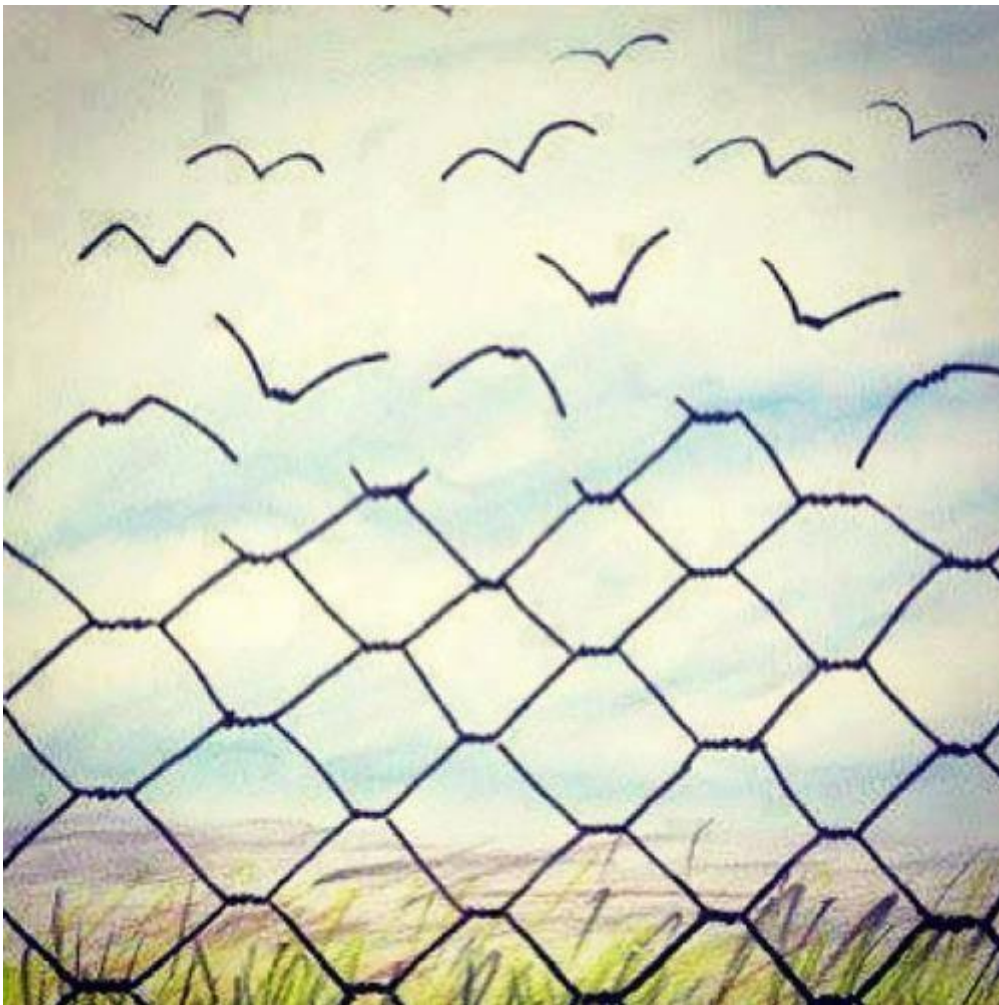


# Verkenning taakgericht werken in Jeugdwet en Wmo



Jaap Geerlof, Sophie Hospers,  
Anja Krijnberg, Nathalie Zutt,  
Quirien van der Zijden  
06 maart 2020

## Inhoud

|                                                    |                                                               |           |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inleiding</b>                                   | <b>3</b>                                                      |           |
| Doelstelling en aanleiding                         | 3                                                             |           |
| Voor- en nadelen van taakgericht werken            | 3                                                             |           |
| Taakgericht als uitvoeringsvariant                 | 4                                                             |           |
| Taakgericht werken met populatiebesteding          | 4                                                             |           |
| Taakgericht werken als uitvoeringspraktijk         | 4                                                             |           |
| Verantwoording                                     | 5                                                             |           |
| Leeswijzer                                         | 5                                                             |           |
| <b>Deel 1 Kernelementen</b>                        | <b>7</b>                                                      |           |
| 1. Integrale opdracht met ruimte voor innovatie    | 7                                                             |           |
| 2. Inhoudelijke samenhang en schaalgrootte         | 9                                                             |           |
| 3. Vast bedrag, ruime looptijd                     | 10                                                            |           |
| 4. Minimale administratieve lasten                 | 11                                                            |           |
| 5. Partnerschap: samen leren en verbeteren         | 12                                                            |           |
| 6. Specifieke elementen                            | 13                                                            |           |
| <b>Deel 2 Stappenplan</b>                          | <b>14</b>                                                     |           |
| STAP 1: Expliciteer je sturingsvisie               | 14                                                            |           |
| STAP 2: Analyseer de lokale en regionale situatie  | 15                                                            |           |
| STAP 3: Formuleer de opdracht samen met het veld   | 17                                                            |           |
| STAP 4: Selecteer een opdrachtnemer (inkoopproces) | 18                                                            |           |
| STAP 5: Werk samen tijdens implementatiefase       | 20                                                            |           |
| STAP 6: Voer de opdracht uit in partnerschap       | 22                                                            |           |
| <b>Bronnen</b>                                     | <b>25</b>                                                     |           |
| <b>Bijlagen</b>                                    | <b>27</b>                                                     |           |
| <b>Bijlage I</b>                                   | <b>Kenmerken taakgericht werken nader toegelicht</b>          | <b>29</b> |
| <b>Bijlage II</b>                                  | <b>Eenvoud en de bedoeling in vier taakgerichte gemeenten</b> | <b>44</b> |
| <b>Bijlage III</b>                                 | <b>Sturingsvisie en strategisch partnerschap</b>              | <b>50</b> |
| <b>Bijlage IV</b>                                  | <b>Inkoop</b>                                                 | <b>58</b> |

## Inleiding

### Doelstelling en aanleiding

De taakgerichte uitvoeringsvariant staat in de belangstelling, nu gemeenten zich in de doorontwikkeling van de inrichting van het sociaal domein beraden op alternatieve wijzen van sturing en inkoop.

Er zijn hoge verwachtingen van het taakgericht werken. De eerste ervaringen van gemeenten die dat doen zijn positief: het stimuleert de transformatie en draagt bij aan administratieve lastenverlichting en financiële beheersbaarheid.

Er zijn ook veel vragen en beelden rondom taakgericht werken: wat betekent het, hoe doe je dat in de praktijk, en waarin verschilt het eigenlijk van de andere varianten?

Om op korte termijn tegemoet te kunnen komen aan die vragen heeft het ministerie van VWS *Partners in Jeugdbeleid* en *Netwerk Nobis* daarom gevraagd onderzoek te doen naar de huidige stand van het land op het gebied van taakgericht werken en een eerste, voorlopige beschrijving te geven van de kernelementen en de stappen die nodig zijn om te komen tot een inrichting daarvan. Dat heeft geresulteerd in deze *Verkenning taakgericht werken in Jeugdwet en Wmo*.

Deze Verkenning is bedoeld voor gemeenten en aanbieders die zich een beeld willen vormen van wat taakgericht werken is. Ze geeft inzicht in wat een taakgerichte uitvoeringsvariant in de praktijk betekent, vertelt welke stappen je als gemeente kunt zetten om dat in te richten en wat de aandachtspunten voor aanbieders in deze stappen zijn.

### Voor- en nadelen van taakgericht werken

#### *Waarom kiezen gemeenten en aanbieders voor taakgericht werken?*

- ✓ Gedrevenheid om vanuit visie het sociale domein vorm te geven: waar is onze inwoner het meest bij gebaat?
- ✓ Serieus nemen van de eigen verantwoordelijkheid en expertise van de aanbieder en professionals: met een heldere opdracht als randvoorwaarde, krijgen zij ruimte om naar eigen inzicht tot innovatie en duurzaam aanbod te komen.
- ✓ Het geeft aanzienlijk minder administratieve lastendruk. Doordat verantwoording plaatsvindt op maatschappelijke doelstellingen, waarden en effecten in plaats van verantwoording op producten of trajecten.
- ✓ Het biedt een financieel beheersbaar en voorspelbaar stelsel omdat het uitgaat uit van langdurige samenwerkingsrelaties met een gezamenlijk commitment om de zorg betaalbaar te houden.

#### *Waarom gemeenten en aanbieders aarzelen*

- ✓ Hoewel het in zijn aard om een eenvoudige variant gaat, betekent de invoering een grote omslag en dat brengt risico's met zich mee. Als er wordt aanbesteed is dat veel werk voor aanbieders en gemeenten.
- ✓ De invoering betekent een selectie van partijen en dat heeft consequenties voor het bestaande zorglandschap. Een gemeente maakt zich afhankelijk van een lokale monopolist. Als kleinere gemeente zul je intensief met buurgemeenten moeten samenwerken om tot een passende schaalgrootte te komen.
- ✓ Het beeld is dat de keuzevrijheid voor cliënten wordt beperkt.
- ✓ Het beeld is ook dat het een verschuiving van de administratieve last naar een hoofdaannemer kan betekenen.

De term taakgericht wordt zowel in de literatuur als in de praktijk in verschillende contexten gebruikt: als uitvoeringsvariant voor berichtenverkeer, in relatie tot bekostigingsvormen en binnen de uitvoeringspraktijk. Het beeld van wat taakgericht is, of zou moeten zijn, verschilt daardoor. Hieronder lichten we toe hoe wij hoe wij daar in deze Verkenning invulling aan hebben gegeven.

### Taakgericht als uitvoeringsvariant

In de Handreiking uitvoeringsvarianten iWmo en iJw zijn drie varianten vastgelegd. Deze uitvoeringsvarianten verbinden bekostiging, inrichting van de zorgadministratie en het veilig en efficiënt uitwisselen van gegevens met de berichtenstandaarden iWmo en iJw. Het betreft de:

- ✓ Inspanningsgerichte uitvoeringsvariant
- ✓ Outputgerichte uitvoeringsvariant
- ✓ Taakgerichte uitvoeringsvariant

De taakgerichte uitvoeringsvariant is als volgt gedefinieerd:

*Uitvoering van zorg en/of ondersteuning waarbij de gemeente een taak voor een (deel)populatie heeft gegeven aan een aanbieder en deze aanbieder de vrijheid heeft om de invulling van deze taak vorm te geven. In deze variant is er geen sprake van een verantwoording op individueel niveau. De zorgaanbieder krijgt hier een vooraf afgesproken (al dan niet prestatieafhankelijk) totaalbedrag voor. De zorgaanbieder bepaalt de toegang. De gemeente kan hooguit iemand attenderen op het feit dat hij/zij zich kan melden bij een bepaalde aanbieder. In deze uitvoeringsvariant wordt beperkt gebruik gemaakt van berichtenverkeer om gegevens uit te wisselen tussen gemeenten en aanbieders. (Uit: Handreiking uitvoeringsvarianten iWmo en iJw 2017)*

De kern van deze definitie is: één bedrag voor een taak voor een populatie (waarbij de aanbieder ruimte heeft om de uitvoering hiervan in te vullen), de toegang voor deze taak is niet apart georganiseerd, en er wordt niet op individueel niveau gefinancierd of verantwoord (en strikt genomen dus ook niet tussen hoofd- en onderaannemers). Deze elementen komen uitgebreid aan bod in deze Verkenning taakgericht werken.

### Taakgericht werken met populatiebekostiging

Bij het schrijven van deze Verkenning is uitgegaan van de taakgerichte variant met *populatiebekostiging*. Dit vertoont veel overeenkomsten met lumpsumbekostiging. Er is echter een belangrijk verschil: populatiebekostiging werkt met een vooraf afgesproken vast bedrag, gedurende de hele contractperiode, voor een (deel)populatie in een geografisch gebied. Bij lumpsumbekostiging vindt daarentegen verrekening plaats op basis van het aantal geholpen cliënten. Het budget kan van jaar tot jaar worden aangepast. Daarmee is de financiële beheersbaarheid minder groot dan bij populatiebekostiging en voor de aanbieder ontbreekt de financiële prikkel om te investeren in preventie. Vanwege de overeenkomsten tussen lumpsum- en populatiebekostiging is deze Verkenning voor het grootste deel ook geschikt voor gemeenten die kiezen voor lumpsum. Om de kosten beheersbaar te houden moeten deze gemeenten dan wel extra maatregelen nemen.

