

Het nieuwe contracteren

Vergroot je impact dankzij opgave- en gebiedsgericht contracteren in het sociaal domein

Van het gebaande pad af? Ja dus

Binnen het sociaal domein bestaan verschillende vormen van financiering en contractering. Ieder met zijn eigen kenmerken en voor- en nadelen. Gegeven de wil én de noodzaak om effectiever te werken in het sociaal domein zien we als Sociaal Werk Nederland ondertussen wel welke kant het uit zou moeten. Gevraagd wordt een inkoopstelsel:

- Waarmee je kunt sturen op de gewenste resultaten voor de burger.
- Dat de professional de ruimte geeft om te komen tot passende en goede dienstverlening.
- Dat bijdraagt aan vernieuwing en continuïteit van de ondersteuning.
- Dat eenvoudig bevordert.

Zo'n inkoopstelsel kun je volgens ons het best realiseren met (vormen van) opgave- en gebiedsgericht contracteren. Dat past het best bij de beoogde transformatie in het sociale domein: zorgen voor een sterke sociale basisstructuur in dorpen, wijken en buurten. Bouwstenen daarvoor zijn vormen van ondersteuning en dienstverlening die dicht bij huis worden aangeboden, die aansluiten bij de feitelijke (zorg- en ondersteunings)behoefte van burgers en hun kansen op (arbeid)participatie vergroten.

Of je tot zo'n opgave- en gebiedsgericht contract komt via aanbesteden of subsidiëring is volgens ons minder relevant. De veronderstelling dat je bij aanbesteding de resultaten scherper kunt definiëren dan bij subsidies strookt niet met de werkelijkheid. De praktijk van de [Gouden Gemeenten](#) laat zien dat met beide vormen uitstekende resultaten worden bereikt.

We zien de route van aanbodgericht naar opgave- en gebiedsgericht contracteren als een gezamenlijke ontdekkingsreis in het sociale domein. Het contracteringsproces is geen éénrichtingsverkeer. Het vraagt om lef, ruimte en moed om de gebaande paden te verlaten. Het beoogde reisgezelschap bestaat uit gemeente(n), lokale en regionale aanbieders, bewoners en maatschappelijke organisaties. Onder regie van de gemeente voeren zij ter voorbereiding gesprekken over de bestemming en ontwikkelroutes. Over het al dan niet inlassen van tussenstops op weg naar de eindbestemming, afhankelijk van bagage en reiservaring van de deelnemers. Wat je samen meemaakt tijdens de reis naar het doel, heeft soms meer waarde dan het bereiken van het doel. Het samen reisplannen maken, biedt geen reisgarantie. De reisleider bepaalt uiteindelijk wie er mee op reis gaan.

Met deze notitie bieden we een routekaart voor het gesprek over visie op samenwerking, marktordening, transitiepaden, contractering en monitoring.

Inhoudsopgave

1. Gezamenlijke route naar opgave- en gebiedsgericht contracteren.....	4
2. De routekaart	6
2.1 Richtingaanwijzers voor gesprek over visie op samenwerking.....	6
2.2 Dialoog over marktordening, sturing en bekostiging.....	6
2.3 Impactagenda: de opgaven	8
2.4 Ontwikkelagenda- en organisatie.....	9
2.4.1 Organiseer het partnership	9
2.4.2 Zorg voor een helder begrip van opgave- en gebiedsgericht contracteren.....	9
2.4.3 Spreek ontwikkel- of transitiepaden af	9
2.4.4 Maak goede contractafspraken.....	10
2.4.5 Maak goede monitorings- en effectmetingsafspraken	12
3. Wijze van contracteren: aanbesteding of subsidiëring	13
3.1 Verplicht aanbesteden in het sociaal domein?	13
3.2 Subsidie en verstrekken overheidsopdracht	13
3.2.1 Subsidie.....	13
3.2.2 Overheidsopdracht	14
3.3 Procedures passend bij opgave- en gebiedsgericht contracteren in het sociaal domein	14
4. Bronvermelding	16

1. Gezamenlijke route naar opgave- en gebiedsgericht contracteren

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering in het sociale domein. Zij staan immers dicht(er) bij hun burgers dan het Rijk en weten wat er gebeurt in de wijk. De decentralisaties bieden burgers, gemeenten en aanbieders de kans om te komen tot een samenhangend geheel van ondersteuning.

