder heeft er dus belang bij te doen wat nodig is.

Tijdens de inkoopprocedure verstrekt de gemeente informatie over het huidige aantal cliënten in het verzorgingsgebied en over trends in bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen. Potentiele

² Zie ook KPMG, Populatiebekostiging: waarom, wat en hoe (2013) ; NDSO, Verder komen met 'de bedoeling centraal'. De rol van populatiebekostiging in het sociaal domein (2016)

opdrachtnemers krijgen daarmee tijdig een beeld over de hoeveelheid en het type cliënten die het betreft.

3.3 Populatiebekostiging versus lumpsumbekostiging

Populatiebekostiging wordt ingezet voor een (deel)populatie en geschiedt dus niet op basis van aantallen cliënten. Een aanbieder krijgt voor een bepaalde gedefinieerde groep (bijvoorbeeld kinderen tot en met 18 jaar, of demente ouderen) in een geografisch gebied (bijvoorbeeld een gemeente of een wijk) een vast bedrag per jaar.

Lumpsumfinanciering geniet vooral bekendheid binnen het onderwijs, maar is ook bekend uit de voormalige provinciale jeugdzorg. Een school of zorgaanbieder krijgt een vast bedrag per ingeschreven leerling of cliënt, waarin alle kosten zijn verdisconteerd. Verrekening vindt eens per jaar plaats op basis van het aantal leerlingen of cliënten. Het budget kan dus van jaar tot jaar verschillen, afhankelijk van het aantal cliënten. Lumpsum heeft niet hetzelfde voordeel van financiële beheersbaarheid, omdat het wel om een totaalbedrag, maar niet om een vast bedrag gaat. De zekerheid van het vaste bedrag geldt voor zowel aanbieder als gemeente dus steeds maar voor een jaar.

Lumpsumbekostiging beperkt de administratieve lasten omdat je niet per individueel traject of product een factuur hoeft te sturen. Het vraagt echter nog steeds een registratie op product of cliëntniveau. Juist omdat het bedrag door het aantal cliënten wordt bepaald, wordt vaak veel aanvullende administratie en verantwoording gevraagd met betrekking tot het aantal cliënten, doorlooptijden en zorgzwaarte. Bovendien heeft een lumpsumfinanciering niet of minder dan populatiebekostiging de automatische prikkel in zich om in te zetten op preventie, duurzame oplossingen en afbouw van onnodig lange of zware trajecten.

We willen hiermee geenszins beweren dat lumpsum financiering onwenselijk is. Natuurlijk kiezen gemeenten soms voor tussen- of andere oplossingen, afhankelijk van de lokale situatie. Dat geldt voor de vorm van bekostigen net zo goed als voor een uitvoeringsvariant. Het moet altijd lokaal en regionaal passen.

3.4 De hoogte van het bedrag en proportionele risicoverdeling bij populatiebekostiging

Er zijn verschillende manieren om tot de hoogte van het vaste bedrag per jaar te komen. Je kunt het bedrag als gemeente bepalen en aan aanbieders vragen wat zij voor dit bedrag kunnen leveren. Dit kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op de huidige uitgaven, het beschikbare budget of de rijksbijdrage. Het bedrag staat dan vast, maar het ambitieniveau kan variëren.

Als er harde eisen worden gesteld aan wat een aanbieder moet bieden voor het bedrag per jaar (bijvoorbeeld een acceptatieplicht, geen wachtlijsten, etc.), dan moet de opdracht wel uitvoerbaar zijn voor een aanbieder en moet helder zijn wat er gebeurt als bijvoorbeeld de populatie onverwacht toe- of afneemt. Er moet sprake zijn van een proportionele risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het is daarom goed om van tevoren vast te leggen wat er gebeurt als de populatie significant stijgt (zowel in kwaliteit als in kwantiteit) en wat dit betekent voor het afgesproken bedrag per jaar. Opdrachtgever mag wel verwachten van de opdrachtnemer dat deze zelf risico's identificeert die hij zelf kan beïnvloeden en hier ook passende maatregelen op treft. Tegelijkertijd is het vaak redelijk dat de gemeente (een deel van) het risico op zich neemt als

het gaat om ontwikkelingen buiten de invloedssfeer van de aanbieder die grote invloed hebben op de totale populatie (bijvoorbeeld het bouwen van een nieuwe woonwijk).

Je kunt overwegen de inschrijver/opdrachtnemer zelf met een voorstel voor een prijs te laten komen. Hij is dan namelijk in de gelegenheid om eventuele risico's in de prijs te verdisconteren.

Tenslotte kun je ervoor kiezen een vast bedrag per jaar af te spreken, waarbij het bedrag per jaar steeds afneemt. Je gaat er dan vanuit dat de transformatiemogelijkheden die de integrale opdracht kent ook leiden tot financieel rendement dat in een aantal jaren zichtbaar wordt. Je kunt ter onderbouwing hiervan een onderzoek laten uitvoeren welke efficiencymogelijkheden er zijn in de opdracht en hoeveel jaar het duurt voor deze renderen. De resultaten van een dergelijk onderzoek kun je meenemen bij het bepalen van de prijs per jaar of als handreiking/richtlijn meegeven voor een aanbieder die een prijsvoorstel moet doen.

Onderstaand figuur is een voorbeeld van een onderzoek naar mogelijke interventies die gekoppeld zijn aan de integrale opdracht en een schatting van de efficiencywinsten die zijn te behalen. Daarbij is ook in kaart gebracht binnen welke termijn dit rendeert. Onderzoek dat is uitgevoerd in de voorbereiding op de aanbesteding jeugdhulp 2018-2022 van gemeente Alphen aan den Rijn laat zien dat een doorlooptijd van het contract minimaal vier jaar moet zijn en bij voorkeur acht jaar. In deze aanbesteding is een verlengingsoptie van twee maal twee jaar opgenomen. Zie voor het volledige rapport: <https://netwerknobis.nl/wp-content/uploads/2019/12/Interventies-en-potentiele-efficiencywinst-integrale-Jeugdhulp-rapport-def-1.pdf>

Interventies en mogelijkheden efficiencywinst

		Interventie	Effect	2018 2019	2020 2021	2022 2023
Omvang potentiële efficiencywinst	P	Prijs	I V	0	+	++
	D	Doorlooptijd	P D V	0	+	++
	I	Intensiteit	P D V	+	++	++
	V	Volume	P D I	+	++	++
		Preventieve en duurzame zorg- en ondersteuning	P D I	+	++	++
		Slimme intake	P D I	+	++	++
		Integrale zorgtrajecten en arrangementen	P D I	+	++	++
		Slim organiseren	P D I	+	++	++
		Innovatief nieuw aanbod	P D I	+	++	++
		Substitutie van residentieel naar ambulante en gezinsvervangend	P D	+	++	++
		Normaliseren (substitutie van 1* naar 0* lijn)	V	+	++	++
		Wegnemen perverse prikkels die samenhangen met p*ij bekostiging	P I	++	++	++

3.5 AMvB reële kostprijs

Bij de Wmo moet worden voldoen aan de AMvB reële kostprijs. Dit houdt in dat moet worden onderbouwd dat de prijs waarvoor wordt gecontracteerd niet onder de kostprijs is. Als dit bedrag door de opdrachtgever wordt bepaald moet deze de reële kostprijs ook onderbouwen. De rekenmodellen die hiervoor in omloop zijn, zijn over het algemeen niet geschikt voor populatiebekostiging, maar richten zich op een prijs per eenheid. Door in kaart te brengen welke interventies er worden gedaan en hier een prijs aan te hangen, kan toch een reële kostprijs worden bepaald.

Ook voor de tarieven voor PGB (worden meestal in de verordening of nadere regels vastgelegd) en om de eigen bijdrage/abbonnementstarief voor cliënten te bepalen kan fictief worden teruggerekend naar een prijs per eenheid.

4. Minimale administratieve lasten

Een belangrijk uitgangspunt bij taakgericht werken is minimale bureaucratie. Je wil het zo simpel mogelijk houden. Al bij het inrichten van de integrale opdracht worden de afspraken over verantwoorden en administratieve lasten opgenomen. Verantwoording is gericht op de mate waarin de (resultaat-) afspraken zijn behaald en op het beschrijven van de ontwikkeling en de voortgang. Er wordt maar heel beperkt om cijfermatige verantwoordingsinformatie gevraagd. Verantwoording vindt periodiek plaats (bijvoorbeeld halfjaarlijks) op de behaalde resultaten en op aantallen cliënten. Een hogere frequentie blijkt in de praktijk onnodig belastend en niet veel toe te voegen. Professionals hoeven alleen te registreren wat voor de begeleiding van de cliënt belangrijk is.

Omdat er een vast bedrag per jaar wordt afgesproken kan er op basis van dit jaarbedrag worden betaald, bijvoorbeeld in maandelijkse termijnen. Er zijn geen productcodes en er hoeft geen urenregistratie ten behoeve van de verantwoording aan de gemeente te worden bijgehouden. Het vraagt dus geen administratie om te kunnen factureren en aan de kant van de gemeente niet om de facturen te controleren. In vergelijking met de andere uitvoeringsvarianten en bekostigingsvormen betekent dit een forse efficiencywinst.

Je kunt ervoor kiezen om de verantwoording in te richten op basis van in gezamenlijkheid opgestelde KPI's. In het sociaal domein is de causaliteit tussen interventies van één specifieke aanbieder en maatschappelijke effecten en resultaten niet altijd aan te tonen. Het is belangrijk om daar bij de definitie van KPI's rekening mee te houden. Je kunt bijvoorbeeld vastleggen wat de aanbieder gaat bijdragen aan het maatschappelijk effect of resultaat. De onderliggende vraag is altijd: waar committeer je je aan en waar mogen we je dus op aanspreken?

Voor de te maken resultaatafspraken kun je denken aan KPI's die gericht zijn op:

- Beschikbaarheid van tijdige hulp/ondersteuning
- Doelbereik van hulp/ondersteuning (gezien over de gehele populatie, niet op de individuele cliënt)
- Bijdrage van de aanbieder op een maatschappelijk effect (bijvoorbeeld inzetten op preventie, aansluiten bij leefwereld cliënt)
- Cliënttevredenheid (eventueel onafhankelijk te meten)
- Tevredenheid onder verwijzers of stakeholders (eventueel onafhankelijk te meten)

Bedenk bij het bepalen van resultaatafspraken of deze te meten zijn zonder dat dit om een enorme administratie vraagt en bedenk ook wat je gaat doen met de informatie. De verleiding is groot om veel te willen weten, maar vraag je daarbij af of de inspanning die het vraagt om het te meten en registreren wel opweegt tegen de informatiewaarde en mogelijkheden tot bijsturing.

Gemeenten en aanbieders moeten zich bij wat ze registreren ook afvragen welke data zij beschikbaar willen hebben om voldoende informatiepositie te hebben om trends te kunnen analyseren.

De andere aard en geringere frequentie van de verantwoordingsinformatie heeft voor de gemeente consequenties. Gemeente, ambtelijke organisatie, college en raad krijgen geen informatie meer over producten en diensten; op dat niveau kan er niet meer gediscussieerd en bijgestuurd worden. Het gaat meer om vertellen dan tellen en vertrouwen in plaats van wantrouwen. Met name voor de gemeenteraad is dit een omslag waarin ze aan de voorkant meegenomen moeten worden en in moeten worden blijven meegenomen.