### Taakgericht werken als uitvoeringspraktijk

De keuze voor een uitvoeringsvariant en bekostigingsvorm vloeit voort uit een sturingsvisie, beleidsdoelen, inrichtingskeuzes en de lokale en regionale context van een gemeente. En heeft daarmee gevolgen voor de wijze van inkoop, bekostiging, uitvoering, sturing en informatievoorziening. In deze verkenning komen al deze elementen aan bod.

Op basis van onze bevindingen in literatuur en praktijk voegen we in de Verkenning twee elementen toe aan de elementen uit de definitie van iSociaal domein: *integrale opdracht* en *partnerschap tussen gemeente en aanbieder*.

Taakgericht werken omschrijven wij in deze Verkenning daarom als:

*Het geheel van beleid en uitvoering waarbij er voor een specifieke (deel)populatie vanuit één opdracht en één budget door gemeenten en zorgaanbieders in partnerschap wordt samengewerkt om maatwerk voor de inwoner te leveren, met minimale administratieve lasten. De integrale opdracht faciliteert de gewenste transformatie. Inhoud en bedrijfsvoering komen in de integrale opdracht bij elkaar en versterken elkaar.*

Dit is een omschrijving, geen definitie, passend bij de verkennende aard van dit rapport.

Taakgericht werken met populatiebekostiging is immers nog relatief nieuw binnen het sociale domeinen en nog aan verandering onderhevig. In de praktijk maken gemeenten bij de inrichting verschillende keuzes.

### Verantwoording

Voor het schrijven van deze Verkenning hebben we literatuuronderzoek gedaan en interviews afgenomen met ervaringsdeskundigen uit een aantal gemeenten en aanbieders die op dit moment werken volgens deze variant. Voor de keuze van deze gemeenten hebben we ons laten leiden door de definitie van de iSD, en het vooronderzoek dat het ketenbureau iSD daar gedaan heeft. Ook hebben we respondenten uit gemeenten gesproken die overwegen om volgens deze uitvoeringsvariant te gaan werken, aangevuld met gesprekken met relevante stakeholders.

In deze Verkenning wordt geen expliciet onderscheid gemaakt tussen Jeugdwet en Wmo. De afwegingen die worden gemaakt blijken gelijk. Ook is het goed mogelijk een opdracht te definiëren die onderdelen van de Jeugdwet en de Wmo combineert. Specifieke aandachtspunten voor beide wetten staan toegelicht in Bijlage I.

Voor de leesbaarheid schrijven wij in de Verkenning over 'de gemeente'. Dit kunnen ook meerdere gemeenten zijn of een regionaal samenwerkingsverband. Zeker voor kleinere gemeenten verdient het aanbeveling om bij een keuze voor taakgericht werken de mogelijkheden van samenwerking met naburige gemeenten te verkennen.

Deze Verkenning van de taakgerichte uitvoeringsvariant is een begin. Er zijn vele vormen van het taakgericht werken mogelijk. Die zijn we in de praktijk ook tegen gekomen. We willen met deze Verkenning geen uitspraak doen over wat 'de beste', de 'juiste' of de 'meest gewenste' versie is, noch welke kernelementen wel of niet tot die definitieve versie zou moeten behoren. Het is nog te vroeg voor een gewogen beoordeling. Om te komen tot een definitieve beschrijving is eerst meer tijd, afstemming en reflectie tussen alle betrokkenen nodig. We bevelen het van harte aan om daar een vervolg aan te geven, bijvoorbeeld in de vorm van een lerend netwerk taakgericht werken. Lezers zullen waarschijnlijk ook ervaren dat zij behoefte hebben aan concrete uitwerking. Dat paste niet binnen het bestek van deze opdracht. Door te verwijzen naar brondocumenten (voorbeelden uit taakgericht werkende gemeenten) zijn we daar enigszins aan tegemoet gekomen. Maar ook op dit punt verdient deze Verkenning een vervolg.

### Leeswijzer

De Verkenning bestaat uit twee delen:

In Deel 1 beschrijven wij vijf kernelementen van het 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

Deel 2 is een stappenplan om te komen tot de inrichting van een dergelijke praktijk. We beschrijven zes stappen:

1. Expliciteer je sturingsvisie
2. Analyseer de lokale en regionale situatie
3. Formuleer de opdracht samen met het veld
4. Selecteer een opdrachtnemer (inkoopproces)
5. Werk samen tijdens implementatiefase
6. Voer de opdracht uit in partnerschap

Nadere verdieping op de thema's uit de verkenning is te vinden in vier bijlagen:

Bijlage I bevat een uitgebreide toelichting op de kernelementen, inclusief de verschillen die daarbij spelen, tussen de Jeugdwet en de Wmo.

Bijlage II is een concept-document van vier taakgericht werkende gemeenten: Utrecht, Alphen aan den Rijn, Heerlen en Lelystad, dat Platform31 voor hen heeft opgesteld. Hierin wordt beschreven wat voor hen de 'rode draden' zijn in het taakgericht werken, met voorbeelden van overeenkomsten en verschillen in de praktijk. Op moment van opleveren van de Verkenning is het definitieve versie nog niet gereed.

Bijlage III gaat dieper in op de onderliggende sturingsvisie en het strategische partnerschap dat gemeente en aanbieder aangaan als zij kiezen voor taakgericht werken.

Bijlage IV licht de specifieke aandachtspunten toe met betrekking tot inkoop binnen de taakgerichte uitvoeringsvariant.

*Vanuit onze inhoudelijke ambities willen wij het zorglandschap zó inrichten dat inwoners zo weinig mogelijk belemmering ervaren om zorg of ondersteuning te krijgen die zij nodig hebben, dat professionals de ruimte krijgen te doen wat nodig is, dat de administratieve belasting aanvaardbaar is en dat zorg/ondersteuning betaalbaar blijft. Kern van onze aanpak is de inhoudelijke visie op zorg en ondersteuning; administratieve lastenvermindering en financiële beheersing zijn volgend.*

'Eenvoud en de bedoeling' (2020) Utrecht, Alphen ad Rijn, Lelystad, Heerlen (zie bijlage II)

### Met dank aan

We hebben bij het schrijven gebruik gemaakt van de inzichten uit Utrecht, Alphen aan den Rijn, Heerlen, Lelystad, Kaag en Braasem en Hollands Kroon. Wij willen hen daarvoor hartelijk danken.

Ook dank voor Platform31 dat gedurende het schrijfproces heeft meegedacht.

Wij danken het ketenbureau iSD voor hun bijdrage en het voorwerk dat zij al verricht hebben.

Zonder hen had dit document niet in de huidige vorm tot stand kunnen komen en daarvoor zijn wij hen bijzonder erkentelijk.

Wij zijn ook het ministerie van VWS dankbaar voor het verstrekken van deze uitdagende opdracht, en in het bijzonder willen wij Ruud van Herk bedanken voor zijn nimmer aflatende, constructieve en steunende invulling van het opdrachtgeverschap.

# Deel 1 Kernelementen

Dit hoofdstuk beschrijft de kernelementen van taakgericht werken. Bijlage I bevat een uitgebreidere toelichting op deze elementen, voorbeelden van vier gemeenten die taakgericht werken staan beschreven in bijlage II.

## 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

Bij taakgericht werken is de uitvoering van een afgebakend deel van de Jeugdwet en/of de Wmo in handen gelegd van een opdrachtnemer. Deze aanbieder, of consortium van aanbieders, krijgt de ruimte om de uitvoering van zorg naar eigen inzicht in te vullen. Bij taakgericht werken worden geen producten of arrangementen ingekocht, financiering en verantwoording zijn niet aan producten of trajecten gekoppeld.

Vormen van ondersteuning en hulpverlening die in andere gemeenten apart zijn gecontracteerd, en door meerdere partijen worden uitgevoerd, zijn geïntegreerd binnen één opdracht. Naarmate meer vormen van ondersteuning en hulpverlening deel uitmaken van de opdracht heeft de aanbieder meer ruimte om een effectief en efficiënt aanbod te realiseren. Deze ruimte voor innovatie en kostenbeheersing is maximaal wanneer ook de toegang tot hulp en ondersteuning in handen wordt gegeven van diezelfde aanbieder. Het formuleren en afbakenen van een integrale opdracht vraagt om gedegen inzicht in de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo.

### Voorbeelden van integrale opdrachten:

In Utrecht wordt specialistische jeugdhulp in een wijk geboden door één jeugdhulpaanbieder; in Heerlen verzorgt een zorgcoöperatie de toegang en de uitvoering van Wmo; Lelystad heeft dagbesteding voor inwoners met een verstandelijke beperking taakgericht ingekocht; Alphen aan den Rijn contracteerde samen met Kaag en Braassem een consortium van aanbieders dat alle specialistische jeugdhulp biedt, inclusief de toegang.

### *Ruimte voor aanbieder en professional*

Taakgericht werken biedt de ruimte voor aanbieder en professional om de uitvoering van Jeugdwet en/of Wmo naar eigen inzicht in te vullen. De gemeente bemoeit zich niet met de uitvoering en bedrijfsvoering door op product- en dienst-niveau met voorschriften te komen.

*Alphen aan de Rijn zet één opdracht voor preventie, lichte en zware hulp uit om daarmee een prikkel te creëren om lichte ondersteuning aan te bieden (dit is immers goedkoper dan zware ondersteuning), maar tegelijkertijd een duurzame oplossing te bieden. Door de juiste externe controles (KTO, audit, accountantscontrole op opgeleverde cijfers over zelfredzaamheid en participatie, verhouding PGB/ZIN) in te bouwen, verzekert je je als gemeente er ook van dat iedereen wel krijgt wat hij nodig heeft.*

Professionals krijgen daardoor meer ruimte om te doen wat nodig is en maatwerk te leveren: flexibiliteit in duur van de ondersteuning, frequentie van contactmomenten of de inzet van een collega met aanvullende expertise zijn eenvoudiger te realiseren. Datzelfde geldt voor het zoeken naar oplossingen in het informele netwerk of voorliggend veld.

De aanbieder kan nieuwe vormen van hulp of ondersteuning ontwikkelen en zelf schuiven met budget om dat te realiseren. Taakgericht werken maakt het gemakkelijker om binnen de opdracht verschillende expertises te combineren, nieuwe maatwerkarrangementen samen te stellen en andere collectieve werkwijzen te ontwikkelen. Het is deze innovatieve ruimte die aanbieders drijft om in te tekenen op taakgerichte opdrachten. Taakgericht werken creëert condities die de transformatiedoelen van Jeugdwet en Wmo realiseerbaar maken.

❖ **Meer weten over integrale opdracht met ruimte voor innovatie?**

*Bijlage I, hoofdstuk 1, bevat informatie over integrale opdrachten met de inwoner centraal en ruimte voor aanbieder en professional*

*Bijlage II bevat praktijkvoorbeelden uit vier gemeenten*

**Keuzevrijheid**

*Een veelgehoorde vraag gaat over keuzevrijheid van de client. Vaak wordt die gedefinieerd als de keuzevrijheid in aanbieder. Taakgericht werken hanteert een andere definitie, namelijk keuzevrijheid in hulpvormen (aanbod) en professional (hulpverlener). Uit gesprekken met cliënten is gebleken dat zij vooral de mogelijkheid willen hebben om een professional te kiezen die ze vertrouwen en/of die de (culturele) opvattingen van de inwoner deelt over bijvoorbeeld opvoeden en opgroeien. Het is van belang om over de duiding van keuzevrijheid het gesprek te voeren met cliënten(raden), zorgpartijen en de raad. Hoe je in dit verband met PGB kunt omgaan, staat uitgewerkt in bijlage I.*

## 2. Inhoudelijke samenhang en schaalgrootte

Het formuleren van een taakgerichte opdracht vraagt om afbakening naar inhoud en omvang. In dialoog met aanbieders bepaalt de gemeente welke delen van de Jeugdwet en Wmo in de integrale opdracht worden samengevoegd, en voor welk geografisch gebied.