De kracht van burgers en hun sociale netwerken is het uitgangspunt. Deze ambitie heet ook wel "de bedoeling". Vele partijen erkennen echter dat ze zijn afgedwaald van de route naar "de bedoeling". De systeemwereld is leidend geworden.

Daarom is het tijd voor een radicaal nieuwe route. "Als je de oude wereld wil terugdringen dan moet je het systeem in het hart veranderen," zo stellen de gemeentelijke directeuren sociaal domein. Maar radicaal wil niet per se zeggen: een korte route. Een omweg kan soms verstandiger zijn. Gemeenten, sociaalwerkorganisaties en burgers in de Gouden Gemeenten hebben Sociaal Werk Nederland ervan overtuigd dat het roer om moet. Het is zaak om samen een nieuwe koers uit te stippelen en op reis te gaan.

Basiswaarden: innovatie, daadkracht en transparantie

Wat duidelijk wordt in de campagne Gouden Gemeenten is dat stevig partnerschap tussen gemeenten, inwoners en aanbieders dé sleutel is tot succesvolle transformatie in het sociale domein. Geen harde concurrentie, geen onmogelijke aanbestedingen, geen ivoren torens. Wel innovatie, daadkracht en transparantie. Wel: een heldere opgave en gebiedsgerichte aanbesteding en/of subsidiering.

Dit document focust op opgave- en gebiedsgericht contracteren. Hieronder verstaan wij het overeenkomen van gedefinieerde maatschappelijke vraagstukken voor een afgebakend gebied waarvoor resultaten/doelstellingen zijn geformuleerd. Binnen een geografisch gebied (gemeente, wijk, buurt) is het mogelijk om opgaven te formuleren voor doelgroepen. Dit biedt ook ruimte voor kleinere of gespecialiseerde organisaties. Essentieel daarbij is wel dat dit niet leidt tot financiële verkokering.

Omgekeerde toets

De plattelandsgemeente Zwartewaterland (22.500 inwoners) werkt met de "omgekeerde toets". Daarbij kies je uit een palet van wettelijke mogelijkheden dwars door alle domeinen heen. Met maar één doel voor ogen: de klant zo goed mogelijk helpen volgens de bedoeling van de wet. Want of je nu kijkt vanuit de Participatiewet, de Jeugdwet of de Wmo, het doel is steeds maximale zelfredzaamheid van de burger, zodat deze zo zelfstandig mogelijk kan participeren. Binnen het werken volgens de omgekeerde toets gaat het dus niet om de letter van de wet, maar om de volgende uitgangspunten:

1. Welk effect wil de klant bereiken?
2. Valt dit effect onder de grondwaarden van de wet?
3. Is het besluit ethisch te verantwoorden?
4. Hoe past dit binnen de randvoorwaarden (juridische toets)?

De uitdaging voor de professional hierbij is dus het zoeken en onderbouwen van een voorstel waarmee je de burger wel kunt helpen. Voorwaar geen eenvoudige opgave, maar wel een prachtige uitdaging die ondersteund wordt door de bestuurders van Zwartewaterland. Momenteel zijn ze aan het onderzoeken hoe ze dit -ondanks alle verantwoordingsverplichtingen per domein- ook financieel/budgettair tot elkaar kunnen brengen. (Sociaal bestek aug./sep. 2017, Marlé Nijhuis, gemeente Zwartewaterland)

In de City Deal Inclusieve Stad experimenteren vijf steden in samenwerking met de ministeries van BZK, VWS, SZW en V&J met "doen wat nodig is" voor de inwoners van deze steden. Een van de experimenten behelst een bredere geldstroom als noodzakelijke voorwaarde voor maatwerk en integrale ondersteuning, met zo min mogelijk bureaucratische drukte. Deze bredere geldstroom doorbreekt de huidige financiële verkokering en wordt gevoed uit middelen (of delen daarvan) voor: Wmo Begeleiding, Huishoudelijke Ondersteuning, Jeugdhulp, Participatie en activeringsbeleid, Bijzondere Bijstand, Schuldhulpverlening en Armoedebestrijding. Het beschikbare budget voor de wijk staat vast en is het absolute plafond.