4.1 Randvoorwaarden voor monitoring en contractmanagement

Taakgericht gaat uit van vertrouwen en werken in partnerschap. Maar natuurlijk wil je ook grip houden of de opdracht wordt uitgevoerd zoals afgesproken en moet je hier verantwoording over kunnen vragen en afleggen. Door de wijze waarop de integrale opdracht is ingericht, zijn de financiële afspraken helder en heeft de aanbieder er belang bij goede en duurzame resultaten te behalen. Daarnaast kun je afspraken over samenwerken in partnerschap, monitoring en contractmanagement van tevoren vastleggen in de opdracht. Te denken valt aan:

- Het benoemen van een vast contactpersoon bij de aanbieder
- Meewerken aan het uitvoeren van onafhankelijk onderzoek
- Afspraken over aan te leveren rapportages
- Afspraken over betrekken van de cliënt in monitoring en evaluatie en specifiek onderzoek onder cliënten
- Meewerken of organiseren van bijeenkomsten in het sociaal domein
- Samenwerking met de contractmanager van de gemeente

4.2 Informatie-uitwisseling, berichtenverkeer

Omdat één aanbieder, of een consortium van aanbieders, verantwoordelijk is en er op basis van een vast bedrag wordt betaald is er bij taakgericht werken in principe geen berichtenverkeer nodig. Taakgericht werken kent ook geen productcodes of arrangementen en bijbehorende codes.

Er zijn twee uitzonderingen:

- Soms wordt er voor specifieke specialistische inzet samengewerkt met specialistische aanbieders als het consortium deze kennis niet in huis heeft. Omdat deze inzet incidenteel is wordt hier vaak op basis van Pxq gefactureerd, aangezien de administratie van de onderaannemer zo ook veelal is ingericht. Voor deze inzet wordt dan soms berichtenverkeer ingezet.
- De aanbieder kan niet worden geautoriseerd om het woonplaatsbeginsel te checken. Dit moet de gemeente doen. Voor de afhandeling hiervan kan berichtenverkeer worden ingezet. Het moge duidelijk zijn dat dit laatste een workaroud is, omdat (nog) geen andere oplossing voorhanden is.

Voor het eerste voorbeeld geldt dat de gemeente niet vraagt om onderaannemerschap met een Pxq constructie te regelen. Het is aan de aanbieders om hierover afspraken te maken. Als het een

aanbieder betreft die slechts incidenteel wordt ingezet is het wel begrijpelijk dat je afspraken maakt die bij de administratie van de aanbieder aansluiten, maar het hoeft zeker niet.

4.3 Afspraken met de accountants

Omdat taakgericht werken nog minder vaak wordt ingezet dan Pxq financiering, voorzien de standaard accountantsprotocollen nog niet altijd. Het is zaak om tijdens de implementatiefase samen met de accountants van gemeente en aanbieders uit te werken wat er moet worden vastgelegd om te zorgen dat een goedkeurende accountantsverklaring kan worden overlegd.

5. Specifieke elementen bij de inrichting van de opdracht

5.1 Kleine aanbieders

Als er een integrale opdracht wordt geformuleerd, waar naar verwachting een consortium op wordt gecontracteerd, roept dit vaak zorgen op bij kleine organisaties. In de jeugdhulp geldt dit in het bijzonder voor vrijgevestigden. Zij voelen zich dan geen partij om samen met grote organisaties (die hier meer capaciteit en expertise voor in dienst hebben) tot een samenwerkingsverband te komen of een inschrijving voor een aanbesteding te doen. Afhankelijk van hoe de opdracht wordt vormgegeven kunnen kleine partijen, die essentieel kunnen zijn als cement van de lokale infrastructuur, ook deelnemen aan een integrale opdracht. Het gaat dan met name om het behoud van (de meerwaarde van) het specifieke aanbod dat deze kleine partijen aan de inwoner biedt (dichtbij, snel, type hulpverlener), meer dan om het behoud van de kleine partijen zelf. Bij het inrichten en afbakenen van de integrale opdracht, kan met dit aanbod rekening worden gehouden. Bovendien kun je in de opdracht opnemen dat bijvoorbeeld een bepaald percentage van de totale som wordt besteed bij kleine organisaties.

5.2 Persoonsgebonden budget

De inkoopafspraken die met aanbieders worden gemaakt betreffen de zorg in natura (ZIN). PGB blijft altijd een alternatief voor een cliënt als deze aan de voorwaarden voor PGB voldoet. Bij het definiëren van de integrale opdracht kun je de afweging maken om de uitvoering van het PGB in de opdracht op te nemen. Het bedrag aan PGB neem je dan in de opdracht mee en de toegang en afhandeling loopt dan via de aanbieder. Hiermee borg je dat ZIN en PGB gelijkwaardige alternatieven zijn die in het belang van de cliënt worden ingezet. Bijkomend voordeel is dat er geen perverse prikkel ontstaat om aan te sturen op PGB waar ook ZIN geboden had kunnen worden (omdat er voor een vast totaalbedrag geleverd moet worden). Om te voorkomen dat er de aanbieder juist PGB ontmoedigt kun je bijvoorbeeld het percentage van de opdracht benoemen (in een bandbreedte) dat aan PGB wordt besteed. Als het percentage significant daalt is dat een indicator dat PGB niet als gelijkwaardig alternatief voor ZIN wordt aangeboden.

5.3 Hoofd- en onderaannemers

Gezien de gedachte van taakgericht werken is het van belang dat er een consortium ontstaat dat gezamenlijk uitvoering geeft aan de integrale opdracht en daadwerkelijk integraal de beschikbare expertises inzet. Dat vraagt ook om onderlinge afspraken die gebaseerd zijn op de principes van taakgericht werken (één bedrag, geen facturatie of verantwoording op basis van Pxq). Er zijn voorbeelden bekend waar wel een taakgerichte opdracht is verstrekt, maar de partijen onderling nog in een Pxq structuur afrekenen. Dit is niet waar de opdrachtgever om vraagt en draagt niet bij aan loskomen van denken in producten en daadwerkelijk integraal werken. Je kunt dit

gedachtegoed meegeven in de opdracht. Hoe de aanbieder zijn administratie inricht is echter de verantwoordelijkheid van de aanbieder. Als gemeente bemoei je je in principe niet met de bedrijfsvoering.

Naast het consortium dat wordt gevormd voor de uitvoering van de opdracht kan het zijn dat er nog onderaannemers worden gecontracteerd voor het uitvoeren van ondersteuning of hulp waar specifieke expertise voor wordt gevraagd of die niet vaak voorkomt. Het is niet verstandig dit niet toe te staan, aangezien er anders een heel groot consortium gevormd zou moeten worden en de opdrachtnemer helemaal niet meer flexibel is. Je zou als opdrachtgever kunnen eisen dat het overgrote deel van de opdracht (bijvoorbeeld 70%) door het consortium moet kunnen worden uitgevoerd en dat een klein deel flexibel kan worden gecontracteerd. Het is wenselijk dat ook hierbij zoveel mogelijk op basis van de taakgerichte uitgangspunten (dus één vast bedrag, geen verantwoording op cliënt- of productniveau) het onderaannemerschap wordt geregeld.

5.4 Verwijzers in de Jeugdwet

In de jeugdwet is vastgelegd dat de huisarts, de jeugdarts, de medisch specialist, de gecertificeerde instelling (GI), en de rechterlijke macht kunnen verwijzen naar jeugdhulp. Bij taakgericht werken verwijzen deze partijen naar de aanbieder die de integrale opdracht uitvoert. Deze aanbieder vertegenwoordigt het 'gecontracteerde jeugdhulpaanbod' in een gemeente. Gezien het specifieke karakter van deze verwijzers is het verstandig om in de integrale opdracht vast te leggen hoe met deze partijen wordt samengewerkt en deze verwijzers ook bij het ontwerpen van de opdracht te betrekken.

5.5 Overgangsregeling cliënten

Als je over gaat naar een nieuw contract, waarbij je selectie tussen aanbieders toepast, dan krijg je te maken met een overgangsregeling voor cliënten. Hoe de overgangsregeling er uit ziet en hoe deze praktisch in zijn werk gaat, kun je bij de opdracht al vastleggen. Je kunt dan al heel vroeg aan de cliënt uitleggen wat hij kan verwachten. Ook voor de gemeenteraad, werknemers en andere stakeholders is het vaak goed om te zien dat de overgangsregeling zorgvuldig is ingericht. Door hierover vroegtijdig en helder te communiceren kun je veel onnodige onrust onder cliënten en aanbieders voorkomen. Uitgangspunten voor een goede overgangsregeling zijn:

- Geen onnodige breuk in continuïteit voor cliënten (dus waar mogelijk trajecten afmaken bij oude aanbieder)
- Duidelijke en eenvoudige regeling voor cliënten, aanbieders en ketenpartners
- Voldoende tijd voor aanbieders om de overgangsregeling zorgvuldig uit te voeren

Als het mogelijk is kun je bijvoorbeeld de overdracht van cliënten laten plaatsvinden gedurende de eerste paar maanden van het nieuwe contract. Tijdens de implementatieperiode is een nieuwe aanbieder druk om zich op de uitvoering van de opdracht voor te bereiden. In dezelfde periode een overgangsregeling uitvoeren is belastend en levert onrust op. Als je dit later kunt doen ontstaat er meer rust. Bovendien zal een aantal trajecten dan vanzelf aflopen, waardoor deze trajecten niet meer hoeven te worden overgedragen. Je moet er dan wel rekening mee houden dat je contracten met oude leveranciers nog een tijdje moet kunnen verlengen en zij moeten dat ook willen. Een zorgvuldige overgang voor cliënten mogelijk maken is ook een belangrijke reden om voor de implementatie een substantiële periode in te ruimen.

5.6 Het vastleggen van afspraken met de cliënt/beschikken

In de integrale opdracht wordt vastgelegd wie er verantwoordelijk is voor het maken van afspraken met de cliënt en hoe die worden vastgelegd. Aangezien er in de opdracht wordt uitgegaan van maatwerkoplossingen voor de cliënt, ligt het voor de hand dat de aanbieder deze afspraken met de cliënt maakt, vastlegt in een ondersteuningsplan, en aanpast als deze wijzigen. Zeker bij complexe casuïstiek is het maken van een ondersteuningsplan niet een statisch gegeven, maar onderdeel van een proces. Veel gemeenten kiezen er voor om de ondersteuning die de cliënt zal ontvangen, te bevestigen met een beschikking. Dit is echter niet altijd nodig. De Jeugdwet schrijft niet voor dat er een beschikking wordt afgegeven. De Wmo 2015 beschrijft wel dat een toekenningsbeschikking wordt afgegeven voor maatwerkvoorzieningen. Het past in de taakgerichte variant, waar maatwerk en beperking van de bureaucratie centraal staan, om geen beschikkingen af te geven waar dat niet nodig is en waar dat wel moet hier zo licht mogelijk invulling aan te geven. De essentie is dat voor de cliënt helder moet zijn wat hij/zij aan ondersteuning kan verwachten. Het ondersteuningsplan vormt hiervoor de basis.