*Alphen aan den Rijn heeft een businesscase laten opstellen om zicht te krijgen op de efficiency- en effectiviteitswinst van de integrale opdracht jeugdhulp. Deze blijkt onder meer te realiseren door substitutie van residentieel naar ambulant en gezinsvervangend, substitutie van eerste naar nulde lijn en slimme intake. Dat wordt mogelijk als dit allemaal onderdeel uitmaakt van een opdracht. Zie: <https://netwerknobis.nl/wp-content/uploads/2019/12/Interventies-en-potentielle-efficiencywinst-integrale-Jeugdhulp-rapport-def-1.pdf>*

Samenvoeging heeft meerwaarde als inhoudelijke integratie en andere organisatie van de uitvoering gewenst en mogelijk is. In dialoog met het veld kan antwoord worden gegeven op de vraag waar effectiviteits- en efficiencywinst is te behalen door integratie binnen één opdracht. Waar is transformatie mogelijk?

De gewenste omvang van de opdracht hangt sterk samen met de onderdelen van de Jeugdwet en/of Wmo die in de opdracht worden samengevoegd. Wanneer

specialistische jeugdhulp met verblijf onderdeel

van de opdracht uitmaakt is een grotere schaal nodig dan bij het taakgericht inkopen van een integraal wijkteam. Voor kleine gemeenten ligt het eerder voor de hand om samenwerking met omliggende gemeenten te zoeken. Terwijl een grote gemeente juist kan kiezen om de opdracht op te splitsen in twee of meer geografische gebieden.

Voor welke inhoudelijke afbakening en geografische schaal ook wordt gekozen, een integrale opdracht staat nooit op zichzelf. De opdracht maakt altijd onderdeel uit van het bredere sociaal domein, lokaal en regionaal. Afbakening van, en samenwerking met, aanpalende onderdelen van het sociaal domein maken deel uit van de integrale opdracht.

### ❖ . Meer weten over inhoudelijke samenhang en schaalgrootte?

*Bijlage I, hoofdstuk 2, biedt informatie over welke onderdelen uit de Jeugdwet en Wmo geschikt zijn, over regionale samenwerking, over toegang als onderdeel van de opdracht en over de relatie met het aanpalende veld.*

### *Afhankelijkheid van tijdelijke lokale monopolist*

*Werken met één opdracht betekent werken met een monopolist binnen die opdracht. Het is goed om je te realiseren dat dit een lokale situatie betreft. Landelijk of regionaal gezien blijven er dan ook alternatieven bestaan. Je kunt als gemeente in contact blijven met stakeholders opdat je continu een beeld kunt vormen over de maatschappelijke situatie in je gemeente en daarmee het functioneren van je aanbieder. Het werken met één aanbieder roept soms de angst op dat je van die aanbieder afhankelijk bent, ook als die niet goed presteert. Realiseer je dat je veel intensiever kunt inzetten op contractmanagement, en dus steeds samen kunt bijsturen als dat nodig is en dat een aanbieder er ook belang bij heeft om goed te presteren. Voor de inwoner betekent één aanbieder een duidelijk herkenbare partij.*

### 3. Vast bedrag, ruime looptijd

De uitvoerder van de integrale opdracht ontvangt een, vooraf afgesproken, vast bedrag per jaar. Dat bedrag wordt bepaald op basis van de inhoudelijke en geografische afbakening van de opdracht (wat is de taak en voor welke populatie). De bepaling van de hoogte van het budget is een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente en aanbieder. De risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer moet bij populatiebepaling proportioneel zijn. Een integrale opdracht met populatiebepaling versterkt bij de aanbieder zowel de mogelijkheden als het urgentiebesef om betaalbare en duurzame hulp of ondersteuning in te zetten en te investeren op preventie. Een ruime looptijd is daarbij wel een voorwaarde. Het kost tijd om te transformeren en het kost tijd voordat de effecten van preventie merkbaar worden.

*Heerlen werkt met een vast bedrag dat voor 4 jaar is bepaald. De uitvoerende zorgcoöperatie Heerlen Stand By! is zelf verantwoordelijk voor het inzetten van de juiste zorg en het verdelen van het geld over de aangesloten leden en leveranciers. Opdracht is om te zorgen dat iedereen de Wmo-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). Samen met Landgraaf en Voerendaal heeft Heerlen op vergelijkbare wijze de jeugd coöperatie JENS gecontracteerd.*

Sommige taakgerichte gemeenten hebben als leidend principe geformuleerd dat transformeren ook financieel moet lonen voor zowel gemeente als aanbieder. Dit betekent dat een reëel bedrag per jaar wordt bepaald (door gemeente of aanbieder) en de aanbieder de tijd en ruimte wordt gegeven om de transformatie *inhoudelijk én financieel* te laten renderen binnen de contractperiode. Op basis van een businesscases kan worden bepaald wat de minimaal noodzakelijke contractperiode is. Een algemene inschatting is minimaal vier jaar; een langere contractperiode (6-10 jaar) heeft hierbij de voorkeur.

*Alphen aan den Rijn koos er voor om de omvang van het bedrag per jaar door de jeugdhulpaanbieder te laten meebepalen. De aanbieder heeft bij de inschrijving een prijs neergelegd waarmee voor hem de opdracht uitvoerbaar is. Het bedrag per jaar is aflopend: de eerste jaren hoger in verband met de investeringen, daarna lager vanuit de gedachte dat de integrale opdracht mogelijkheden biedt om financieel te renderen. Als achtergrondinformatie gaf de gemeente onder andere mee wat de uitgaven aan jeugdhulp op dat moment waren. Daarnaast heeft gemeente een onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke interventies die leiden tot efficiencywinst. Daarin werd zoveel mogelijk gekwantificeerd wat mogelijke efficiencywinst zou kunnen zijn en hoe lang het zou duren voor dit werkelijk rendeert (in welk contractjaar). De resultaten van dit onderzoek werden als handreiking bij de aanbesteding gevoegd. De inschrijfprijs was een onderdeel van een totaal aan (verder kwalitatieve) criteria waarop de beste partij werd geselecteerd. Hiermee ontstond een prijs per jaar die past in de wensen en visie van de gemeente en die samen met aanbieders tot stand is gekomen. Zie ook: <https://netwerknobis.nl/wp-content/uploads/2019/12/Aanbestedingsdocument-jeugdhulp-Alphen-aan-den-Rijn.pdf>*

#### ❖ . Meer weten over vast bedrag en ruime doorlooptijd?

*Zie bijlage 1, hoofdstuk 3, met onder andere informatie over contractduur, populatiebepaling, proportionele risicoverdeling en over de AMvB reële kostprijs.*

#### 4. Minimale administratieve lasten

Bij taakgericht werken is er geen sprake van bekostiging en verantwoording op niveau van producten of trajecten, de aanbieder krijgt een vooraf afgesproken vast jaarbedrag. Dit maakt de financiële verantwoording richting de gemeente eenvoudig, het beperkt zich tot een aantal betalingen per jaar op basis van het afgesproken bedrag. Er zijn geen productcodes en er hoeft voor de gemeente geen urenregistratie of informatie op cliëntniveau te worden bijgehouden. In vergelijking met de andere uitvoeringsvarianten is dit een forse efficiencywinst op de administratieve belasting, aan de zijde van de gemeente. Ook aan de kant van de aanbieder is sprake van een forse reductie in administratieve lasten, mits deze de eigen registratie terugbrengt tot dat wat nodig is voor professioneel handelen. Professionals hoeven dan alleen te registreren wat voor de ondersteuning aan de cliënt belangrijk is.

*Heerlen werkt in principe zonder beschikkingen wanneer het ZIN betreft, tenzij iemand er op staat een beschikking in uren te krijgen. Bij PGB wordt wel een beschikking afgegeven.*

Inhoudelijke verantwoording vindt periodiek plaats op de behaalde resultaten op populatieniveau, in overeenstemming met de in het contract afgesproken doelen en gewenste beweging. Sommige gemeenten vragen om verantwoording op maatschappelijke effecten en resultaten, op basis van gezamenlijk vastgestelde indicatoren. Welke indicatoren helpend zijn, hangt af van de aard en inhoud van de opdracht. Andere gemeenten zoeken hun sturing in de dialoog vanuit waarden en leidende principes. Zie voor voorbeelden van leidende principes: bijlage III.

Er wordt veel vertrouwen gegeven, maar tegelijkertijd biedt taakgericht werken voor de gemeente juist veel mogelijkheden voor grip en beheersing. Door de populatiebekostiging met een vooraf vastgesteld vast bedrag, is er sprake van kostenbeheersing. Inhoudelijke sturing is beter mogelijk doordat in het contract afspraken zijn gemaakt over de wijze van monitoring en inhoudelijke verantwoording. Omdat er nog maar sprake is van één opdrachtnemer voor een afgebakende taak in een afgebakend gebied is er de mogelijkheid om intensief contractmanagement te voeren. Een gemeente laat controle en verantwoording dus niet los, maar organiseert die anders en in de meeste gevallen intensiever. Dat laatste betekent wel dat standaardwerkwijzen en protocollen in gemeenten en in de communicatie met het Rijk moeten worden aangepast.

De andere aard en geringere frequentie van de verantwoordingsinformatie heeft consequenties. Deze is gebaseerd op (gecontroleerd) vertrouwen in plaats van wantrouwen. Omdat er geen informatie wordt gedeeld over producten en diensten is vertellen en elkaar kritisch bevragen belangrijker dan tellen. Er wordt dus anders gestuurd; een omslag waarop alle partijen, aanbieder en gemeente (college, ambtelijke organisatie en gemeenteraad) zich moeten voorbereiden.

#### ❖ . Meer weten over minimale administratieve lasten?

*Zie bijlage I, hoofdstuk 4, voor nadere informatie over randvoorwaarden voor monitoring en contractmanagement, berichtenverkeer en afspraken met accountants.*

## 5. Partnerschap: samen leren en verbeteren

*Utrecht* zag de decentralisatie als kans om het bestaande zorgstelsel te vernieuwen. Of zoals de wethouder Welzijn, Zorg en Maatschappelijke Ondersteuning het formuleerde: “we gingen praten met de partijen in het veld en werden het met elkaar eens dat we alles op alles gingen zetten om de Utrechters goede, laagdrempelige zorg en ondersteuning te bieden. Zorg die aansluit bij wat mensen zelf willen en kunnen en die wordt gecoördineerd door één vaste hulpverlener. Met een gezamenlijk gedragen visie in de hand konden we -over de schotten heen en ongeacht de verschillende belangen- focussen op waar het om gaat: de beste zorg voor de Utrechters”. Utrecht heeft dit “wenkende perspectief” vertaald in een aantal leidende principes die richtinggevend zijn voor het handelen van zowel de gemeente zelf in de rol van opdrachtgever en partners, als voor de uitvoerende professionals en uitvoeringsorganisaties. Utrecht gebruikt de leidende principes als toetssteen.  
<https://zorgprofessionals.utrecht.nl/utrechts-model-zorg-en-ondersteuning/>

Taakgericht werken betekent dat de gemeente zowel opdrachtgever is, als partner van de opdrachtnemer. Het vraagt om een hechte, langdurige en gelijkwaardige relatie gericht op de realisatie van de in het contract overeengekomen (transformatie-) doelen. Dit vraagt om dialoog tussen gemeente, aanbieder en andere samenwerkingspartners in het sociaal domein, op niveau van bestuur, management en uitvoering. De relatie tussen gemeente en aanbieder kan een intensief partnerschap zijn omdat maar één partij de opdracht uitvoert in plaats van de soms honderden aanbieders en je dus meer tijd en ruimte hebt om elkaar beter te leren kennen. Omdat het een veranderproces voor beide partijen betreft is er veel aandacht voor samen leren en verbeteren. Het organiseren van hoogwaardig contractmanagement, zowel aan de zijde van gemeente als aan de zijde van aanbieder is wezenlijk in het laten slagen van het partnerschap en het behalen van de doelen van het contract.