Experiment brede geldstroom in vijf gemeenten

In Leeuwarden in de Inclusieve Wijk Oud Oost (12.544 inwoners) wordt bijvoorbeeld per jaar zo'n 30 miljoen door de gemeente geïnvesteerd in alle vormen van ondersteuning. Dit is zo'n 15 tot 20% van het totaal budget voor het sociaal domein van de gemeente Leeuwarden. Hiervan blijkt circa 10 miljoen beïnvloedbaar door het wijkteam.

Zowel gemeenten als verzekeraars investeren via meerdere interventies in de wijk. Het zou volgens de City Deal mooi zou zijn wanneer er gezamenlijk meer rendement gehaald kan worden uit de financiering van de ondersteuning vanuit de verschillende wetten op het terrein van zorg en ondersteuning.

Sociaal Werk Nederland biedt een leidraad waarmee sociaalwerkorganisaties het gesprek kunnen aangaan met gemeenten en maatschappelijke organisaties over het toewerken naar opgave- en gebiedsgericht contracteren. Het helpt partijen om een gezamenlijke route te ontwikkelen en kan als baken dienen bij de vele keuzes die onderweg gemaakt moeten worden. Houd daarbij wel de beoogde resultaten steeds voor ogen, anders bestaat het gevaar dat gebiedsbekostiging aan het eind van de rit niets anders is dan beschikbaarheidsbekostiging in een nieuw jasje.

De gespreksleidraad biedt hoofdroutes en geen gedetailleerde routekaart of een blauwdruk. Het is aan de betrokken partijen om te reflecteren op hoe de basiswaarden het beste op een meer instrumentele manier "ingevlochten" kunnen worden in de samenwerking en het contracteringsproces. De leidraad kan hiervoor wel een inspiratiebron zijn.

Reistips

Gemeenten, aanbieders en bewoners kunnen een stabiele koers varen door flexibel te opereren. Wat je onderweg samen meemaakt is soms waardevoller dan het doel op zich. Samenreizen betekent niet alleen samenwerken, maar ook een open uitnodiging aan geïnteresseerden om mee te doen en open te staan voor nieuwe ontwikkelingen, diensten, producten en organisaties die gaandeweg relevant blijken.

Flexibiliteit is noodzakelijk om het maatschappelijke middenveld in staat te stellen om niet alleen uiteenlopende groepen burgers onderling te verbinden, maar ook burgers met de politiek en de overheid.

2. De routekaart

De routekaart is geïnspireerd op adviezen voor transformatie (het Instituut Publieke Waarden) binnen de Gouden Gemeenten. De routekaart bestaat uit de volgende onderdelen:

- Ontwikkel een gezamenlijke visie.
- Voer de dialoog over marktordening, sturing en bekostiging.
- Maak een impactagenda en richt je daarbij op collectieve oplossingen.
- Maak een ontwikkelagenda en -organisatie van gemeenten en aanbieders voor de transitie naar opgave- en gebiedsgericht contracteren.

2.1 Richtingaanwijzers voor gesprek over visie op samenwerking en rolverdeling

Sociaal Werk Nederland koerst dus op een inkoopstelsel:

- Waarmee je kunt sturen op de gewenste resultaten voor de burger.
- Dat de professional de ruimte geeft om te komen tot passende en goede dienstverlening.
- Dat bijdraagt aan vernieuwing en continuïteit van de ondersteuning.
- Dat eenvoud bevordert.

Deze punten zien we terug in (vormen van) opgave- en gebiedsgericht contracteren. Een wenkend perspectief om dichterbij "de bedoeling" te komen.

Bij deze vorm van inkoop past een bepaalde rolverhouding: namelijk die van partnership. Daarin fungeert de aanbieder als partner van de gemeente, met een eigenstandige bijdrage in het gesprek over maatschappelijke effecten en een eigen verantwoordelijkheid voor de realisatie hiervan. De gemeente heeft bij dit gesprek een eigen inbreng vanuit het belang van de burgers, gericht op het bepalen van de benodigde resultaten en de prioritering hiervan.

Het is belangrijk om burgers als gelijkwaardige partner bij het gesprek te betrekken. Niet mee mogen doen bij de voorbereiding, maar wel een rol hebben in de uitvoering, bijvoorbeeld als vrijwilliger, is echt een doodlopende route.