Bij het al dan niet afgeven van beschikkingen dient uiteraard te worden voldaan aan de vigerende wet- en regelgeving. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding met betrekking tot resultaatgericht beschikken in de Wmo³. Het conceptwetsvoorstel⁴ beschrijft dat in een toekenningsbeschikking aan de cliënt vermeld wordt op welke dienst de cliënt aanspraak heeft. Bij de toekenningbeschikking hoort een ondersteuningsplan. Het ondersteuningsplan vermeldt welke activiteiten met welke frequentie worden verricht ter uitvoering van de dienst. Het ondersteuningsplan kan door de aanbieder (in mandaat van de gemeente) worden aangepast.

Wat je van de aanbieder verwacht in het cliëntproces (ondersteuningsplan, afgeven beschikking, bezwaar en beroep) leg je vast in de opdracht. De aanbieder moet de manier waarop hij afspraken met cliënten maakt en vastlegt laten aansluiten bij de wettelijke voorschriften rondom een beschikking.

Dit vastleggen van afspraken met de cliënt staat op zichzelf los van de wijze waarop de betreffende voorziening wordt ingekocht en de afspraken die hierover met aanbieders worden gemaakt. Maar: naarmate de gemeente meer voorschrijft over de producten of uren waar een cliënt recht op heeft, belemmert hij het bieden van flexibel maatwerk en vernieuwende arrangementen ook meer. Houd hier bij de beschrijving van de integrale opdracht rekening mee.

6. Onderscheid Jeugdwet en Wmo

In deze verkenning wordt geen expliciet onderscheid gemaakt tussen Jeugdwet en Wmo. De afwegingen die worden gemaakt zijn namelijk steeds gelijk en het is ook goed mogelijk een integrale opdracht te definiëren die onderdelen uit de Jeugdwet en de Wmo combineert. Natuurlijk is het landschap in de Jeugdwet en de Wmo anders. Houd daar rekening mee bij het formuleren van de integrale opdracht en de verbinding die je maakt met andere partijen. Ook heb je in de uitwerking met enkele specifieke wettelijke kaders te maken waarop de Jeugdwet en de Wmo verschillen. Voorbeelden hiervan zijn de wetgeving rondom beschikken aan cliënten, de AMvB reële kostprijs en het abonnementstarief in de Wmo. Maar ook de in de Jeugdwet vastgelegde verwijzers (o.a. huisartsen, gecertificeerde instellingen), afspraken rondom landelijke inkoop (LTA) en samenwerkingsafspraken binnen de 42 jeugdzorgregio's.

³ Wmo 2015: Wetsvoorstel resultaatgericht beschikken en vereenvoudigen geschilbeslechting

⁴ In consultatie gebracht op 15-1-2020. Op het moment van schrijven van deze verkenning is de definitieve wetstekst nog niet beschikbaar.

Bijlage 2 Eenvoud en de bedoeling in 4 taakgerichte gemeenten

NB: deze bijlage is een concept-product van de vier gemeenten en Platform 31. Bij het verschijnen van deze verkenning was de definitieve versie nog niet beschikbaar.



Eenvoud en de bedoeling in het sociaal domein **CONCEPT**

Volgens de gemeenten Alphen aan de Rijn, Heerlen, Lelystad & Utrecht

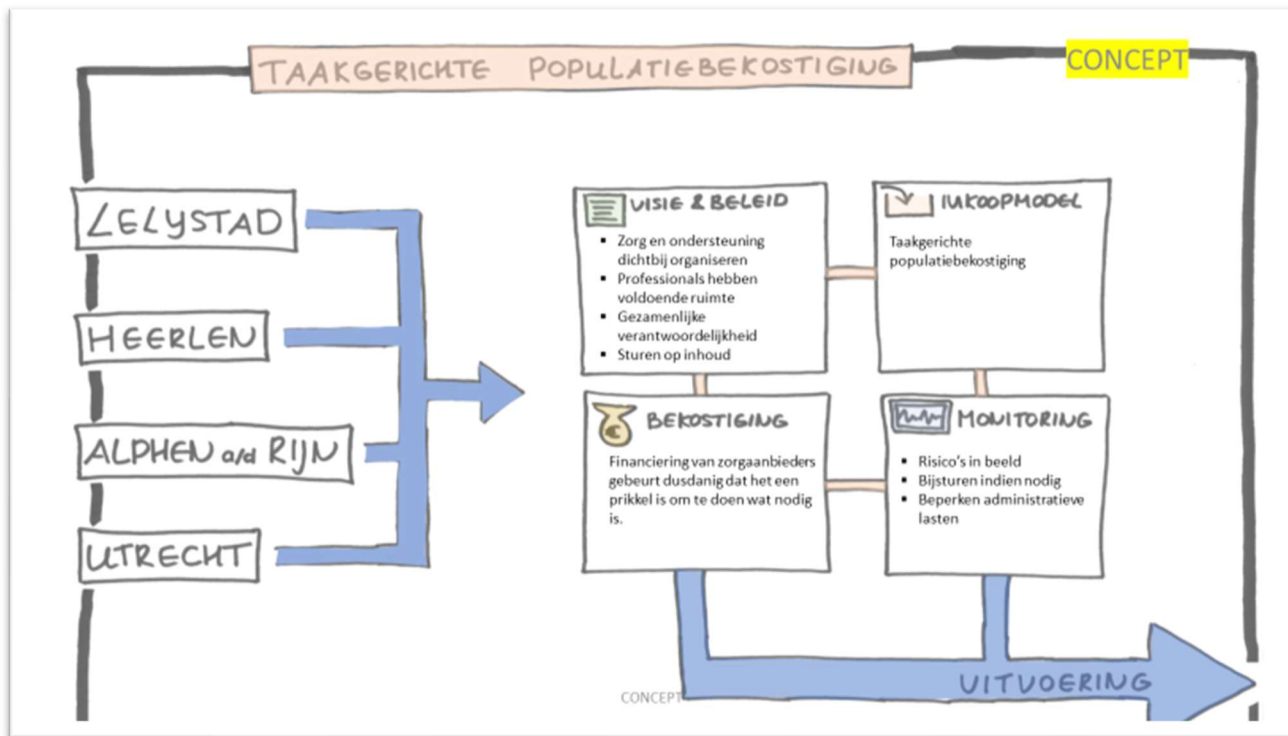
Introductie

De gemeenten Alphen aan de Rijn, Heerlen, Lelystad en Utrecht merken dat er in het land veel belangstelling is voor 'alternatieve' inrichtingskeuzes in het sociaal domein, waaronder **taakgerichte populatiebesteding**.

Bovenstaande gemeenten passen allemaal taakgerichte populatiebesteding toe, alhoewel ze daarbij verschillende inrichtingskeuzes hebben gemaakt. Er is een aantal **opvallende rode draden** uit de vier werkpraktijken te destilleren die samenhangen met de visie op sturing, inkoop, monitoring en verantwoording. De volgende sheets laten dat zien.



CONCEPT



Rode draad 1:

Wij organiseren zorg of ondersteuning dichtbij

Bijvoorbeeld op wijk- of buurtniveau. De toegang is laagdrempelig en in de wijk werken hoog gekwalificeerde professionals. Is er behoefte aan aanvullende zorg, dan is ook de toegang hiertoe dichtbij georganiseerd en streven we er naar ook het aanvullende aanbod dichtbij te organiseren. Dit doen we bijvoorbeeld door:

- Te werken met buurt- of wijkteams te werken met professionals die zelf een substantieel deel van de behoefte aan hulp/ondersteuning kunnen bieden.
- Medewerkers van buurt- of wijkteams kunnen zelf 'doorverwijzen' als aanvullende zorg nodig is.



Lelystad: Sociaal wijkteams en Jeugd en gezin-teams

Heerlen: Er zijn laagdrempelige buurtpunten in wijken waar mensen terecht kunnen (het streven is om in totaal 14 buurtpunten in Heerlen in te richten), hier werken zowel professionals als vrijwilligers. Naast buurtpunten zijn er sociale buurtteams (bestaande uit professionals) waar mensen met zwaardere hulpvragen terecht kunnen.

Alphen aan de Rijn: Twee integrale partijen die in vijf gebieden verantwoordelijk zijn voor het hele scala aan Wmo-ondersteuning en Jeugdhulp. Wmo en jeugd zijn gescheiden: Wmo kent 8 aanbieders en jeugd 8 aanbieders. Deze aanbieders organiseren onderling het aanbod. De kern is dat als een inwoner niet op de 'juiste' plek komt, partners onderling regelen dat de juiste hulp wordt ingeschakeld.

Utrecht: 'Spoor 2' bestaande uit Buurtteams Sociaal en Jeugd en Gezin van waaruit kan worden verwezen naar aanvullende zorg ('Spoor 3'). De toegang is gemandateerd aan de buurtteams.

CONCEPT

CONCEPT

Rode draad 2:

Wij organiseren zorg zodanig dat zorgaanbieders/professionals de ruimte hebben om te doen wat nodig is en uit te gaan van de behoefte van de inwoner

Concreet betekent dit bijvoorbeeld:

- Vrijheid om op- en af te schalen, ruimte om alternatieve vormen van zorg/ondersteuning te ontwikkelen, zoveel mogelijk 'ontschot' te werken;
- Beschikkingen alleen wanneer nodig (bijvoorbeeld als een cliënt bezwaar maakt).



Heerlen: in principe werken zonder beschikkingen wanneer het ZIN betreft (tenzij iemand erop staat een beschikking in uren te krijgen). Bij PGB wordt wel een beschikking gemaakt.

Alphen aan de Rijn: bij jeugd en Wmo is één opdracht uitgezet voor zowel zware als lichte ondersteuning en preventie (dus ook werken in één team), weinig administratieve lasten, beschikkingen alleen waar nodig. Door enkel één opdracht uit te zetten creëer je als gemeente een prikkel voor de opdrachtnemer(s) om lichte ondersteuning aan te bieden (dit is immers goedkoper dan zware ondersteuning).

CONCEPT

CONCEPT

Rode draad 3:

Wij creëren met onze partners gezamenlijke verantwoordelijkheid voor goede/betaalbare zorg en ondersteuning

Dit doen we bijvoorbeeld door:

- Gezamenlijk perspectief te creëren met partners met behulp van bijvoorbeeld leidende principes of een gedeelde visie;
- Helder te zijn over beschikbare middelen en de verwachtingen die we hebben over wat de zorgaanbieders daarvoor doen (bijvoorbeeld kavel/populatie/doelgroep);
- Meerjarige contracten af te sluiten met mogelijkheden tot verlenging zodat er een prikkel tot investeren bij de zorgaanbieder is;
- Leren en ontwikkelen speelt een belangrijke rol in onze werkwijzen en neemt een belangrijke plaats in in het onderlinge gesprek.



Heerlen: interne visie, samenwerkingsafspraken en leidende principes zijn binnen de coöperatie geformuleerd (in overleg met gemeente), meerjarige contracten worden voor langere periode verlengd zodat zorgaanbieders kunnen investeren, zorgcoöperatie regelt (verplicht) trainingsaanbod zodat iedereen kan leren en ontwikkelen. Er zijn gezamenlijke afspraken gemaakt over wat de coöperatie moet leveren. Ook zijn gezamenlijk KPI's geformuleerd.