### ❖ **Meer weten partnerschap en samen leren en verbeteren?**

Zie bijlage III voor informatie over sturingsvisie en strategisch partnerschap.

## 6. Specifieke elementen

Naast de hiervoor beschreven kernelementen van taakgericht werken, zijn er ook een flink aantal meer specifieke elementen die congruent en consistent in de te verstrekken opdracht moeten worden uitgewerkt. Hieronder sommen we de onderwerpen op die vaak vragen oproepen:

- a. Positie van de cliënt (1.1)
- b. Toegang als onderdeel van de opdracht (2.4)
- c. Samenwerking met aanpalende veld (2.5)
- d. Kleine aanbieders (5.1)
- e. PBG (5.2)
- f. Hoofd- en onderaannemers (5.3)
- g. Verwijzers in de Jeugdwet (5.4)
- h. Overgangsregeling cliënten (5.5)
- i. Beschikken, afspraken met de cliënt, wetsvoorstel Wmo (5.6)
- j. Onderscheid Jeugdwet en Wmo (6)

### ❖ **Meer weten over deze specifieke elementen?**

*Zie bijlage I voor een nadere toelichting en te maken afwegingen. De cijfers achter de hierboven opgesomde elementen verwijzen naar de desbetreffende paragraaf.*

## Deel 2 Stappenplan

Dit hoofdstuk beschrijft zes stappen die houvast bieden bij de ontwikkeling en uitvoering van een taakgerichte opdracht:

1. Expliciteer je sturingsvisie
2. Analyseer de lokale en regionale situatie
3. Formuleer de opdracht samen met het veld
4. Selecteer een opdrachtnemer (inkoopproces)
5. Werk samen tijdens implementatiefase
6. Voer de opdracht uit in partnerschap

De beschrijving van stap 1, 2 en 3 richt zich met name tot gemeenten. Bij de uitvoering van stap 4, 5 en 6 staat zowel het perspectief van gemeenten als dat van zorgaanbieders beschreven.

De doorlooptijd tot aan stap 6, het moment dat de uitvoering van de taakgerichte opdracht start, hangt af van de complexiteit en de omvang van de opdracht. De ervaring van gemeenten die het proces doorlopen hebben is dat dit minimaal een jaar is.

### STAP 1: Expliciteer je sturingsvisie

Kiezen voor taakgericht werken betekent dat je niet langer stuurt op producten of trajecten maar op maatschappelijke doelen of waarden. Stap 1 in het proces is te doorgronden en uit te werken wat deze andere manier van sturen betekent. In bijlage III is daarom een uitgebreide beschouwing op dit onderwerp opgenomen. Samenvattend komt de sturingsvisie en samenwerkingsrelatie die past bij taakgericht werken op het volgende neer:

**1. Partnerschap:** Gemeente en aanbieder gaan bij taakgericht werken een langdurige en gelijkwaardige relatie aan, om een omslag in het sociale domein te bewerkstelligen. Je werkt samen vanuit een gedeelde visie en ambitie, met wederzijdse erkenning voor de eigen rol, taak en verantwoordelijkheid. Sturing vindt plaats in dialoog, in nabijheid, en met een duidelijk begrip van de verschillende verantwoordelijkheden, rollen en ieders belangen. Op inhoud én op het beschikbare budget nemen zowel gemeente als aanbieder hun verantwoordelijkheid. Dergelijk partnerschap is niet mogelijk met tweehonderd aanbieders. Je zult dus een selectie moeten maken, zowel aan de kant van de gemeente als aan de kant van de aanbieder (kies de juiste partner, niet iedere gemeente of aanbieder is dat). Dit betekent dus ook dat je bereid moet zijn afscheid te nemen van huidige aanbieders of opdrachtgevers/gemeenten.

**2. Wat:** Als gemeente bepaal je (uiteindelijk) 'het wat': wat de integrale opdracht is, welke waarden voor de inwoner nagestreefd worden, wat de te behalen maatschappelijke doelen of prestaties zijn. De oplossing voor de inwoner staat hierin centraal. Als gemeente zorg je daarbij voor passende randvoorwaarden. In gezamenlijkheid bepaal je de indicatoren die iets zeggen over de prestaties: mate waarin de aanbieder bijdraagt aan deze maatschappelijke doelen en resultaten en hoe de voortgang is op de (kwaliteit van de) uitvoering van de opdracht. De gemeente is hierin opdrachtgever en regisseur.

**3. Hoe:** Als aanbieder bepaal je het 'hoe': op welke wijze je de integrale opdracht uitvoert en de afgesproken prestaties bereikt. Het gaat altijd om de beste oplossing voor de inwoner; dus om

maatwerk in de relatie tussen professional en inwoner. Die wordt niet door de gemeente bepaald zoals dat wel gebeurt wanneer er producten en arrangementen en daaraan gekoppelde tarieven worden overeengekomen.

**4. Externe feedback:** Organiseer gedegen en kritische, onafhankelijke feedback door en vanuit het perspectief van de cliënt, de inwoner en belangrijke samenwerkingspartners. Met alle partijen bepaal je samen wat belangrijke indicatoren zijn en hoe je de feedback organiseert.

*Rode draden in taakgericht werken binnen vier gemeenten:*

*De gemeenten Utrecht, Alphen aan den Rijn, Heerlen en Lelystad hebben elk voor zich gedefinieerd waarvoor hen taakgericht werken voorstaat. In hun doelen zijn de volgende rode draden herkenbaar:*

- 1. Wij organiseren zorg of ondersteuning dichtbij.*
- 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.*
- 3. Wij creëren met onze partners gezamenlijke verantwoordelijkheid voor goede / betaalbare zorg en ondersteuning.*
- 4. Wij sturen op inhoud en niet op geld.*
- 5. Wij financieren zorgaanbieders zodanig dat het een prikkel is om te doen wat nodig is.*
- 6. Wij hebben monitoring en verantwoording zodanig ingericht dat we risico's in beeld hebben en kunnen (bij) sturen en tegelijkertijd de administratieve lasten zoveel mogelijk beperken.*
- 7. Wij werken vanuit het idee dat alle bovenstaande elementen (en de uitwerking daarvan) een congruent geheel vormen.*

## STAP 2: Analyseer de lokale en regionale situatie

Tijdens deze stap bepaal je of de taakgerichte uitvoeringsvariant passend is voor jouw gemeente en op welke onderdelen van de Jeugdwet en/of Wmo dit van meerwaarde kan zijn. Je inventariseert en analyseert de knelpunten in de uitvoering en waar kansen liggen, expliciteert wat goed werkt, de lokale en regionale context, en de politiek-bestuurlijke prioriteiten binnen je gemeente.

### Knelpunten

Inventariseer de knelpunten op basis van zowel de signalen uit het veld als de eigen monitoring. De in kaart gebrachte knelpunten vormen gedurende het verdere proces een belangrijk ijkpunt om telkens die keuzes te maken die bijdragen aan de oplossing ervan. In deze analyse kijk je ook naar de kansen en wat wel goed werkt en echt behouden moet blijven.

Hoofdelementen bij het in kaart brengen van de knelpunten zijn:

1. Functioneren van toegang tot hulp, van wijkteams en hun verhouding tot de rest van het veld.

**Knelpunten die aanleiding kunnen zijn om te kiezen voor taakgericht werken:**

1. Onvoldoende vernieuwing van (gespecialiseerd) aanbod dat aansluit bij de leefwereld van de cliënt
2. Fragmentatie/versnippering van aanbod
3. Financiële onvoorspelbaarheid
4. Onbeheersbaarheid, geringe sturingsmogelijkheden door een gemeente op punt 1 en 2 en 3

2. Functioneren van aanbieders Jeugdwet en Wmo, wachtlijsten, versnipperd aanbod, onderlinge samenwerking, vernieuwing, ontwikkeling van de zorgzwaarte, -duur en -volume, etc.
3. Samenhang tussen Jeugdwet, Wmo en aanpalende terreinen.
4. Informatiepositie van gemeenten.
5. Financiële beheersbaarheid.
6. Slagkracht van de regionale samenwerking.
7. Inrichting van inkoop, contractering, contractbeheer en contractmanagement.
8. Gewenste niveau van sturing: lokaal, sub regionaal of regionaal.

### *Lokale context en politiek bestuurlijke prioriteiten*

De uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo vindt niet plaats in een vacuüm. Zowel de lokale en regionale context als het politieke draagvlak beïnvloeden de te maken keuzes, denk daarbij aan:

1. Lokale en regionale cultuur: is deze bijvoorbeeld gericht op de instandhouding van lokale of regionale aanbieders of juist op vernieuwing.
2. Sociale structuur en voorzieningen: hoe is de tevredenheid over het huidige aanbod en de mate van samenwerking met het aanpalend veld.
3. Eigen cultuur van de gemeente: is deze gericht op zoveel mogelijk zelf uitvoeren of juist op het overlaten aan anderen.
4. Politiek-bestuurlijke prioriteiten op de korte en lange termijn.
5. Schaal van de gemeente: grote gemeenten kunnen eenvoudiger eigenstandig besluiten; kleinere zijn afhankelijker van regionale samenwerking.
6. Inschatting van het veranderingsvermogen van de gemeente en/of regio. Denk aan de consequenties van taakgericht zoals: durven selecteren, wijzigingen in het zorglandschap, langdurig partnerschap, consistentie en zuiverheid in de eigen rollen op ieder niveau van de organisatie. Maar ook of er binnen de regio de bereidheid is om taakgericht te gaan werken en zo niet, wat dat betekent voor de samenwerking, ook op andere beleidsterreinen.
7. Financiële situatie.

De politiek-bestuurlijke prioriteiten van gemeenten verschuiven enigszins in iedere collegeperiode, maar kennen ook een doorgaande lijn. Om taakgericht werken succesvol in een lokale context in te voeren is draagvlak binnen gemeente en gemeenteraad essentieel. Aandachtspunten zijn:

- ✓ Ambtelijk en bestuurlijk draagvlak voor de probleemanalyse, de oplossingsrichting en de toegevoegde waarde van taakgericht werken
- ✓ Een juiste politieke timing
- ✓ Voldoende (kwaliteit aan) menskracht

Het eindproduct van deze stap is een koersdocument met de kaders van de integrale opdracht en de randvoorwaarden die daarbij noodzakelijk zijn.

#### Taakgericht werken vereist:

1. Doorleefde visie op alle onderdelen
2. Durven selecteren van aanbieders
3. Langdurig contract
4. Partnerschap in de uitvoering
5. Consistentie en congruentie in de rollen en verantwoordelijkheden

### STAP 3: Formuleer de opdracht samen met het veld

Vorm als gemeente een interdisciplinair team dat samen met het veld de taakgerichte opdracht formuleert en uitwerkt, en tegelijkertijd werkt aan draagvlak bij alle stakeholders.

#### Interdisciplinair team

Richt dit projectteam zodanig in dat alle relevante invalshoeken vanuit de gemeentelijke organisatie zijn vertegenwoordigd:

- Beleidsexpertise met betrekking tot de Jeugdwet en de Wmo
- Kennis over het aanpalende veld (zorg, welzijn, participatie en veiligheid)
- Kennis over de professionele praktijk van het sociaal domein
- Veranderkundige kennis
- Specifieke expertises zoals: inkoop, financieel, informatievoorziening, administratieve processen, juridisch en communicatie

Zorg ervoor dat het ambtelijk opdrachtgeverschap op voldoende hoog niveau in de organisatie is belegd. De verantwoordelijk wethouder(s) heeft als bestuurlijk opdrachtgever een actieve rol in het proces.