Niet afvinken maar aanvinken

Het sociale domein is geen bestuurslaag maar een complexe arena van kwetsbare verhoudingen. Het is het domein bij uitstek waarin productie vooral en voortdurend co-productie is. Het is ook een domein dat zich kenmerkt door kwetsbare relaties, van afhankelijkheid, van wederkerigheid, van relaties tussen professionals, aanbieders en ontvangers van zorg; een domein waarin de prijs zelden de waarde van een dienst echt kan uitdrukken; een domein waarin net als in de rest van de samenleving voortdurend sociale en technologische innovaties aan de orde zijn, die vragen om een cultuur van ruimte en vertrouwen. Die vernieuwingen stagneren of blijven zelfs geheel uit in een klimaat van regels, contracten en protocollen.

De laatste decennia wordt het sociaal domein echter geteisterd door de goede bedoelingen van de marktwerking. Vanuit de beste bedoelingen die helaas maar al te vaak juist leiden tot nieuwe vormen van bureaucratisering. Daardoor leken de in kengetallen en "zorgminuten" uitgedrukte prestaties allengs belangrijker te zijn dan liefdevolle (en professionele) "presentie". Terwijl het sociaal domein gedijt door 'aanvinken', wordt het nu gefrustreerd door een cultuur van "afvinken". (Wim van de Donk, ROB-lezing 2014)

2.2 Dialoog over marktordening, sturing en bekostiging

Het is uiteindelijk de gemeente die de marktordening bepaalt. De strategische keuzes die de gemeente daarbij maakt bepalen grotendeels de mogelijkheden voor innovatie en transformatie in het sociaal domein. Het is belangrijk dat sociaalwerkkorganisaties gemeenten hierin voeden.

In een publicatie in Sociaal Bestek beschrijft Niels Uenk dat marktordening door gemeenten wordt bepaald door vier strategische keuzes:

1. Regie: keuze tussen (quasi)inbesteden versus uitbesteding aan derde.
2. Scope contract: standaard producten versus integraliteit rond maatschappelijk thema's.
3. Bekostiging: keuze tussen inzet (P*Q) versus resultaat.

4. Aantal contractanten (aanbieders): keuze tussen één hoofdaannemer (of consortium) versus (on)beperkt aantal aanbieders.

Regie

Bij "regie" moeten gemeenten deze afweging maken: inbesteden, een opdracht geven aan een door de overheid gedomineerde organisatie (zelf kennis opbouwen) óf uitbesteden (vertrouwen op de expertise die in de markt aanwezig is en/of ontwikkeld kan worden).

Sociaal Werk Nederland pleit voor uitbesteden. Argumenten hiervoor zijn:

- Ondersteuning vanuit onafhankelijke werkorganisaties geeft burgers en cliënten meer vertrouwen, keuzevrijheid en laagdrempelige toegang.
- Zelf de uitvoering ter hand nemen door gemeenten leidt tot vernietiging van maatschappelijk kapitaal en tot initiële kosten voor de gemeente.
- Onafhankelijke uitvoering voorkomt gemeentelijke belangenverstrengeling.
- Binnen onafhankelijke organisaties hebben professionals de benodigde handelingsruimte.
- Onafhankelijke organisaties realiseren schaalvoordelen en worden door marktwerking gedwongen efficiënt te werken.
- Inzet van zelfstandige organisaties geeft extra prikkels om te vernieuwen binnen het sociaal domein.

Scope contract

Wat betreft de scope van contracten hebben gemeenten de keus tussen aanbodgerichte en sectorale dienstverlening contracteren (eenvoud) óf integrale domeinoverstijgende dienstverlening/aanpakken contracteren op basis van maatschappelijke thema's.

Sociaal Werk Nederland pleit voor een brede scope van het contract. Argumenten hiervoor zijn:

- Integraliteit en een effectieve aanpak worden hierdoor goed geborgd.
- "De bedoeling" vraagt om maatwerk – ruimte om het product of aanbod steeds weer aan te passen aan de vraag van de burger, dus geen standaardproducten. En om dwars door instituten te arrangeren. Wat er wordt geleverd (het aanbod) is minder belangrijk, het gaat erom dat de aanbieder voldoende handelingsruimte heeft om te doen wat nodig is.