Alphen aan de Rijn: ketenoverstijgend overleg en ook regie op samenhang tussen de ketens; bijvoorbeeld verbinding sociaal en medisch domein. Transformatie wordt breder getrokken dan alleen wat binnen de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt. De gemeente gaat erover wat te bereiken en de aanbieders bepalen hoe ze het doen. Visie wordt bepaald door de gemeente en het streven is om een gedeelde visie te bereiken samen met de partners. Er is sprake van meerjarige contracten (jeugd: 8 jaar – met tussentijdse verlenging, Wmo: 6 jaar – met tussentijdse verlenging). Meerjarige contracten zijn een vereiste voor aanbieders om te kunnen (en willen) investeren. Op het gebied van leren en ontwikkelen wordt casuïstiek met elkaar geëvalueerd. Dit onderdeel is eigenlijk onderbelicht: hoe kun je tussentijds sturen, hoe speel je in op wat er in de samenleving gebeurt, hoe leer je daarvan? Voor de gemeenteraad is een leerproces ingesteld met daarin allerlei activiteiten zodat ze meer feeling krijgen met de realiteit. Op ambtelijk niveau gebeurt dit nog te weinig: tijdsgesprek en het niet gewend zijn dragen daaraan bij. Een volgende stap is ook leren over de domeinen en contracten heen.

CONCEPT

CONCEPT

Rode draad 4: Wij sturen op inhoud en niet op geld

Dit doen we bijvoorbeeld door het contractmanagement vanuit de inhoud vorm te geven (beleidsmedewerkers zijn contractmanagers) en frequent en volgens een vast ritme gesprekken te voeren met onze partners.



Heerlen: er vinden verschillende overleggen plaats met zorgcoöperatie en gemeente (jaarlijks regieoverleg, informeel overleg iedere twee maanden, accountoverleg iedere 5-6 weken), bij het dossier is een beleidsadviseur en contractmanager betrokken (contractmanager kent inhoud van het dossier, maar kijkt vanuit een andere bril dan beleidsadviseur), door lumpsum-bedrag vast te stellen hoef je in principe niet meer op geld te sturen (bedrag staat immers vast), tenzij er nieuwe taken worden bijgevoegd. Daarnaast zijn de lijntjes kort en weten we elkaar tussendoor makkelijk te vinden.

Alphen aan de Rijn: er is een gesprekscyclus over voortgang. Zo is er een transformatieagenda gemaakt (voor jeugd) en worden er gesprekken gevoerd over de stand van zaken van de transformatie. Dit overleg vindt ongeveer één keer per maand plaats en gaat over de 'zachtere onderwerpen' (bijv.: hoe gaat het met lopende zaken, wat zijn maatschappelijke effecten?) Daarnaast vinden ook contractbesprekingen plaats over de afspraken die gemaakt zijn. Dit overleg vindt eveneens één keer per maand plaats en gaat over 'hardere onderwerpen' als contractafspraken. Het contractmanagement ligt bij de beleidsmedewerker. Inkoop haakt aan als afspraken uit het contract niet worden nagekomen.

CONCEPT

CONCEPT

Rode draad 5: Wij financieren zorgaanbieders zodanig dat het een prikkel is om te doen wat nodig is

Dit doen wij door te kiezen voor een lumpsumbekostiging (de taakgerichte uitvoeringsvariant). Op deze wijze minimaliseren we de administratieve belasting voor zorgaanbieders en dagen wij hen tegelijkertijd uit te doen wat nodig is en te innoveren.



Heerlen: geeft de zorgcoöperatie een lumpsumbedrag en dit bedrag is voor de komende 4 jaar bepaald. Coöperatie is zelf verantwoordelijk voor het inzetten van de juiste zorg en het verdelen van het geld op de juiste wijze over de aangesloten leden en leveranciers. Hierbij moeten ze zorgen dat iedereen de zorg en ondersteuning krijgt die noodzakelijk is. Het bedrag is dusdanig toereikend dat het aanbieders prikkelt om te innoveren en een slimmer aanbod te bedenken (meer collectief, minder individueel, ondersteuning op afroep in plaats van vaste ureninzet), preferente leveranciers van de zorgcoöperatie worden via lumpsumconstructie betaald door de corporatie, leveranciers die minder leveren worden door de coöperatie via PxQ afgerekend.

Alphen aan de Rijn: lumpsum voor grootste deel Wmo en Jeugd, geen andere vormen van bekostiging. Sommige kleine onderaannemers passen bij specifieke trajecten nog wel eens PxQ toe. Als gemeente kun je hier niet op sturen, je hoopt dat prikkel zelf ontstaat.

CONCEPT

CONCEPT

Rode draad 6:

Wij financieren zorgaanbieders zodanig dat het een prikkel is om te doen wat nodig is

Dit doen we door afspraken te maken over gebruik van een beperkte set aan informatie die ook in het primair proces betekenisvol is en bruikbaar is, bijvoorbeeld om te kunnen leren en verbeteren. Dit waarborgt de kwaliteit van de informatie. Een van de inrichtingskeuzes is gezamenlijk leren als uitgangspunt. Dit betekent dat er in een jaar relatief veel contactmomenten zijn om met elkaar te spiegelen en leren.



Heerlen: sturen met hulp van KPI's, uitvoeren van tevredenheidsonderzoeker (medewerker & client), hierbij wordt dit jaar afgeweken van de verplichte uitvraag van rijksoverheid omdat vraagstelling gebaseerd is op PxQ, in plaats daarvan wordt gewerkt met de Effectencalculator (in samenwerking met Zuyd Hogeschool en Maastricht University met als doel om te kijken of we in plaats van kwantitatieve gegevens ook kwalitatieve gegevens kunnen verkrijgen over de inzet).

Alphen aan de Rijn: KPI's op transformatiepunten, bijvoorbeeld stijging op zelfredzaamheidsmatrix. Ook aandacht voor kwaliteit en kritieke processen binnen en aan de aansluiting op andere opdrachten en ketens. Beperkt aangesloten op berichtenverkeer, alhoewel over mogelijkheden hiervan momenteel nagedacht wordt (model Utrecht), door lengte van trajecten te meten kun je iets zeggen over hoe zwaar de zorg is die ingezet wordt. Naar maatschappelijke effecten wordt ook gekeken; deze worden voor het grootste deel bepaald aan de hand van kwalitatieve informatie die via aanbieders verkregen is. Contactmomenten met aanbieders vinden frequent plaats: op contractniveau 1 of 2 keer per maand en op bestuurlijk niveau 1 keer per half jaar. In de praktijk is dagelijks contact met de aanbieder(s). Informatie is momenteel vrij versnipperd, momenteel in gesprek over een dashboard waarin Wmo en jeugd samengebracht worden. Combinatie van tellen en vertellen.

Utrecht: hanteert stelselindicatoren die worden gevoed vanuit het volledige berichtenverkeer (exclusief de declaratieberichten; waarbij Utrecht zich conformeert aan het concept-SAP 'taakgericht' van het Ketenbureau) en cliëntervaringsonderzoek.

CONCEPT

Rode draad 7: Het werkt

Onze uitgangspunten 'werken'. We baseren dit op de volgende informatie:

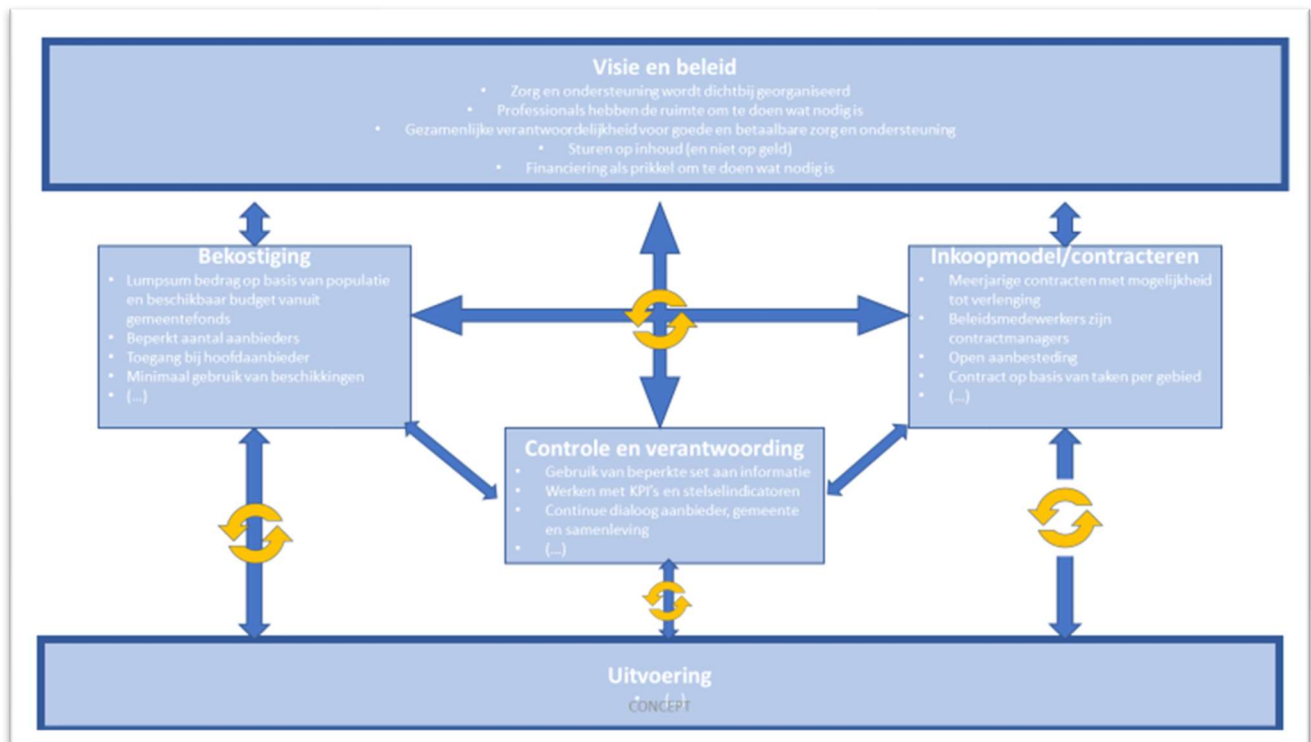
- Over het algemeen tevreden cliënten;
- Over het algemeen tevreden professionals;
- We voeren het inhoudelijk gesprek met onze partners over waar het om draait: verbeteren van zorg en ondersteuning voor onze inwoners;
- Zorg en ondersteuning is inmiddels op een andere manier georganiseerd ten opzichte van de situatie vóór 2015: dichtbij, meer afgestemd;
- We blijven binnen budget/de tekorten zijn te overzien;
- We hebben de opgaven waar we nog voor staan duidelijk in beeld, en baseren dit mede op input van onze partners.



Heerlen: cliënten en professionals zijn – nu omslag is gemaakt – over het algemeen tevreden, gemeente blijft binnen budget (het budget is voor 4 jaar vastgesteld en gereserveerd) en tekorten (met name voor kleine aanbieders) zijn te overzien

Alphen aan de Rijn: We kunnen het hebben over transformatie in plaats van over beheersing van middelen en administratieve lasten. We zien steeds meer samenwerking tussen preventie en zorg/ondersteuning ontstaan. Tal van nieuwe initiatieven in de dorpen. Inclusief werken. Ook steeds meer nadrukkelijk verbinding zoeken tussen verschillende doelgroepen, dit werkt. Zorg is meer laagdrempelig en dichtbij, echt in de wijk (in plaats van onzichtbaar). Budget jeugd is overschreden, budget Wmo tot heden nog niet (alhoewel het steeds knapper wordt). Professionals zijn over het algemeen tevreden en er is sprake van stabiele teams. Een enkel team is wat minder stabiel, dit heeft direct invloed op resultaten en effecten.