#### Uitwerking van de taakgerichte opdracht

Bij de uitwerking van de taakgerichte opdracht besteed je aandacht aan de volgende elementen:

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Afbakening</b>                 | Verken en beargumenteer welke onderdelen of welke (deel)populaties wel en welke niet betrokken worden bij een integrale opdracht. Ga daarbij op zoek naar een logische samenhang en een passende schaalgrootte. De informatie die in de oriëntatiefase is verzameld vormt de basis, waar nodig wordt deze informatie verdiept en aangevuld. |
| <b>Contouren<br/>Opdracht</b>     | Formuleer de contouren van de integrale opdracht, waarbij er niet meer in producten, arrangementen, trajecten of individuele beschikkingen wordt gedacht. Onderzoek en beschrijf wat de gemeente in de opdracht wel van een aanbieder moet gaan vragen.                                                                                     |
| <b>Cliënt</b>                     | Beschrijf de positie van de cliënt en wat je voor de cliënt wilt bereiken. Beschrijf hoe voor de cliënt wordt vastgelegd welke ondersteuning hij/zij krijgt (ondersteuningsplan) en wie daarin welke rol heeft.                                                                                                                             |
| <b>Budget</b>                     | Beschrijf op welke wijze het bedrag kan worden bepaald waarvoor de integrale opdracht moet worden uitgevoerd; of geef aan welk nader onderzoek daartoe nog moet worden uitgevoerd.                                                                                                                                                          |
| <b>Inkoop</b>                     | Schets de stappen die moeten worden gezet in de voorbereiding op en uitvoering van het inkoopproces. Hier neem je het besluit tot aanbesteden of subsidiëren. Zie ook bijlage IV.                                                                                                                                                           |
| <b>Interne<br/>Veranderopgave</b> | Beschrijf de veranderopgave waar de gemeente/regio voor staat en de consequenties in termen van financiën, personeel, bestuurlijke verhouding, ICT en communicatie.                                                                                                                                                                         |

|                                                     |                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Externe veranderopgave</b>                       | Bepaal in gesprek met de stakeholders wat de consequenties voor hen zijn in termen van samenwerking, organisatie, cliëntstromen, investeringen, werkwijzen en communicatie.                                                                 |
| <b>Consequenties voor cliënten en professionals</b> | Garandeer de continuïteit van zorg voor cliënten (overgangsregeling) en bepaal de voorwaarden voor de overgang van professionals.                                                                                                           |
| <b>Sturing en Verantwoording</b>                    | Schets het toekomstig proces van sturing en verantwoording en de consequenties voor de informatiepositie en behoefte van de gemeente en zorgaanbieder. Neem daarin ook mee wat de gevolgen zijn voor de verantwoording aan de gemeenteraad. |

### ***Draagvlak voor verandering bij stakeholders***

Concretiseer en doorleef met aanbieders en andere stakeholders (cliëntenraden, scholen, huisartsen, gezondheidszorg, wijkagenten et cetera) de gezamenlijke ambitie: wat vinden we belangrijk voor onze inwoners. Wat betekent dat voor onze gezamenlijke ambitie? Kunnen we dat in leidende principes formuleren?

Door deze ambitie met elkaar concreet te maken ontstaat de positieve energie die nodig is om de omslag naar taakgericht werken mogelijk te maken. Dit wil niet zeggen dat je het altijd eens wordt en/of dat er alleen inhoudelijke argumenten boven tafel komen.

Als gemeente weeg je de argumenten vanuit het perspectief van de inwoner (waarom zegt een bepaalde stakeholder bijvoorbeeld dat iets goed of slecht zal uitpakken). Bovendien is het aan de gemeente om de dialoog als een veranderproces in te richten en te begeleiden, omdat van alle betrokkenen een omslag in denken en handelen zal worden gevraagd: namelijk ophouden met te denken in 'recht op een product' en beginnen met denken in termen van oplossingen op maat, die niet noodzakelijkerwijs altijd in de vorm van professionele hulp geboden wordt.

## **STAP 4: Selecteer een opdrachtnemer (inkoopproces)**

### **4.1 Perspectief van de gemeente**

Kies je als gemeente voor uitbesteden, dan zijn er verschillende mogelijkheden voor de inkoop; subsidie, overheidsopdracht of 'open house'. Kies je ervoor om de uitvoering uit te besteden via populatiebekostiging, dan zal dit zich doorgaans kwalificeren als een overheidsopdracht en dus tot de verplichting om de uitvoering hiervan (Europees) aan te besteden. De aanbestedingsprocedure start met het in de markt zetten van de integrale opdracht en eindigt met het ondertekenen van een contract met de geselecteerde partner(s). Zie ook bijlage IV.

### ***Marktdialoog met geïnteresseerde aanbieders***

Eerder heb je al samen met het veld de contouren van de opdracht gedefinieerd. In deze stap word je concreter en meer gericht op de daadwerkelijke inkoopprocedure. Vanaf dit moment is het van belang om transparant te zijn voor alle mogelijk geïnteresseerde aanbieders en te zorgen dat dezelfde informatie voor iedereen beschikbaar is. Organiseer in deze stap een marktconsultatie, of marktdialoog. Hierin bespreek je welke opdracht je voornemens bent in de markt te zetten, waarbij je de aanbieders om input vraagt. Concreet bespreek je:

1. Ideeën en gedachten voor de scope en de omvang van de integrale opdracht

2. De selectie- of gunningscriteria
3. Voor- en nadelen van de beoogde opdrachtafbakening
4. De mogelijkheid om ruimte te creëren voor specifiek aanbod
5. Het lijstje van knelpunten en kansen dat je eerder bepaalt hebt

Op deze manier werk je als gemeente samen met aanbieders aan innovatieve en meer integrale oplossingen, en verken je of de randvoorwaarden die je wilt stellen voldoende realistisch zijn.

Bepaal de tijd die nodig is voor aanbieders om eventueel een samenwerkingsverband te vormen, afhankelijk van de aard en omvang van de integrale opdracht. Dit heeft gevolgen voor de doorlooptijd van je aanbestedingsprocedure. Minimaal heb je je te houden aan de termijn uit de Aanbestedingswet, maar deze termijn is bij een complexe opdracht voor de aanbieder niet proportioneel.

### Voorlichting aan het bredere veld

Maak ook de vragen uit het veld concreet. Geef zoveel mogelijk voorlichting op maat: huisartsen zullen met andere vragen komen dan onderwijs, of professionals die werkzaam zijn in het domein waar wordt overgaan tot taakgericht werken. Onnodige zorgen neem je hiermee weg. Geef samenwerkingspartners en cliënten een rol of positie in de inkoopprocedure, zodat je de basis voor toekomstige samenwerking nu al legt (zie ook bijlage IV).

*Utrecht heeft de aanbestedingsprocedure dialooggericht ingericht. Dat betekent dat gedurende de aanbestedingsprocedure over een aantal onderwerpen in gesprek werd gegaan, waardoor een aanbesteding niet alleen maar een papieren exercitie wordt en een inschrijver alleen maar kan reageren op een opdracht van de gemeente, maar waar dat kan wordt gezocht naar momenten waar de dialoog wordt aangegaan. Mooi aan de procedure die Utrecht heeft ingericht is dat ook cliënten en ketenpartners onderdeel uitmaakten van de procedure en daadwerkelijk aan tafel zaten. <https://zorgprofessionals.utrecht.nl/zorg-voor-jeugd/de-inkoop-van-zorg-voor-jeugd/aanbesteding-specialistische-jeugdhulp/>*

## 4.2 Perspectief van de aanbieders

Als aanbieder gebruik je deze periode om je voor te bereiden op een inschrijving en op de consequenties van een eventuele keuze voor samenwerking:

### Tref je voorbereidingen

- ✓ Verken of en hoe je het inkoopproces in wilt gaan: als enkele contractant, als consortium of als nieuw te vormen bedrijf. Welke vorm het meest geëigend is, is afhankelijk van de scope, de schaalgrootte en de inhoud van de integrale opdracht alsook van jouw ambitie als aanbieder.
- ✓ Bereid je voor op de aanbestedingsprocedure.
- ✓ Bereid je ingeval van een consortium of nieuw te vormen bedrijf voor op zorginhoudelijke en bedrijfsvoeringsconsequenties, waaronder onderlinge financiële afspraken en de verantwoording daarop en de wijze waarop je de aansprakelijkheid regelt.
- ✓ Bereid je voor op de gevolgen van de keuze voor een taakgerichte uitvoeringsvariant: de zorgcontinuïteit voor cliënten, continuïteit van het personeel, de mogelijke gevolgen voor de interne bedrijfsvoering, en de gevolgen voor de verhoudingen tot andere aanbieders in het veld.

### **Maak samenwerkingsafspraken als je de opdracht samen uit wilt voeren**

Het kost tijd om een samenwerkingsverband te vormen. Begin tijdig met het zoeken naar partners en het maken van (bestuurlijke) afspraken over de samenwerking. Onderwerpen voor de samenwerkingsagenda zijn onder andere:

- ✓ Delen we dezelfde visie
- ✓ Waar vullen we elkaar aan, welke toegevoegde waarde bieden we een gemeente als we gezamenlijk een samenhangende oplossing kunnen bieden
- ✓ Welke onderlinge afspraken maken we over de verdeling van middelen
- ✓ Wie treedt op als opdrachtnemer (en penvoerder ten tijde van de aanbestedingsprocedure)
- ✓ Wat is er in de uitvoering nodig om de samenhangende oplossing door medewerkers te implementeren en te borgen
- ✓ Hoe kunnen we eventuele risico's gezamenlijk beperken
- ✓ Hoe regelen we de samenwerking juridisch
- ✓ Hoe gaan we met elkaar om als we acteren als samenwerkingsverband, maar elders wellicht als concurrenten

## **STAP 5: Werk samen tijdens implementatiefase**

Neem voldoende tijd voor de periode tussen de gunning van het contract en de ingangsdatum van het contract. Een half jaar is reëel als in deze periode ook de overgangsregeling van cliënten valt. In deze periode bereiden zowel de gemeente, de nieuwe uitvoerder, als het omliggende veld zich voor op de nieuwe situatie en op een warme overdracht.

### **5.1 Gezamenlijke aandachtspunten**

- ✓ Wisseling van uitvoeringspartners
- ✓ Overgangsregeling voor cliënten
- ✓ Voorbereiding op de uitvoering

#### **Wisseling van uitvoeringspartners**

Wellicht neem je als gemeente afscheid van bestaande uitvoerders en treden nieuwe uitvoerders toe. Doe dit zorgvuldig en bereidt het goed voor. Dit betekent:

- Tijdig opzeggen
- Borgen van een warme overdracht
- Praktische uitwerking: goed informeren, bezwaarprocedures

Als gemeente registreer je dit proces. Ook hierover zijn kaders zijn geformuleerd in de aanbesteding.

#### **Overgangsregeling voor cliënten**

Informeer cliënten over de aard en inhoud van de overgangsregeling, de consequentie ervan in individuele gevallen en hoe de regeling in praktische zin wordt uitgevoerd. Richt een helpdesk in, samen met de nieuwe uitvoerder, om vragen van cliënten en inwoners over de regeling te kunnen beantwoorden. Stel een gezamenlijk communicatieplan op. Zie ook bijlage I hoofdstuk 5.

#### **Voorbereiding op uitvoering**

Tref als gemeente en uitvoerder voorbereidingen op praktische zaken relevant voor de uitvoering. Het gaat om: ICT, huisvesting, aanname en overname van personeel. Maar ook om investeringen in het netwerk van partijen dat actief is rondom cliënten en inwoners.

## 5.2 Aandachtspunten voor aanbieders

- ✓ Onderlinge afspraken over financiën
- ✓ Beperk administratieve lasten
- ✓ Regel juridische zaken
- ✓ Bereid de andere manier van werken voor

### *Onderlinge afspraken over financiën*

Populatiebekostiging draagt aan de kant van de aanbieder bij aan het creëren van nieuwe vormen van integrale, collegiale samenwerking en vermindering van bureaucratie en administratieve lasten. Populatiebekostiging vraagt van leden van een consortium om goede onderlinge afspraken te maken over de verdeling van het bedrag; wie krijgt welk aandeel, wie doet welke investering en verschuift de verdeling mogelijk gedurende de contractduur? Het is van belang om hier van tevoren goede afspraken over te maken en die op directie/bestuurlijk niveau te borgen.