Samenwerking

De vraagstukken en thema's binnen het sociaal domein vragen om een integrale en sector-overstijgende aanpak. Samenwerking tussen meerdere maatschappelijke organisaties, burgers, vrijwilligers, bedrijfsleven, etc. is daarvoor noodzakelijk. Ook kleinere gespecialiseerde organisaties spelen hierin een belangrijke rol. Dit leidt tot nieuwe dimensies voor organisaties waarin zij de samenwerking inhoudelijk, financieel, bestuurlijk en praktisch moeten vormgeven.

Bekostiging

Dan de bekostiging. Hierbij staan gemeenten voor deze keus: ga je voor een inrichting van contracten en monitoring op basis van standaardafname en productprijzen (inclusief de juridische aspecten zoals de rechtszekerheid van de cliënt) óf kies je een resultaatgerichte vorm die afwijkt van het oude systeem, zoals gebiedsgebonden bekostiging en effectmetingen.

Sociaal Werk Nederland pleit voor "resultaatgerichte vorm". Argumenten hiervoor zijn:

- Dat deze meer recht doen aan "de bedoeling".
- Dat deze beter passen, randvoorwaardelijk zijn bij opgave- en gebiedsgericht contracteren.

Aantal contracten

Bij de keuze "aantal contractanten" ligt de volgende afwegingen voor gemeenten: het al dan niet bieden van keuzevrijheid aan cliënten voor meerdere aanbieders, het al dan niet beperken administratieve lasten, het al dan niet aangaan van partnerschap met aanbieders (partner versus marktmeester).

Vanuit de gedachte van het borgen van integraliteit van ondersteuning pleit Sociaal Werk Nederland voor het contracteren van één hoofdaanbieder (namens een consortium van aanbieders). Of in elk geval van minder (hoofd)aanbieders. Argumenten hiervoor zijn:

- Partnerschap tussen gemeente en aanbieder is een voorwaarde voor succesvolle transformatie en dit beter kan worden vormgegeven met één hoofdaanbieder of een beperkt aantal (hoofd)aanbieders.
- Integrale dienstverlening aan burgers kan zo beter worden georganiseerd.
- Keuzevrijheid voor burgers zit hem volgens ons meer in het vrij kunnen kiezen van een professional dan van een aanbieder. Ook binnen een contract met één hoofdaanbieder kun je

diversiteit in professionals afspreken en organiseren. Bijvoorbeeld bij Tom in de Buurt: de cliënt heeft ruime keus in ondersteuning. Als de burger behoefte heeft aan ondersteuning van een professional met een vergelijkbare culturele achtergrond of religie dan kan dat. De ultieme definitie van keuzevrijheid is maatwerk dat onder regie tot stand komt. Als dat je als (hoofd)aanbieder lukt is dat beter dan vrij kunnen kiezen uit 150 aanbieders.

2.3 Impactagenda: de opgaven

Het opstellen van een impactagenda is een intensief samenspel van gemeenten, bewoners, sociaalwerkorganisaties en maatschappelijke organisaties, gericht op het in kaart brengen van maatschappelijke vraagstukken (en de innovatieve oplossingen hiervoor) in gemeenten.

Het gesprek over "de bedoeling"

Het is belangrijk om te investeren in een echt gesprek over bedoelingen en doelen, over de waarden die er in het geding zijn. Dat vraagt om een vorm van democratische besluitvorming en rechtsvorming die actief ruimte geeft aan een open gesprek, zowel op het niveau van cliënten en hulpverleners, als op het niveau van inkopers en aanbieders. Van gemeenteraden mag worden verwacht dat ze de inhoudelijke discussie daarover aanjagen, maar zeker niet dat ze die monopoliseren. Het gaat om een discussie, om met Maurice Adams en Willem Witteveen te spreken, waarin het laatste woord van de democratische besluitvorming niet te vroeg mag worden uitgesproken. (Wim van de Donk, ROB-lezing 2014)

Het is belangrijk om niet te snel in een individuele aanpak te schieten. Door te starten met een gesprek met bewoners en professionals (wijkteams) - en zo te analyseren wat er speelt in de wijk - komen de collectieve vragen boven. Voer op basis van een wijkanalyse het gesprek over een collectieve aanpak. Het is goed om daarbij ook gebruik te maken van de kracht van de sociaal werkers die vanuit die collectieve insteek werken.