CONCEPT



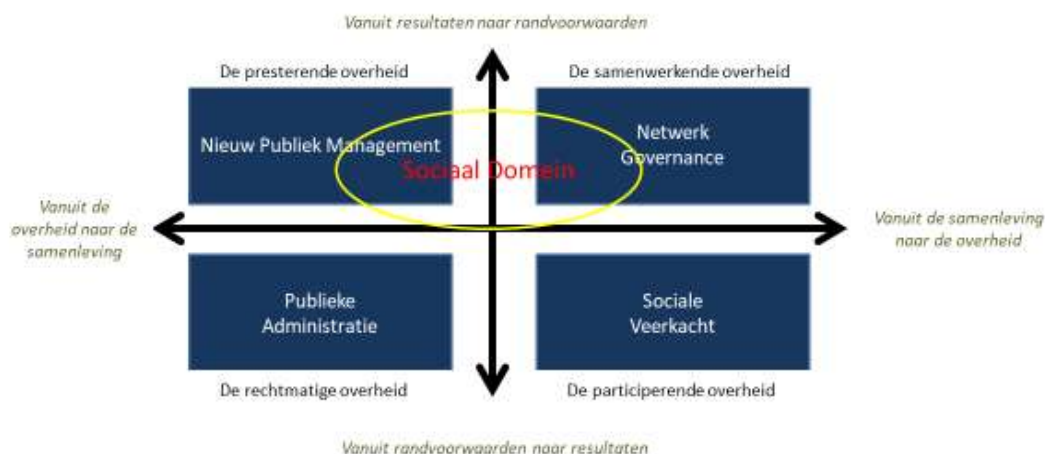
Bijlage 3: Sturingsvisie en strategisch partnerschap

Een van de specifieke kenmerken van de taakgerichte gemeenten is dat zij zich bewust zijn (geworden) van hun sturingsvisie. *Taakgericht werken belichaamt een specifieke opvatting over de rol van de lokale overheid in de samenleving oftewel een sturingsvisie.*

Sturing is het doelgericht beïnvloeden van de interactie tussen actoren om maatschappelijke opgaven te realiseren. Actoren zijn: inwoners, bedrijven, organisaties en belangengroepen. Zolang gemeenten bestaan, hebben zij de ontwikkelingen in de samenleving willen beïnvloeden. Toch hebben heel weinig gemeenten hun sturingsvisie expliciet gemaakt. Impliciete en inconsistente sturing heeft als gevaar een verlies van efficiency en effectiviteit van overheidsoptreden, mede omdat het voor de buitenwereld onduidelijk is waarom de gemeente welke keuze maakt. Een voorbeeld is de wijze waarop gemeenten een intuïtieve keuze maken om medewerkers van de wijkteams wel of niet in dienst te nemen.

Met de decentralisatie is het thema sturing een actueel onderwerp geworden. Sturing is geen vaststaand gegeven. De opvattingen over lokale overheidssturing bewegen mee met de maatschappelijke ontwikkeling. Door tal van ontwikkelingen (zoals globalisering en digitalisering) ontwikkelt de samenleving zich in de richting van een netwerksamenleving. Hierdoor gelden er andere mechanismen van bewegen, organiseren en ontwikkelen en daarom wordt er nu anders tegen sturing aangekeken dan voorheen. Dit vraagt om een onverminderde maar wel andere inzet van de lokale overheid. Het is geen afwenteling van verantwoordelijkheden maar het (h)erkennen van nieuwe rollen. In de bestuurskundige literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen vier vormen van overheidsbetrokkenheid. Bij elke vorm van overheidsbetrokkenheid past een andere manier van sturen, geldt een ander sturingsinstrumentarium en wordt om andere competenties gevraagd.⁵

Vier vormen van overheidsbetrokkenheid



⁵ Over dit thema is veel gepubliceerd. Zie bijvoorbeeld: Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving* (2012).

De *rechtmatige overheid* is de oudste rol van de overheid. Hier komt de overheid vandaan. Omdat legitimiteit en rechtmatigheid van overheidsoptreden bij deze vorm van overheidsbetrokkenheid centraal staat wordt er gehandeld vanuit een legalistisch perspectief/ juridisch kader. Dit om te garanderen dat gelijke gevallen gelijk worden behandelen; het handelen moet juridisch kloppen. Er wordt gestuurd via beleidsregels, subsidies, protocollen en beschikkingen.

De *presterende overheid* is een vertaling van “nieuw publiek managementdenken”. Hierbij bepaalt de overheid de opdracht die wordt gegund aan partijen in de samenleving door middel van een aanbestedingsprocedure. Er wordt gestuurd op het behalen van meetbare resultaten door contractmanagers.

Beide vormen van overheidsbetrokkenheid gaan uit van een sturingsvisie waarin de gemeente bepaalt en de samenleving de ontvangende partij is. De beide vormen van overheidsbetrokkenheid in de rechterkolom van de figuur gaan uit van een ander beeld. In een zich ontwikkelende netwerksamenleving dient de lokale overheid zelf onderdeel te worden van de complexiteit van de samenleving. Deze vormen van overheidsbetrokkenheid zijn relatief nieuw.

De *netwerkende overheid* is gebaseerd op de onderkenning dat maatschappelijk resultaten niet door één partij behaald kunnen worden. Hiermee wordt (h)erkend dat de gemeente slechts een van de spelers is in het veld van maatschappelijke organisaties en instanties. Het is het collectief van organisaties en de samenleving dat de samenlevingsontwikkeling bepaalt. De gemeente is één van de betrokken organisaties en niet dé spelbepaler. In deze hoedanigheid stuurt de gemeente via deelname aan netwerken, convenanten en (bestuurlijke) overleggen.

De *participerende overheid* gaat uit van de vitaliteit van de samenleving; het vermogen van inwoners en organisaties om zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken en met eigen oplossingen te komen, zonder directe overheidsbemoeienis. In deze vorm van overheidsbetrokkenheid verschuift de rol van de lokale overheid in de richting van facilitator: het meebewegen met de doelen die anderen stellen en het wegnemen van belemmeringen om maatschappelijke initiatief tot bloei te laten komen, bijvoorbeeld via ontwikkelfondsen en kennisdelen. Net als in het merendeel van andere gemeenten is de rol van de gemeente als facilitator relatief onontgonnen terrein⁶.

Taakgericht werkende gemeenten definiëren hun rol in de samenleving op het snijvlak van de presterende en netwerkende overheid. Enerzijds neemt de gemeente de rol van bepaler van de te behalen maatschappelijk prestaties bijvoorbeeld door middel van kritische prestatie indicatoren. Anderzijds laat de gemeente maximaal de ruimte aan de professional en aan uitvoeringsorganisaties. Taakgerichte gemeenten zien het belang van een gelijkwaardige rol in het netwerk. Met andere woorden: deze gemeenten zien zichzelf als professioneel opdrachtgever (vanuit het perspectief van de presterende overheid), als regisseur en als partner (vanuit het perspectief van de netwerkende overheid).

Overigens kiezen andere gemeenten die niet taakgericht werken (soms onbewust) hun rol ook op dit snijvlak. Taakgericht werken en deze positionering zijn dus niet hetzelfde. Ook die gemeenten sturen op de transformatie en zijn zich bewust van (nieuwe) verhoudingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Voor alle gemeenten geldt dat bewustwording over hun sturings- en transformatievisie cruciaal is en een actieve houding richting alle betrokkenen een van de sleutels is in de transformatie (zie hieronder: strategisch partnerschap).

⁶ Een nadere beschrijving over deze systematiek is te vinden in: *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren* (Van der Steen, M., Scherpenisse, J. van Twist, M., 2014, NSOB, Den Haag).

De voornoemde rolbepaling hebben taakgericht werkende gemeenten bijvoorbeeld vertaald in de vorm van leidende principes. Hieronder is het voorbeeld van de zes leidende principes die gemeente Utrecht hanteert.

De zes leidende principes van de gemeente Utrecht

- 1 Eigen verantwoordelijkheid, keuzevrijheid en wederkerigheid zijn vanzelfsprekend.*
- 2 Ruimte voor professionele afwegingen en beslissingen.*
- 3 Normaliseren en uitgaan van de mogelijkheden.*
- 4 Hoogwaardige generalistische professionals aan de voorkant.*
- 5 Eenvoudiger systeem, minder bureaucratie.*
- 6 Veiligheid van kinderen vormt altijd de ondergrens.*

Een voorbeeld hoe hiermee in Utrecht wordt omgegaan. Bijvoorbeeld de privacy-kwestie. Privacy moet worden gewaarborgd, maar hoe dat je dat dan. In de zorg was het praktijk om hiervoor een protocol op te stellen, sterk juridisch, met een voorgeschreven proces-aanpak. Maar dat botst met de leidende principes "ruimte voor de professionele afweging" en "eenvoud en minder bureaucratie". Daarom is in samenspraak met de buurtteams naar de bedoeling van de privacywet gekeken: verstandig omgaan met de gegevens van cliënten. Dat is situationeel kijken en afstemmen, met de client. Op basis hiervan is een privacy-charter geschreven.

Aansluiten bij de kracht van mensen: Utrecht vernieuwt de sociale zorg (Gemeente Utrecht, 2017)

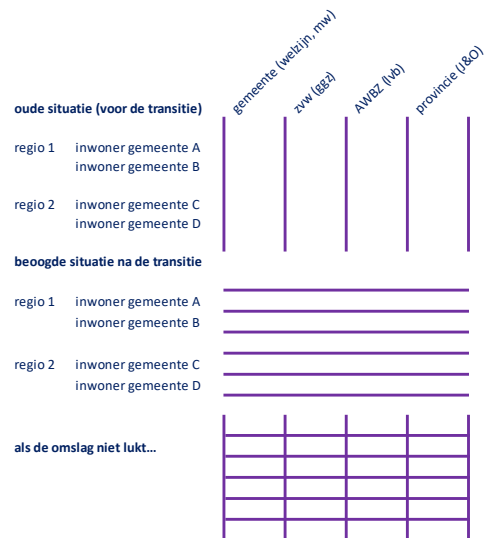
Een logische consequentie van dergelijke leidende principes en de keuze voor taakgericht werken, hetgeen wordt vertaald in een integrale opdracht, is dat deze opdracht door minder partijen zal worden uitgevoerd. Namelijk door die partijen die de transformatievisie van de gemeente onderschrijven en met wie de gemeente gaat samenwerken aan een innovatieve opgave in het sociaal domein. Dit kan alleen als het inkoopproces en de uitvoering ook wordt uitgevoerd in strategisch partnerschap. De afronding van de inkoopprocedure betekent het startpunt voor een intensieve samenwerking gebaseerd op vertrouwen en die mogelijk wordt omdat er een zuivere rolverdeling is.

Taakgericht werken betekent dat er een selectieproces van partijen plaatsvindt. De keuze voor taakgericht werken impliceert afscheid nemen van partijen die voorheen in de gemeente de ondersteuning, begeleiding en hulp in het kader van de Jeugdwet en Wmo verzorgden. En heeft dus consequenties voor de inrichting van het zorglandschap. Het is niet op voorhand te voorspellen welke partijen wel en niet door het selectieproces heenkomen. Alleen al de aankondiging dat gemeente kiest voor taakgericht werken zal zijn weerslag hebben op het veld van uitvoerende organisaties. Een keuze maken en concurrentie stellen is een spannend proces.