De wijze waarop onderlinge afspraken worden vastgelegd kan bepalend zijn of er sprake is van btw-vrijstelling. Het is verstandig hierover van tevoren advies te vragen aan de belastinginspecteur.

### *Beperk administratieve lasten*

Omdat er bij taakgericht geen producten worden gedefinieerd is het niet langer nodig om op productniveau de administratie in te richten. Het is aan jou als aanbieder te bepalen welke registratie en administratie je nodig hebt voor je bedrijfsvoering. Houd daarbij rekening met het doel dat je wil bereiken met de uitvoering van de opdracht: werken met en registreren in producten beperkt de ruimte voor de professional en het denken in oplossingen. Dat geldt ook voor de onderlinge administratie tussen samenwerkingspartners op het moment dat je onderling op basis van producten gaat verrekenen. Als organisatie maak je hierin je eigen afweging, realiseer je dat de opdrachtgever er niet om vraagt.

Administratie met betrekking tot facturatie is in ieder geval niet langer nodig. Ook de administratie die gekoppeld is aan het vertalen van afspraken met de cliënt naar beschikkingen is in principe niet meer nodig of veel beperkter geworden.

Als aanbieder kun je te maken hebben met meerdere opdrachtgevers, die niet allemaal taakgericht werken. Als het aandeel van de opdracht taakgericht heel klein is in vergelijking met andere opdrachtgevers is het de vraag of je als aanbieder hiervoor je administratie anders in wilt richten. Bedenk daarbij dat taakgericht werken professionals de kans biedt om te werken vanuit de benodigde oplossing in plaats vanuit een (standaard-) product. Vraag hen dus niet iets te registreren of administreren dat je niet echt nodig hebt en wellicht zelfs belemmerend werkt voor een andere manier van werken. De kansen en mogelijkheden van taakgericht komen optimaal tot hun recht als je die consistent doorvoert in je eigen administratie.

### *Bereid de andere manier van werken voor*

Werken vanuit een nieuwe visie en het vormgeven van taakgericht werken kost tijd. Voor een aanbieder betekent dit dat op alle niveaus in de organisatie en voor alle disciplines moet worden doordacht wat de nieuwe manier van werken betekent voor het dagelijkse werk (welk type medewerkers heb ik hiervoor nodig, welke opleiding/begeleiding hebben zij nodig, hoe sturen we die consistent aan, hoe leggen we verantwoording af aan de raad van bestuur, wat vraagt het van de ICT-oplossingen, etc.). Denk niet alleen aan personeel in de uitvoering, maar ook aan

ondersteunende disciplines. De veranderopgave is een proces dat meerdere jaren in beslag neemt. Je bent er niet met een training van de medewerkers voorafgaande aan de implementatiedatum. De gevraagde verandering vraagt een intensief traject met continu opleiding en ruimte voor gezamenlijk leren.

Een andere manier van werken betekent ook een verandering voor de cliënt. Die krijgt misschien niet meer wat hij altijd kreeg. En ook al sluit de beoogde verandering bij aan een betere en duurzamere oplossing voor de cliënt, veranderen is altijd lastig. Denk als aanbieder ook van tevoren na hoe je de cliënt mee gaat nemen in dit proces. Hoe communiceer je, hoe laat je zien dat wat je doet bijdraagt aan een duurzame oplossing voor de cliënt? De verandering in het sociaal domein is een maatschappelijk vraagstuk waar aanbieder en gemeente bij uitstek samen in moeten optrekken.

### **Regel juridische zaken**

Als aanbieders moet je ook goede afspraken maken over de aansprakelijkheid en hoe je onderling acteert in geval zich een situatie voordoet waarbij dit relevant is. Het kan helpen om als leden van een consortium een rechtsvorm op te richten van waaruit aansprakelijkheid maar ook zaken als personeel en dergelijke geregeld kunnen worden.

## **STAP 6: Voer de opdracht uit in partnerschap**

Op basis van de ervaringen van gemeenten en aanbieders die de overgang naar taakgericht werken hebben gemaakt benoemen we hieronder de belangrijkste aandachtspunten:

- ✓ De positie van de inwoner
- ✓ Contractmanagement in de praktijk
- ✓ Monitoring en informatievoorziening

### **De positie van de inwoner**

Geef cliënten en inwoners een rechtstreekse stem in het transformatie- en uitvoeringsproces, die meer is dan de klassieke client- of inwonersraad. Cliënten en hun ervaringen kunnen bijvoorbeeld een centrale rol krijgen in het lerend transformeren. 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 met daarin de inwoner in het midden. Hierbij is leren op alle niveaus van belang (inwoner, professionals, beleidsmakers, managers en bestuurders) maar juist ook op de intensiteit van leren: het leren op drie niveaus (zie bijlage III).

### **Contractmanagement**

Richt de uitvoering van het contractmanagement in conform de bedoeling van taakgericht werken: gericht op de transformatieopgave en het laag houden van de administratieve lasten.

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, inkoop en veranderkennis.

Zorg voor een goed bestuurlijk-ambtelijk samenspel en geef hierin ook ambtelijk eindverantwoordelijken (directie) een positie. Onderdeel hiervan is weten wie wanneer in welk overleg welke onderwerpen bespreekt.

In de praktijk van taakgericht werken zien we dat de contractmanagers van gemeente en hun evenknieën vanuit de uitvoerder gezamenlijk een transformatie plan trekken, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheden. De contractmanager van de gemeente fungeert ook als ambassadeur van het gedachtegoed achter de taakgerichte opdracht en de keuzes die daarin zijn gemaakt. Dit geldt ook voor de verantwoordelijken van de opdrachtnemer.

*In Utrecht is de rol van contractmanagement zeer consistent uitgewerkt. Zowel inhoudelijke beleidsmedewerkers, accounthouders, controllers, juristen, etc. ademen de visie en sturingsfilosofie en handelen daar ook naar. Het contractmanagement ligt bij de accounthouder (de inhoudelijk verantwoordelijke) die het inhoudelijke gesprek voert. Deze haalt er alle disciplines bij die nodig zijn. Sturing en monitoring wordt vormgegeven vanuit het model van Simons. Utrecht stuurt hiermee vanuit hun waarden en leidende principes, data worden gebruikt om te zien waar ze staan, maar door ze te duiden en gezamenlijk te leren brengt het ze verder in hun ambitie. Doordat wordt gewerkt vanuit een eenduidige methodiek en ingezet wordt op gezamenlijk trainen en intervisie wordt het contractmanagement visie-gedreven en consistent uitgevoerd.*

<https://zorgprofessionals.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-zorgprofessionals/2018-10-inkoopstrategie-Jeugd.pdf>

### Monitoring en informatievoorziening

Richt de monitoring en verantwoording in op de afspraken uit het contract, op de doelen en op de gewenste beweging die daarin zijn vastgelegd. Er wordt op een andere manier en op andere parameters gestuurd. Niet alleen op de kengetallen van zorg (afkomstig uit de basisadministratie van de aanbieder) maar op de inhoud van zorg (informatie achter de kengetallen, de consequenties ervan). Alle informatie wordt gebruikt vanuit het oogpunt om een meet- en verbeterbeweging in gang te zetten en te houden. Als gemeente moet je je houden aan het eigen voornemen de administratieve lasten tot een minimum te beperken. Tegelijkertijd is het blijvend nodig om eigen inzicht te behouden in het functioneren van het hele stelsel.

De aanbieder verantwoordt niet op het niveau van individuele cliënten. Echter, om het behalen van de genoemde doelen en gewenste bewegingen te laten zien kun je als zorgaanbieder wel gebruik maken van je eigen registratie op cliëntniveau (bijvoorbeeld: daling van uithuisplaatsingen met x %, versterking sociaal netwerk door verhoging deelname aan sport of vrijetijdsbesteding met xx %).

Het maken van een verantwoordingsrapportage op resultaat is nieuwe materie. Realiseer je als aanbieder dat een gemeente heel benieuwd is naar deze rapportage en deze vaak ook gedeeld worden met bijvoorbeeld de gemeenteraad. Daarmee zijn de stukken openbaar en voor iedereen inzichtelijk. Een rapportage moet dus een realistisch beeld vertonen, maar is ook het visitekaartje van de aanbieder en draagt bij aan draagvlak onder ketenpartners en inwoners. Een verantwoordingsrapportage bevat ook andere informatie dan voorheen wellicht het geval was. Zorg dat deze makkelijk uit systemen te destilleren is (en denk dus

*Alphen aan den Rijn: Op 18 juni 2020 organiseerde GO! voor jeugd een leercirkel voor huisartsen en praktijkondersteuners. Insteek was elkaar beter te leren kennen en vooral te kijken hoe de samenwerking soepeler kan verlopen. Huisartsen en jeugdhulp zijn belangrijke partners met een eigen insteek en werkwijze. Veel te bespreken dus, in een goede constructieve sfeer. Een algemene bevinding tijdens deze bijeenkomst is dat er nog het een en ander te verbeteren valt aan de communicatie met huisartsen en POH's, daar gaan we onze schouders onder zetten.*

goed na welke informatie je vanaf het begin wenst vast te leggen) is en eenvoudig kan worden geduid. Het is belangrijk om op het vormgeven van de verantwoording een gedegen plan van aanpak te maken.

Zorg als gemeente voor je behoud van een onafhankelijke informatiepositie. Gebruik ook bronnen als ervaringsonderzoeken onder cliënten en stakeholders, en een structurele investering in de relaties met je stakeholders (cliëntenraden, scholen, verwijzers etc.).

#### *Tot slot.....*

Transformeren gaat niet vanzelf en niet zonder weerstand. Ook omdat het gepaard gaat met schaarste van middelen, gaat het pijn doen en schuren. Dat geldt voor alle betrokkenen; binnen de gemeente, binnen de (nieuwe) uitvoerder, voor inwoners en Wmo- en jeugdhulp-clients, en voor de gemeenteraad. Het kan zijn dat incidenten (in)direct de media bereiken en vaak ook de raad, wat 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.

In het contract is al overeengekomen op welke wijze er met knelpunten, tekorten, klachten en andere risico's wordt omgegaan.