Het kiezen voor een taakgerichte uitvoeringsvariant betekent kiezen om actief te gaan sturen op een wijziging van de inrichting van het zorglandschap. Waar voorheen de ordening in het aanbod gebeurde in afstemming op de verschillende financieringsbronnen (gemeente, provincie, ZVW, AWBZ en soms ook het Rijk), is dat na 2015 niet meer voor de hand liggend, de gemeente financiert immers alles. Om te komen tot voor de inwoner overzichtelijke en samenhangende zorg wil je sturen op een herordening. Zie onderstaande figuur:

Taakgericht werken zoekt harmonisatie, de uniformiteit in het zorglandschap, niet in de verticale ordening van de oude financieringsstromen, maar, in een horizontale ordening, zich voegend naar de vraag van en de oplossing voor de inwoner. In de ultieme variant zou dat één aanbieder per inwoner kunnen betekenen⁷. In de taakgerichte variant wordt gekozen voor 1 aanbieder per gemeente, of combinatie van gemeenten, mogelijk op verschillende 'domeinen'.

Alleen op papier zetten wat je wilt bereiken is niet voldoende. In de uitvoering maak je het verschil. De veranderopgave en het complexe veld in het sociaal domein vraagt om intensieve samenwerking tussen gemeente en partners vanuit een zuivere rolverdeling. Sturing op afstand past hier niet. De rol van de gemeente gaat hierbij verder dan alleen opdrachtgever.



Strategisch partnerschap is hier meer op zijn plaats. De inrichting van contractmanagement speelt hierin een belangrijke rol. Uitgangspunten hierbij zijn dat er wordt gewerkt vanuit strategisch partnerschap, maar met gezonde zakelijke verhoudingen.

Een wezenlijk element van strategisch partnerschap en van de sturingsfilosofie van taakgericht werkende gemeenten is dus de inrichting van *contractmanagement*. Contractmanagement is inmiddels een containerbegrip geworden. Veel van wat contractmanagement wordt genoemd in gemeenteland lijkt meer op contractbeheer. Bij taakgericht werken past een intensieve en specifieke manier van contractmanagement. Het is daarom van belang om de functie van contractmanagement goed in te richten met voldoende capaciteit, kennis en kunde. Het betreft een seniorfunctie, in overheidschaal termen een schaal 13 functie. Contractmanagement is niet een persoon, maar een functie waarin de kennis en kunde vanuit verschillende disciplines worden samengebracht: Jeugdwet- en Wmo-inhoud, financiële en juridische vaardigheden, communicatieve vaardigheid, en veranderkennis. Een beperkt aantal personen vormt de spil van dit kennisnetwerk van de gemeente; dat zijn de contractmanagers. Contractmanagement heeft een ambtelijke, maar ook een bestuurlijke component. Een goed bestuurlijk-ambtelijk samenspel is cruciaal om de rolcombinatie van opdrachtgever en partner goed en effectief vorm te kunnen geven. Onderdeel hiervan is weten wie wanneer aan welke overlegtafel welke onderwerpen bespreekt. In het geval dat in de uitvoering dilemma's optreden die de ontwikkeling belemmeren, dient er ambtelijk en bestuurlijk te kunnen worden geëscaleerd. De infrastructuur van het contractmanagement dient aan de uitvoerderszijde een pendant te krijgen, waarbij het merendeel van het bovenstaande ook van toepassing is.

In de praktijk van taakgericht werken zien we dat de contractmanagers van gemeente en hun evenknieën vanuit de uitvoerder gezamenlijk een transformatieplan trekken, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheden. De transformatie is immers een proces van minimaal 6 tot 8 jaar, waarin de bedoeling de stip aan de horizon is, en waar er steeds op strategisch, tactisch en operationeel

⁷ Er zijn gemeenten die om die reden, maatwerk voor de inwoner, het werken met een PGB sterk hebben gestimuleerd.

niveau bijgeschakeld moet worden. Hiertoe worden jaarplannen opgesteld met expliciete transformatiedoelen aan de zijde van de uitvoering (wat meer is dan de uitvoerder!), en van de gemeentelijke organisatie. Het leren staat hierin centraal; leren betekent ook fouten mogen maken binnen afgesproken randvoorwaarden want “een grens is altijd de veiligheid van het kind”⁸.

Contractmanagement is een goede mix maken tussen inhoudelijk gesprekspartner zijn en sturen vanuit strategisch partnerschap en daarnaast werken vanuit gezonde zakelijke verhoudingen. Want als gemeente geldt: *leren doen we samen* met uitvoerende professionals en onze inwoners. Juist in het kader van de noodzaak tot leren heeft de gemeente met betrekking tot de uitvoering diverse rollen te vervullen. Uiteraard is de gemeente opdrachtgever van het aan een uitvoeringspartij gegunde contract. Tegelijkertijd is de gemeente strategisch partner van de uitvoerende partij. Het is zaak om balans te vinden tussen opdrachtgeverschap en strategisch partnerschap, waarbij de nadruk op het laatste ligt. De uitvoering van de integrale opdracht is een veranderopgave die ook veranderkundig aangepakt moet worden; binnen de kaders die in het contract zijn overeengekomen. De verandering behelst zowel de uitvoering als het functioneren van de gemeente zelf; de verandering gaat over andere werkwijzen van professionals, een andere organisatie (van de uitvoering), andere verhoudingen en de daarvoor benodigde randvoorwaarden. De duiding van de verschillende rollen en de invulling ervan moet iedereen scherp op het netvlies hebben en ingesleten raken om te voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over wanneer vanuit welke rol de dialoog wordt gevoerd.

De veranderopgave raakt niet alleen gemeente en uitvoerende partij, maar ook alle partijen in het veld die een rol spelen rondom huishoudens die ondersteuning of hulp ontvangen. Dit collectief is aan zet om het voorkomen van hulp beter en anders te organiseren, bijvoorbeeld als goed functionerend netwerk vanuit de filosofie van “wrap-around-care”. Zowel de gemeente als de uitvoerende partij hebben een rol te vervullen om vanuit de visie de uitvoering in de volle breedte mee te nemen. Ook de samenleving is in het veranderproces geen abstractie, geen gegevenheid. Taakgericht werken is visiegedreven transformeren waarin niet alleen een andere rolinvulling zit besloten van de professionals en van de gemeenten, maar ook van de burgers zelf. De visie hieromtrent en de verwachtingen wat wanneer gerealiseerd dient te zijn moet worden ‘gemanaged’. In andere woorden: de gemeente dient naar de inwoner duidelijkheid te geven wat er van de nieuwe uitvoerder wel en niet mag worden verwacht en voor welke veranderingen door het gemeentebestuur is gekozen. Denk bijvoorbeeld aan de keuze voor 1Huishouden1Plan1Aanspreekpunt, de keuze om waar nodig altijd naar het gezinssysteem te kijken, het aanspreken van inwoners op hun eigen verantwoordelijkheid en sociale netwerk. Dit vraagt om continue communicatie. Niet altijd wordt hieraan door gemeenten voldoende aandacht besteed, met als gevolg dat de inwoners met andere verwachtingen het gesprek met de uitvoerder aangaan. In dat geval komt de ‘last’ van de veranderopgave in relatie tot de samenleving te eenzijdig bij de uitvoerder te liggen.

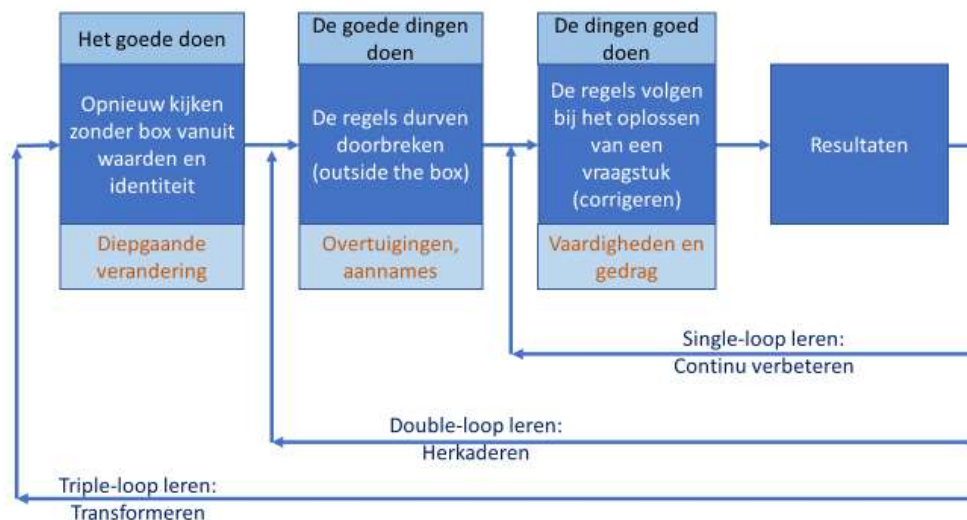
Het is aan de gemeente om het leerproces te organiseren en te faciliteren. Hierbij gaat het om *organiserend leren en lerend organiseren* per ingangsdatum contract. Ook hier is een vloeiende overgang van implementatie naar uitvoering. Noch de uitvoering, noch de transformatie moet

⁸ Meer informatie over contractmanagement: Sioo, Herkenbare ontwikkelingsfasen bij het verbeteren van inkoop in het sociale domein. Whitepaper inkoop sociale domein (2019).

worden opgevat als een lineair proces maar kenschetst zich eerder als een cyclisch proces van leercirkels. De bovenliggende cirkel omsluit de totale contractperiode. De leerervaringen vanuit de uitvoering gedurende de contractperiode dienen voor de volgende aanbestedingsprocedure. Daarnaast is de leercirkel te onderscheiden binnen de contractperiode, waarbij ervaringen in de uitvoering op alle niveaus als input dienen voor verbetering. Omdat taakgericht werken vanuit andere, relatief nieuwe aannames werkt, is het van belang om de uitvoering in de volle breedte als een lerend systeem te benaderen. Hierbij is leren op alle niveaus van belang. We doelen niet alleen op de diverse functionaliteiten en rollen—professionals, beleidsmakers, managers en bestuurders—maar juist ook op de intensiteit van leren: het leren op drie niveaus.

Hoewel veel organisaties een lerende organisaties willen zijn, blijkt de praktijk weerbarstig. Meestal beperkt het leren zich tot wat in de pedagogische literatuur wordt aangeduid als “single-loop leren”: het continue verbeteren van het bestaande. Taakgericht werken verhoudt zich slecht hiertoe, omdat niet het bestaande het doel is maar nieuwe vormen en ordening van hulp en ondersteuning. Dus dient een meer fundamentele manier van leren te worden ingezet. Hiervoor is het noodzaak om overtuigingen en aannames op basis waarvan we jaren hebben gewerkt ter discussie te durven stellen. Dit vraagt om leren op drie niveaus, ook wel triple-loop leren genoemd (zie figuur).

Leren op drie niveaus



Voor deze manier van leren zijn vele technieken beschikbaar, bijvoorbeeld *Theory U* (Scharmer O, 2014). Ten behoeve van het samen leren zijn tal van instrumenten beschikbaar om het functioneren van de uitvoering in beeld te brengen, zoals het uitvoeren van evaluaties, marktanalyses, het mappen van netwerksamenwerking rondom specifieke casuïstiek (optimale samenwerking), het organiseren van werkconferenties met de uitvoering, en het toepassen van leerinstrumenten rondom casuïstiek in aanwezigheid van alle professionals.

Deze informatiebronnen dienen het leerproces, maar zijn evenzeer van belang om het kader van *monitoring en evaluatie* voor zowel de uitvoerder als gemeente. Hierbij is van belang te melden dat taakgericht werken sturen op maatschappelijk effecten (outcome) betekent en niet op de input,

throughput of output van de uitvoerder. Taakgericht werken betekent ook monitoren en verantwoorden op het niveau van het contract en niet op het niveau van de individuele inwoner. De slag naar outcomegericht monitoren en verandering is onderdeel van de veranderoperatie waarin alle betrokkenen meegenomen moeten worden. Het vraagt om de definitie van Kritische Prestatie Indicatoren, een theoretische denkkader en informatieraamwerk om deze te meten en betekenis te geven. Dit vraagt het nodige van de uitvoerder, de gemeente, maar ook van degenen die hun oordeelsvorming over de uitvoering baseren op de informatie die zij krijgen aangedragen, zoals de gemeenteraad,

Een belangrijk voordeel van deze manier van monitoren en informatievoorziening is de reductie in de administratieve belasting voor de uitvoerder en gemeente, omdat het verkeer van clientinformatie tussen uitvoerder en gemeente wegvalt als verantwoordingsbron. Het is aan de uitvoerder om te bepalen welke informatie hij zelf nodig heeft om zicht te houden op de effectiviteit van de dienst- en hulpverlening.

Een consequentie van taakgericht werken is dat gemeente na moet denken op welke andere wijze een zodanig informatiepositie blijft behouden om zicht te hebben op de maatschappelijk ontwikkeling en vraagontwikkeling onder inwoners en cliënten. Hiervoor zijn tal van informatiebronnen aanwezig, vaak binnen de gemeente zelf of anders van partnerorganisaties en/of vanuit de Rijksoverheid. Te denken valt aan de informatie die wordt verzameld door de GGD, het CBS, de politie, zorgverzekeraars, woningbouwcorporaties, gemeentelijke registratie- en monitoring, leerplicht. Het is wezenlijk om hierover tijdig na te denken, te meer daar de gemeente niet afhankelijk mag worden van de uitvoerder voor zijn informatie. Bovendien zijn er andere niet kwantitatieve instrumenten in te zetten die een beeld schetsen van de kwaliteit van de uitvoering van het contract, op het niveau van doelbereik en transformatieproces. Een veel toegepaste manier is onderzoek onder stakeholders en/of het organiseren van (evaluatieve) netwerkbijeenkomsten met stakeholders. Bij stakeholders kan worden gedacht aan het brede netwerk van professionals en organisaties die actief zijn rondom huishouden: dus van politie tot huisarts en van de school tot de sportvereniging. Ook de Jeugdwet- en Wmo-organisaties die de aanbesteding niet hebben gewonnen kunnen hierin worden betrokken als zij in ander verband toch in de gemeente actief zijn. Het is aan te bevelen om als gemeente met deze partijen in gesprek te blijven.

Een laatste element dat in het kader van de overgang naar taakgericht werken van belang is, betreft *de dynamiek in de samenleving, media en gemeenteraad*. Het omvattende karakter van deze keuze vraagt om een intensieve dialoog vanuit gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) met de raad, media en de samenleving. Met taakgericht werken verandert er veel in het zorglandschap, maar vooral ook in de aard en inhoud van de ondersteuning en hulpverlening. Hiervoor moet niet alleen worden gecommuniceerd vanuit gemeente (en aanbieders), maar vooral dialoog worden gevoerd. Immers: niet alle aanbieders doen mee en niet alle hulpvragen worden meer in de vorm van zorg beantwoord. Dit vraagt dus ook wat van de inwoner (een omslag van een recht op zorg vanuit mijn vraag, naar het samen bepalen wat er nodig is op basis van mijn behoefte, in relatie tot geheel). Het is geen panacee, maar een keuze om op een bepaalde manier de 'pijn te verdelen' (denkend vanuit het geheel). Klachten kunnen helpen om te leren wat je met elkaar belangrijk vindt. Transformeren gaat niet vanzelf en niet zonder weerstand. Van inwoners en cliënten wordt iets anders gevraagd dan wat zij gewend waren en is er een nieuwe uitvoeringswerkelijkheid. Niet iedereen is daar direct blij mee. Ook voor de uitvoerder geldt dat een nieuwe manier van dienst- en

hulpverlening in een nieuw samenwerkingsverband van de grond getild moet worden. In de implementatiefase kan hiervoor het voorwerk worden gedaan, maar transformeren is geen knop omzetten maar een geleidelijk proces. Voor de raad ontstaat evenzeer een nieuwe situatie, omdat zij om moeten leren gaan met een andere manier van verantwoording. Dit alles kan zeker in de eerste twee jaar een voedingsbodem zijn van incidenten, van zaken die nog niet honderd procent goed lopen en/of manieren van werken waar sommige burgers niet op zitten te wachten. De ervaring leert dat deze de media bereiken en vaak ook de raad, wat altijd tot discussie leidt tussen raad en college en dus tussen gemeente en uitvoerder. In deze nieuwe dynamiek is het aan alle partijen om de rug recht te houden als lerende organisatie die tegelijkertijd ontvankelijk is voor alle signalen die uit de samenleving komen. Aandachtspunt is de periode van bestuurswissel. De gesloten contracten en de duur van de transformatie gaan over de bestuursperioden heen.

Bijlage 4: Inkoop

Inkoop is traditioneel vaak gericht op rechtmatigheid en/of doelmatigheid. Maar als inkoop echt waardevol wil zijn voor gemeenten, moet de focus vooral liggen op doeltreffendheid, dus op het bereiken van de beleidsdoelstellingen van de eigen organisatie of onderdelen daarvan. Op deze wijze kan inkoop een belangrijk instrument zijn voor de transformatie in het sociaal domein⁹. In deze bijlage worden de keuzes en mogelijkheden voor een inkoopproces bij taakgericht werken uitgelegd. Deze gelden overigens ook voor de andere uitvoeringvarianten.

1. Zelf doen of uitbesteden

De gemeente kan ervoor kiezen om (delen van) de Wmo en/of Jeugdwet in eigen beheer uit te voeren of de uitvoering uit te besteden aan andere partijen (specialisten). Als de gemeente kiest voor uitbesteden, zijn er verschillende mogelijkheden. De drie meest voorkomende opties zijn¹⁰:

- Uitbesteden via een subsidie.
- Uitbesteden via een overheidsopdracht.
- Uitbesteden via 'Open House'.

Aan iedere optie kleven voor- en nadelen, zie onderstaande tabel:

Subsidie	Overheidsopdracht	'Open House'
Voordelen: • Er is weinig administratieve rompslomp, voor zowel gemeente als uitvoerende organisatie.	Voordelen: • De overeenkomst is afdwingbaar. • De gemeente kan sturen op inhoud en kwaliteit, door het opstellen van een programma van eisen en het stellen van gunningscriteria. • De gemeente kan met een overzichtelijk aantal partijen contracten afsluiten.	Voordelen: • De aanbestedingsregels zijn niet van toepassing, waardoor het inkoopproces minder administratie vraagt dan bij een aanbesteding. • De gemeente kan sturen op kwaliteit en inhoud. • De gemeente kan tussentijds een overeenkomst afsluiten met nieuwe zorgaanbieders.
Nadelen: • De uitvoering van de hulp is niet afdwingbaar. • De gemeente heeft weinig mogelijkheden om te sturen op bijvoorbeeld kwaliteit en inhoud.	Nadelen: • Voor een overheidsopdracht gelden de Europese aanbestedingsregels. Dit vraagt een administratief proces van zowel de gemeente als de aanbieders. • De gemeente kan niet tussentijds een overeenkomst afsluiten met nieuwe zorgaanbieders.	Nadelen: • De gemeente heeft geen invloed op het aantal partijen waarmee zij een contract afsluit. • De gemeente moet tarieven vaststellen. • Er is veel contractmanagement nodig.

⁹ <https://www.inkoop sociaaldomein.nl/>

¹⁰ <https://www.nji.nl/nl/Download-NJI/Publicatie-NJI/Inkoop-jeugdhulp-door-gemeenten-Hoe-zit-het.pdf>

Uitbesteden wordt in de praktijk vaak aanbesteden genoemd. Van aanbesteden is echter alleen sprake als de gemeente kiest voor uitbesteding via een overheidsopdracht. Alleen dan is aanbesteden verplicht en zijn de Europese aanbestedingsregels en -beginselen van toepassing; non-discriminatie, gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit.

De beginselen van Europees aanbesteden verschillen in de kern niet zoveel van de beginselen die hoe dan ook op de gemeente van toepassing zijn, namelijk de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur; zorgvuldigheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel, verbod op willekeur, evenredigheidsbeginsel, gelijkheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, beginsel van fair play en verbod op vooringenomenheid. Deze Algemene beginselen zijn dan ook op alle drie de opties van toepassing.

2. Combinatie van bekostiging, uitvoeringsvariant en inkoopvorm

De bekostigingsvorm heeft betrekking op de grondslag voor de vergoeding van hulp, met andere woorden: datgene waarvoor de aanbieder feitelijk wordt betaald. Niet elke bekostigingsvorm past bij iedere manier van uitbesteden (subsidie, overheidsopdracht of 'Open House'). De wijze van bekostiging heeft invloed op de flexibiliteit van aanbieders. Van elke vorm gaan andere prikkels uit. Een gemeente kan kiezen voor één bekostigingsvorm of meerdere vormen naast elkaar hanteren, bijvoorbeeld voor verschillende soorten hulp.

Grofweg zijn er 3 vormen van bekostiging¹¹ te onderscheiden:

- Productiebekostiging
- Resultaatbekostiging
- Populatiebekostiging

In de praktijk zien we binnen het sociaal domein met name de volgende combinaties van inkoopvorm, bekostigingsvorm en uitvoeringsvariant terug:

Bekostigingsvorm	Uitvoeringsvariant	Inkoopvorm
Productiebekostiging	Inspanningsgerichte uitvoering	Subsidie, 'Open House'
Resultaatbekostiging	Outputgerichte uitvoering	Overheidsopdracht, 'Open House'
Populatiebekostiging	Taakgerichte uitvoering	Overheidsopdracht

3. Aanbestedingsprocedures

Wanneer een gemeente ervoor kiest om (delen van) de uitvoering van de Wmo en/of Jeugdwet taakgericht uit te besteden aan andere partijen via populatiebekostiging zal dit zich doorgaans kwalificeren als een overheidsopdracht en dus tot de verplichting om de uitvoering hiervan aan te besteden¹². De gemeente heeft hierbij keuze uit verschillende aanbestedingsprocedures om afspraken te maken met aanbieders. De aanbestedingsprocedure omvat de gemeentelijke

¹¹ <https://www.nji.nl/nl/Download-Nji/Publicatie-Nji/Inkoop-jeugdhulp-door-gemeenten-Hoe-zit-het.pdf>

¹² Taakgerichte bekostiging bestaat dus eigenlijk niet. We hebben het hier over populatiebekostiging en de taakgerichte uitvoeringsvariant.

activiteiten en processen om een overheidsopdracht in de markt te zetten en te gunnen aan één of enkele aanbieders.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de wettelijke procedures - deze zijn beschreven in de Aanbestedingswet 2012 Hoofdstuk 2.2¹³ - en de niet-wettelijke – ‘bedachte’ – procedures. Veel gemeenten waren ten tijde van de herziening van de Aanbestedingswet al gewend om een ‘bedachte’ (niet wettelijk omschreven) procedure te hanteren. Vanaf 2016 kunnen gemeenten deze ‘bedachte’ procedures uitvoeren onder de noemer van de procedure voor sociale en andere specifieke diensten (SAS-procedure).