## Bronnen

- Binnenlands bestuur, Onvoldoende knoppen om aan te draaien (2019)
- Binnenlands bestuur, Ondoordacht inkopen (2018)
- Centrale raad van beroep, ECLI:NL: CRVB:2018:3241 (2018)
- CPB Taken uitbesteed, maar dan? De gemeente als inkoper binnen het sociaal domein (2015)
- Gemeente Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem, help het kind waar het thuis is
- Gemeente Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem, Infographic aanbesteding jeugdhulp. (2017)
- Gemeente Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem, Randvoorwaarden voor transformatie. Inkoop Jeugdhulp 2018-2021. Sterke partners voor de jeugd (2018)
- Gemeente Alphen aan den Rijn, Aanbestedingsdocument Europese openbare aanbesteding (2017)
- Gemeente Heerlen, Meerjarig Bestuurlijk Programma 2019-2022. Begroting-2019 (2018)
- Gemeente Hollands Kroon, Inschrijfleidraad. Europese aanbesteding conform de procedure voor B-diensten. De koers naar partnerschap in zorg (Taken Jeugdwet, Wmo & voorliggende voorzieningen) (2015)
- Gemeente Leiden, Notitie op weg naar de toekomstige sterke sociale basis (2019)
- Gemeente Lelystad, Kadernota sociaal domein (2018)
- Gemeente Utrecht, Strategie contracteren Aanvullende Zorg Wmo vanaf 2020 (2018)
- Gemeente Utrecht, Strategie contracteren Aanvullende Zorg Jeugd vanaf 2020 (2018)
- Gemeente Utrecht, Aanbesteding aanvullende zorg Jeugd. Ontwikkelen in partnerschap (2019)
- Gemeente Utrecht, Aansluiten bij de kracht van mensen: Utrecht vernieuwt de sociale zorg (2017)
- Gemeente Utrecht, sturen en monitoren vanuit de bedoeling (2019)
- ISD, Analyse overeenkomsten grondplaat en leergang inkoop jeugd door EHdK (2019)
- ISD, Standaardartikelen administratieve processen voor Wmo en Jeugdwet (2017)
- ISD, Standaardartikelen uitvoeringsvarianten WMO & Jeugdwet . Taakgerichte uitvoeringsvariant (2016)
- ISD, Wijzigen van Europees aanbestede contracten en subsidies (2016)
- ISD, De taakgerichte uitvoeringsvariant in Utrecht en Alphen aan den Rijn: analyse en bevindingen (2019)
- ISD, grondplaat tbv regieteam (2019)
- KPMG, Populatiebekostiging waarom wat en hoe? (2013)
- KPMG, Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen (2020)
- NDSD, De rol van populatiebekostiging in het sociaal domein. Verder komen met ‘de bedoeling centraal’ (2016)
- NDSD, VNG, VWS, Sturing en bekostiging van de tweede lijn - Knoppen voor inrichten, prikkelen en beheersen” (2013)
- Netwerk Nobis, Inspiratiesessie jeugdhulp Altena. Ruimte voor transformatie in een beheersbaar stelsel (2019)
- NJi, Inkoop jeugdhulp door gemeenten. Hoe zit het. Facts & figures (2018)
- NJi, Monitor gemeentelijke zorginkoop (2018)
- NSOB, Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren (2014)

- Ondersteuningsteam decentralisaties, White paper contractmanagement binnen sociaal domein (2016)
- Pianoo, Aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet. Een handreiking (2017)
- Pianoo, Handreiking marktconsultatie (2016)
- Platform31, Eenvoud en de bedoeling - concept (2020)
- PPRC, Monitor Gemeentelijke zorginkoop (2018)
- Raad voor het openbaar bestuur, Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving (2012).
- Rebel, Interventies en potentiële efficiencywinst integrale jeugdhulp. In het kader van aanbesteding opdracht door gemeenten Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem (2017)
- Rijksoverheid, kamerstukken, Kamerbrief over aanpak inkoop en aanbesteden sociaal domein (2019)
- RogPlus, Inkoopdocument Wmo 2020. Meedoen in de stad met ondersteuning op maat. Maassluis - Vlaardingen - Schiedam (2019)
- Scharmer O., Theory U (2014).
- Servicepunt 71, Aanbestedingsleidraad Leiderdorp. Samen Leiderdorp - een goede basis ten behoeve van Gemeente Leiderdorp (2018)
- Simons, Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal. (1995)
- Sioo, Herkenbare ontwikkelingsfasen bij het verbeteren van inkoop in het sociale domein. Whitepaper inkoop sociale domein (2019)
- VNG, AMvB reële prijs Wmo 2015. Handelingsperspectieven voor gemeenten (2017)
- VNG, bekostiging jeugd-GGZ-inspanningsgericht. Een handreiking ter ondersteuning bij de overgang van de DBC-systeem naar een andere vorm van bekostiging (met ingang van 2018) (2017)
- VNG, Factsheet bekostigingsmodellen (2015)
- VNG, Handreiking overheidsopdracht en subsidie (2013)
- VNG, Leergang inkoop jeugdhulp (2018)
- VNG, Overzicht toepassing ISD standaarden per jeugdregio (2017)
- VNG, Pilotstarter, aanbestedingsprocedure gemeenten Alphen aan den Rijn, Nieuwkoop en Kaag en Braassem. Opdrachtomschrijving Sociale Participatie (2014)
- VNG, Toelichting bekostigingsmodellen
- VNG, Voorbeeld bekostigingsmodel Utrecht (2015)
- Zorginstituut Nederland, Handreiking uitvoeringsvarianten iWmo en iJw. Voor gemeenten en zorgaanbieders, ter ondersteuning bij de keuze voor en implementatie van uitvoeringsvarianten (2017)
- Zorglandschap jeugd & EHdK, Inkoop jeugdhulp. Zeven goede gewoonten (2018)

## Bijlagen

# Verkenning taakgericht werken in Jeugdwet en Wmo

**Netwerk Nobis**



**Partners** in jeugdbeleid

## Inhoud

|                                                                                                |               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Bijlage 1: Kenmerken taakgericht werken nader toegelicht</b>                                | <b>29</b>     |
| 1. Integrale opdracht met ruimte voor innovatie                                                | 29            |
| 1.1. <i>De inwoner centraal</i>                                                                | 30            |
| 1.2. <i>Ruimte voor aanbieder en professional</i>                                              | 30            |
| 2. Inhoudelijke samenhang en schaalgrootte                                                     | 31            |
| 2.1. <i>Voor welke onderdelen van Jeugdwet en Wmo is taakgericht geschikt</i>                  | 31            |
| 2.2. <i>Afbakening</i>                                                                         | 31            |
| 2.3. <i>Schaalgrootte en regionale samenwerking</i>                                            | 32            |
| 2.4. <i>Toegang als onderdeel van de opdracht</i>                                              | 33            |
| 2.5. <i>Samenwerking met het aanpalende veld vervlechten in de opdracht</i>                    | 34            |
| 3. Vast bedrag, ruime looptijd                                                                 | 36            |
| 3.1. <i>Contractduur</i>                                                                       | 36            |
| 3.2. <i>Bekostigingsmodel: populatiebekostiging</i>                                            | 36            |
| 3.3. <i>Populatiebekostiging versus lumpsumbekostiging</i>                                     | 37            |
| 3.4. <i>De hoogte van het bedrag en proportionele risicoverdeling bij populatiebekostiging</i> | 37            |
| 3.5. <i>AMvB reële kostprijs</i>                                                               | 39            |
| 4. Minimale administratieve lasten                                                             | 39            |
| 4.1. <i>Randvoorwaarden voor monitoring en contractmanagement</i>                              | 40            |
| 4.2. <i>Informatie-uitwisseling, berichtenverkeer</i>                                          | 40            |
| 4.3. <i>Afspraken met de accountants</i>                                                       | 41            |
| 5. Specifieke elementen bij de inrichting van de opdracht                                      | 41            |
| 5.1. <i>Kleine aanbieders</i>                                                                  | 41            |
| 5.2. <i>Persoonsgebonden budget</i>                                                            | 41            |
| 5.3. <i>Hoofd- en onderaannemers</i>                                                           | 41            |
| 5.4. <i>Verwijzers in de Jeugdwet</i>                                                          | 42            |
| 5.5. <i>Overgangsregeling cliënten</i>                                                         | 42            |
| 5.6. <i>Het vastleggen van afspraken met de cliënt/beschikken</i>                              | 43            |
| 6. Onderscheid Jeugdwet en Wmo                                                                 | 43            |
| <br><b>Bijlage 2 Eenvoud en de bedoeling in 4 taakgerichte gemeenten (CONCEPT)</b>             | <br><b>44</b> |
| <br><b>Bijlage 3: Sturingsvisie en strategisch partnerschap</b>                                | <br><b>50</b> |
| <br><b>Bijlage 4: Inkoop</b>                                                                   | <br><b>58</b> |
| 1. Zelf doen of uitbesteden                                                                    | 58            |
| 2. Combinatie van bekostiging, uitvoeringsvariant en inkoopvorm                                | 59            |
| 3. Aanbestedingsprocedures                                                                     | 59            |
| 4. SAS-procedure                                                                               | 61            |
| 5. Marktconsultatie                                                                            | 62            |
| 6. Clusteren                                                                                   | 62            |
| 7. Autoriteit Consument en Markt                                                               | 63            |
| 8. Speciale aanbevelingen bij taakgericht                                                      | 63            |

## 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 hebben<sup>1</sup>.

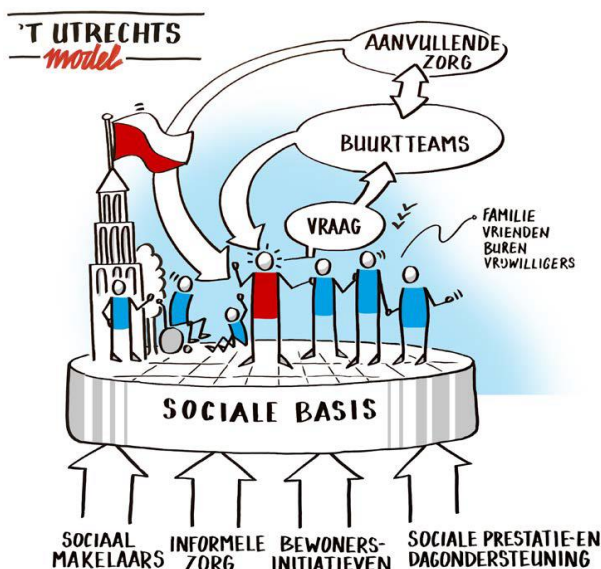
#### 2.4. Toegang als onderdeel van de opdracht

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.

<sup>1</sup> 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 heeft<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> 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<br>2019 | 2020<br>2021 | 2022<br>2023 |
|--------------------------------------|---|------------------------------------------------------------------------|--------|--------------|--------------|--------------|
| Omvang potentiële<br>efficiencywinst | P | Preventieve en duurzame<br>zorg- en ondersteuning                      | I V    | 0            | +            | ++           |
|                                      |   | Slimme intake                                                          | P D V  | 0            | +            | ++           |
|                                      |   | Integrale zorgtrajecten en<br>arrangementen                            | P D V  | +            | ++           | ++           |
|                                      | D | Slim organiseren                                                       | P D I  | +            | +            | ++           |
|                                      |   | Innovatief nieuw aanbod                                                | P D I  | +            | ++           | ++           |
|                                      | I | Substitutie van residentieel<br>naar ambulante en<br>gezinsvervangende | P D    | +            | ++           | ++           |
|                                      | V | Normaliseren<br>(substitutie van 1* naar 0* lijn)                      | V      | +            | ++           | ++           |
|                                      |   | Wegnemen perverse prikkels<br>die samenhangen met p*q<br>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 verantwoording 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 Wmo<sup>3</sup>. Het conceptwetsvoorstel<sup>4</sup> 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.