De wettelijke aanbestedingsprocedures zijn:

- Openbare procedure
- Niet-openbare procedure
- Mededingingsprocedure met onderhandeling
- Onderhandelingsprocedure zonder aankondiging
- Concurrentiegericht dialogoog
- Innovatiepartnerschap
- Dynamisch Aankoopstelsel
- Procedure voor Sociale en andere Specifieke diensten (SAS-procedure)

De bedachte aanbestedingsprocedures zijn:

- Het Zeeuws model*
- Een dialooggerichte procedure (ook wel: Bestuurlijk aanbesteden) *
- De procedure van Prestatie-inkoop (ook wel: Best Value Procurement)

** In het Zeeuws model en de Dialooggerichte procedure maakt de gemeente vaak geen keuze voor zorgaanbieders. In wezen leiden deze procedures dus tot een ‘Open House’, en daarom worden ze geen aanbestedingsprocedure genoemd. Een aanbestedingsprocedure impliceert het maken van een keuze en is dus enkel van toepassing bij het instrument overheidsopdracht.*

Een gemeente heeft dus een keuze uit de volgende aanbestedingsprocedures:

- Openbare procedure
- Niet-openbare procedure
- Mededingingsprocedure met onderhandeling
- Onderhandelingsprocedure zonder aankondiging
- Concurrentiegericht dialogoog
- Innovatiepartnerschap
- Dynamisch Aankoopstelsel
- Procedure voor Sociale en andere Specifieke diensten (SAS-procedure)
 - Best Value Procurement
 - Maatschappelijk verantwoord gunnen Wmo en Jeugdwet¹⁴

¹³ https://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/2019-04-18#Deel2_Hoofdstuk2.2

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/11/15/kamerbrief-over-aanpak-inkoop-en-aanbesteden-sociaal-domein/kamerbrief-over-aanpak-inkoop-en-aanbesteden-sociaal-domein.pdf>

4. SAS-procedure

De procedure die in het sociaal domein het meeste wordt gebruikt bij de optie 'uitbesteden via een overheidsopdracht', is de SAS-procedure¹⁵. De SAS-procedure is een vormvrije procedure die veel vrijheid biedt bij het naar eigen inzicht inrichten van de procedure. Zo is er veel ruimte voor dialoog met de markt, hoeft men zich niet te houden aan de Europese standaardtermijnen en de regels voor gunningscriteria en hoeven er geen geschiktheidseisen te worden gesteld of uitsluitingsgronden te worden toegepast. De ruimte is echter niet onbeperkt. Men moet zich wel houden aan de (algemene) regels voor gelijkheid, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit. Deze regels zijn vastgelegd in de Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit.

Gids Proportionaliteit

Er moet rekening worden gehouden met het beginsel van proportionaliteit zoals deze in de Gids Proportionaliteit staan. Omdat de SAS-procedure niet wordt genoemd in de gids mag er met een goede motivering worden afgeweken.

Aanbestedingswet

Er moet rekening worden gehouden met de regels uit de Aanbestedingswet. Bijvoorbeeld met de regels voor: clusteren, het beperken van administratieve lasten voor inschrijvers, raamovereenkomsten, elektronisch aanbesteden en de wezenlijke wijziging. Alleen hoofdstuk 2.3 van de Aanbestedingswet heeft een aantal onderdelen die niet gelden niet voor de SAS-procedure:

Hoofdstuk 2.3 Aanbestedingswet	
Verplicht artikel 2.39, lid 2	Niet verplicht overige artikelen
• informatie-uitwisseling via elektronische middelen • (voor)aankondiging • technische specificaties • Eigen verklaring (UEA) (indien uitsluitingsgronden of geschiktheidseisen worden gesteld) • verslaglegging en bekendmaking	• termijnen voor (voor)aankondiging (paragraaf 2.3.2.3) • uitsluitingsgronden • geschiktheidseisen • selectiecriteria • gunningscriteria

Voorbeelden gebruik SAS-procedure:

Gemeente Utrecht: Aanbesteding Aanvullende Zorg voor Jeugd, ontwikkelen in partnerschap¹⁶.

Gemeente Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem: Aanbesteding Jeugdhulp 2018-2021 Sterke partners voor de jeugd¹⁷.

¹⁵ <https://www.pianoo.nl/nl/themas/sociaal-domein/aan-de-slag/aanbestedingsprocedures-voor-sas-diensten>

¹⁶ <https://www.tenderned.nl/tenderned-tap/aankondigingen/155980>

¹⁷ <https://www.tenderned.nl/tenderned-tap/aankondigingen/119742>

5. Marktconsultatie

Welke inkoopvorm of aanbestedingsprocedure je ook kiest, het is essentieel om voorafgaand de aanbieders, maar ook de cliënten en overige stakeholders te consulteren.

Een marktconsultatie (ook wel marktdialoog genoemd) is een manier om marktpartijen te raadplegen over een voorgenomen uitvraag. Dit kunnen zeer concrete vragen zijn, maar het kan juist ook veel breder. Zo kan er worden nagegaan of de te stellen randvoorwaarden voldoende realistisch zijn of kan er samen met de markt gekeken worden naar meer innovatieve oplossingen. De kennis die tijdens de marktconsultatie wordt opgedaan, kan worden benut om de uitvraag optimaal te formuleren. Als vertrekpunt van de marktconsultatie kan het koersdocument worden gebruikt dat het eindproduct vormt van Stap 2: Analyseer de lokale en regionale situatie (zie Verkenning pagina 15).

De marktconsultatie is vormvrij. Wel dient ervoor te worden gezorgd dat de marktconsultatie geen (kennis)voorsprong oplevert voor één of meer marktpartijen. Dit kan worden voorkomen door bijvoorbeeld een verslag van de consultatie te maken en deze te publiceren op je eigen website en/of Tendered¹⁸.

Gemeenten zijn soms bang dat contact met de markt onrechtmatig uitpakt. Dat is niet nodig: een marktconsultatie is een geoorloofd en rechtmatig hulpmiddel bij het vaststellen van een optimale uitvraag. De Europese regelgeving stelt geen specifieke eisen aan de marktconsultatie. Dat wil niet zeggen dat er helemaal geen regels zijn rondom een marktconsultatie. Een marktconsultatie moet altijd open, eerlijk en transparant zijn. Geen enkele marktpartij mag een voorsprong of nadeel krijgen ten opzichte van zijn concurrenten door wel of geen deelname aan de marktconsultatie. Een gemeente die zorgt dat alle verstrekte informatie voor iedereen gelijk is, die partijen voldoende tijd geeft om een offerte uit te brengen, die geen voorkeur laat blijken en die van tevoren goede afspraken maakt over vertrouwelijkheid van concurrentiegevoelige informatie, kan tijdens een marktconsultatie in beginsel alle gewenste informatie uitwisselen zonder juridische risico's. Daarbij is een marktconsultatie voor alle deelnemers vrijblijvend, dus tot niets verplichtend¹⁹.

6. Clusteren

Wanneer een gemeente ervoor kiest om (delen van) de uitvoering van de Wmo en/of Jeugdwet taakgericht uit te besteden aan andere partijen via populatiebesteding, is er sprake van het samenvoegen (clusteren) van diverse vormen van hulp uit de Wmo en/of Jeugdwet tot één integrale opdracht.

Bij het uitbesteden van deze integrale opdracht via een overheidsopdracht, dient de gemeente deze samenvoeging (clustering) te motiveren in de aanbestedingsdocumenten (zie artikel 1.5 lid 2 Aanbestedingswet) en moet de gemeente daarbij in ieder geval acht slaan op:

- De samenstelling van de relevante markt en de invloed van de samenvoeging in relatie tot de toegankelijkheid tot de opdracht voor voldoende bedrijven uit het MKB;

¹⁸ <https://www.tendered.nl/tendered-tap/aankondigingen/154954>

¹⁹ <http://www.innovatiekoffer.nl/instrumenten/marktconsultatie>

<https://www.pianoo.nl/nl/document/5226/handreiking-marktconsultatie>

- De organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging van de opdracht voor de aanbestedende dienst en de ondernemer;
- De mate van samenhang van de opdrachten.

De schaalgrootte van de integrale opdracht dient dan ook dusdanig functioneel te zijn, dat deze verantwoord kan worden gemotiveerd.

7. Autoriteit Consument en Markt

Aanbieders in het sociaal domein willen of moeten vaak samenwerken. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) let erop dat aanbieders van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning zich aan de regels voor eerlijke concurrentie houden. Binnen die regels is veel samenwerking mogelijk. De ACM legt uit waar de grenzen liggen om te voorkomen dat gemeenten de concurrentieregels overtreden. Op de website van de ACM²⁰ staan voor aanbieders en gemeenten onder meer antwoorden op veel gestelde vragen, leidraden en praktijkvoorbeelden over de toepassing van de Mededingingswet in de maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp.

8. Speciale aanbevelingen bij taakgericht

Tijd en ruimte voor vorming van een consortium: als je aanbieders vraagt een integrale opdracht uit te voeren, waarbij hoogstwaarschijnlijk een consortium dient te worden gevormd om deze opdracht uit te kunnen voeren, houd daarmee dan rekening in de doorlooptijden van je aanbestedingsprocedure. Bijvoorbeeld door de termijn voor het indienen van een offerte ruimer te stellen dan gewoonlijk, opdat aanbieders voldoende de tijd hebben om een consortium te vormen en met elkaar een offerte uit te brengen. Faciliteer voorafgaand en gedurende je procedure gelegenheid voor aanbieders om onderling te netwerken, bijvoorbeeld na een marktconsultatie.

Onverwachte situaties: houd rekening met onverwachte situaties gedurende je aanbestedingsprocedure. Maak eventuele risico's en beheersmaatregelen van tevoren inzichtelijk. Zorg voor slagkracht bij onverwachte situaties. Houdt elkaar vast op waar je voor de inwoner naar toe wilt.

Integraal contractmanagement: zet stevig in op integraal contractmanagement, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin. Zie contractmanagement niet als een sluitpost of louter om ervoor te zorgen dat de contractuele afspraken worden nagekomen, maar als middel om je doelen te bereiken. Je zet een integrale opdracht in de markt, zorg dan ook voor een integraal contractmanagementteam en voorkom dat het contractmanagement versnipperd in je organisatie wordt uitgevoerd. Houd vanuit dit team ook altijd zicht op het functioneren van het hele stelsel en het functioneren van je opdrachtnemer daarin door onder andere structureel in gesprek te blijven met alle stakeholders binnen je gemeente alsook met overige regionale en landelijke aanbieders.

²⁰ <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/zorg/samenwerking-in-de-zorg/samenwerking-in-sociaal-domein>