<sup>3</sup> Wmo 2015: Wetsvoorstel resultaatgericht beschikken en vereenvoudigen geschilbeslechting

<sup>4</sup> 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

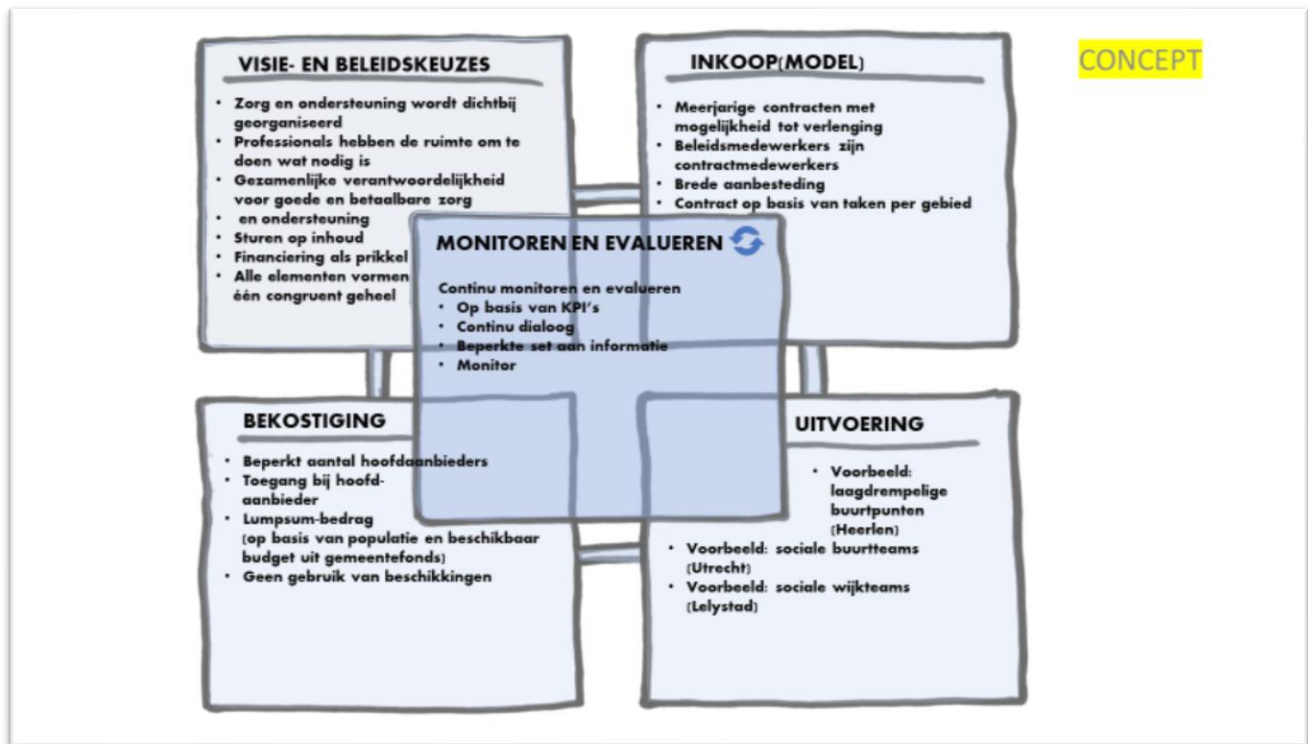
#### Introductie

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 werkprijken 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

**CONCEPT**

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 hoeft 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).

**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

**Rode draad 6:****CONCEPT**

Wij hebben monitoring en verantwoording zodanig ingericht dat wij risico's in beeld hebben en kunnen (bij) sturen en tegelijkertijd de administratieve lasten zoveel mogelijk beperken

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****CONCEPT**

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

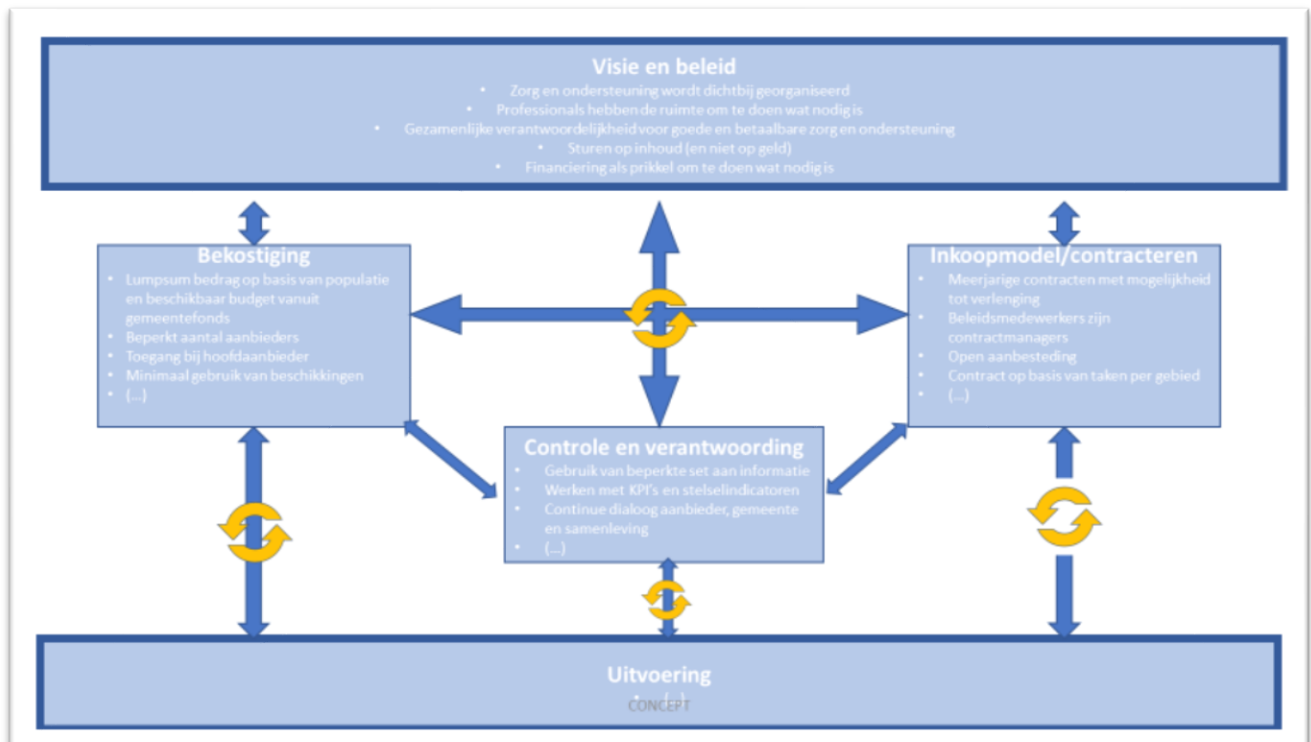
- Over het algemeen tevreden cliënten;
- Over het algemeen tevreden professionals;
- We voeren het inhoudelijk gesprek met onze partners over waar het om draait: verbeteren van zorg en ondersteuning voor onze inwoners;
- Zorg en ondersteuning is inmiddels op een andere manier georganiseerd ten opzichte 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 krappert 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.<sup>5</sup>

### Vier vormen van overheidsbetrokkenheid



<sup>5</sup> 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 terrein<sup>6</sup>.

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).

---

<sup>6</sup> 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.*

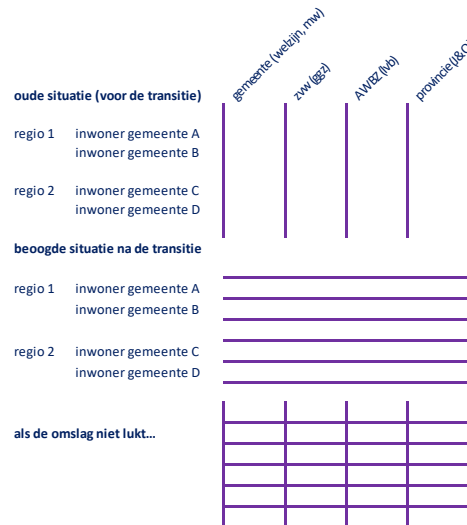
*Aansluiten bij de kracht van mensen: Utrecht vernieuwt de sociale zorg (Gemeente Utrecht, 2017)*

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 betekenen<sup>7</sup>. 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

<sup>7</sup> 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”<sup>8</sup>.

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

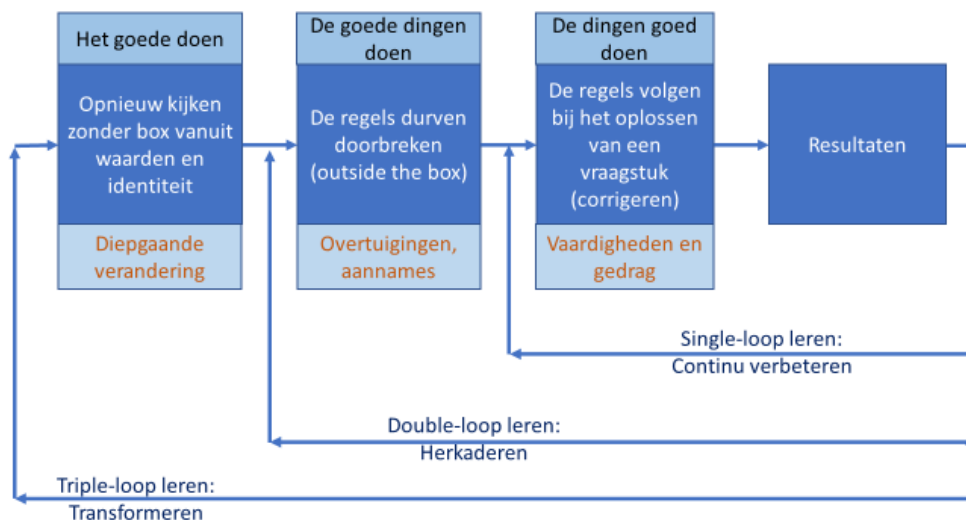
---

<sup>8</sup> 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 domein<sup>9</sup>. 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 zijn<sup>10</sup>:

- 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'                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Voordelen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is weinig administratieve rompslomp, voor zowel gemeente als uitvoerende organisatie.</li> </ul>                                                         | <b>Voordelen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De overeenkomst is afdwingbaar.</li> <li>• De gemeente kan sturen op inhoud en kwaliteit, door het opstellen van een programma van eisen en het stellen van gunningscriteria.</li> <li>• De gemeente kan met een overzichtelijk aantal partijen contracten afsluiten.</li> </ul> | <b>Voordelen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De aanbestedingsregels zijn niet van toepassing, waardoor het inkoopproces minder administratie vraagt dan bij een aanbesteding.</li> <li>• De gemeente kan sturen op kwaliteit en inhoud.</li> <li>• De gemeente kan tussentijds een overeenkomst afsluiten met nieuwe zorgaanbieders.</li> </ul> |
| <b>Nadelen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De uitvoering van de hulp is niet afdwingbaar.</li> <li>• De gemeente heeft weinig mogelijkheden om te sturen op bijvoorbeeld kwaliteit en inhoud.</li> </ul> | <b>Nadelen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voor een overheidsopdracht gelden de Europese aanbestedingsregels. Dit vraagt een administratief proces van zowel de gemeente als de aanbieders.</li> <li>• De gemeente kan niet tussentijds een overeenkomst afsluiten met nieuwe zorgaanbieders.</li> </ul>                      | <b>Nadelen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente heeft geen invloed op het aantal partijen waarmee zij een contract afsluit.</li> <li>• De gemeente moet tarieven vaststellen.</li> <li>• Er is veel contractmanagement nodig.</li> </ul>                                                                                                 |

<sup>9</sup> <https://www.inkoopsociaaldomein.nl/>

<sup>10</sup> <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 bekostiging<sup>11</sup> 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 besteden<sup>12</sup>. De gemeente heeft hierbij keuze uit verschillende aanbestedingsprocedures om afspraken te maken met aanbieders. De aanbestedingsprocedure omvat de gemeentelijke

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

<sup>12</sup> 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 2.2<sup>13</sup> - 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 Jeugdwet<sup>14</sup>

<sup>13</sup> [https://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/2019-04-18#Deel2\\_Hoofdstuk2.2](https://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/2019-04-18#Deel2_Hoofdstuk2.2)

<sup>14</sup> <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-procedure<sup>15</sup>. 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<br>artikel 2.39, lid 2                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Niet verplicht<br>overige artikelen                                                                                                                                                                                            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• informatie-uitwisseling via elektronische middelen</li> <li>• (voor)aankondiging</li> <li>• technische specificaties</li> <li>• Eigen verklaring (UEA) (indien uitsluitingsgronden of geschiktheidseisen worden gesteld)</li> <li>• verslaglegging en bekendmaking</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• termijnen voor (voor)aankondiging (paragraaf 2.3.2.3)</li> <li>• uitsluitingsgronden</li> <li>• geschiktheidseisen</li> <li>• selectiecriteria</li> <li>• gunningscriteria</li> </ul> |

##### *Voorbeelden gebruik SAS-procedure:*

Gemeente Utrecht: Aanbesteding Aanvullende Zorg voor Jeugd, ontwikkelen in partnerschap<sup>16</sup>.

Gemeente Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem: Aanbesteding Jeugdhulp 2018-2021 Sterke partners voor de jeugd<sup>17</sup>.

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

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

<sup>17</sup> <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 Tendered<sup>18</sup>.

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 verplichtend<sup>19</sup>.

## 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;

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

<sup>19</sup> <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 ACM<sup>20</sup> 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.

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