De overheid dient een publieke zaak. De impact/opgaven moeten daarmee in lijn liggen. Zorg ervoor dat de impactagenda aangehaakt wordt bij de beleidscyclus/P&C-cyclus bij de gemeente. Tips voor het opstellen van de impactagenda zijn (gebaseerd op analyse Gouden Gemeenten door prof. dr. Tine van Regenmortel):

1. Zet alle drie de kennisvormen in

Er zijn drie kennisvormen in het sociale domein: de wetenschappelijke kennis, de professionele kennis en de ervaringskennis. Het is belangrijk bij de impactagenda om deze kennisvormen met elkaar te kruisen en ze niet afzonderlijk op te halen. Co-creatie door professionals, gebruikers, onderzoekers, gemeenten en management leidt tot een verbeterde vaststelling van impact(analyses).

2. Voorkom schijnparticipatie

De burger of cliënt betrekken en centraal stellen is iets waarvan de meeste gemeenten absoluut het nut inzien. Het is de norm. Maar het gaat wel verder dan de verplichting. Er zit waarachtig veel kennis bij de doelgroep. Het is de moeite waard om die kennis op te halen. Het gevaar bestaat namelijk dat mensen wel aan tafel worden gevraagd, maar niet worden gehoord. Meepraten alleen is niet genoeg, burgers moeten voelen dat hun stem gehoord wordt en ertoe doet. Voorkom daarbij dat je alleen gesprekken voert met formele bewonersvertegenwoordigingen. Zij verwoorden niet altijd het algemene beeld.

3. Neem de tijd en omarm de weerstand

Neem de tijd voor het opstellen van de impactagenda en creëer er draagvlak voor. Zorg voor de nodige creativiteit en benut het toeval ("serendipity") zodra het zich aandient. Dialoog is daarin fundamenteel. Er zijn nog veel dilemma's in het sociale domein, praat daarover in alle openheid. Tot waar ga je, wat tolereer je, wanneer grijp je in? Daarbij is het vanzelfsprekend dat je op weerstand stuit. Dat is niet erg. Verschil van mening is toe te juichen, sta daarvoor open. Probeer de oorsprong te vinden van het verschil en vind van daaruit je gemeenschappelijke grond. Spreek dezelfde taal, zeker in het gesprek tussen bewoners en overheid.

2.4 Ontwikkelagenda- en organisatie

2.4.1 Organiseer het partnerschap

De keuze voor opgave- en gebiedsgericht contracteren betekent een grote verandering voor het lokale speelveld, maar ook voor gemeenten, en is dus ook geen keuze voor "even". Deze vorm gaat uit van minder (hoofd)contractpartijen en nieuwe samenwerkingen. Een dergelijke situatie is in eerste instantie onzeker voor aanbieders en kan maatschappelijke onrust geven. Maar als dit leidt tot meerjarige concessies en contracten biedt het juist meer stabiliteit. Het is een vorm die je samen moet ontwikkelen, en dat vraagt van gemeenten én sociaalwerkorganisaties voldoende tijd en aandacht.

Nogmaals: cruciaal in de transitie van aanbod- naar opgave- en gebiedsgericht contracteren is het partnerschap van gemeenten, (sociaalwerk)aanbieders en maatschappelijke organisaties. Organiseer dit partnerschap door bijvoorbeeld ontwikkelgroepen op te zetten en stippel gezamenlijk ontwikkel- of transitiepaden uit.

2.4.2 Zorg voor een helder begrip van opgave- en gebiedsgericht contracteren

Een helder begrip van wat partijen onder opgave- en gebiedsgericht contracteren verstaan is natuurlijk van groot belang. Het is een sturingsinstrument waarbij sprake is van:

1. Gedefinieerde maatschappelijke vraagstukken/opgaven voor een afgebakend gebied waarvoor resultaten/doelstellingen zijn geformuleerd.
2. Een (hoofd)aanbieder die vrijheid heeft voor de besteding van het budget en zijn handelen daarbinnen.
3. (Hoofd)aanbieder die verantwoording aflegt over de afgesproken resultaten.
4. Een vast (of onderhandelbaar) bedrag voor een afgebakend gebied en de maatschappelijke opgave.
5. Dit bedrag is gebaseerd op en staat in verhouding tot de gewenste resultaten.

Waarschuwingsteken

Zet gebiedsbekostiging niet alleen in als budgetbeheersingsinstrument maar houd daarbij wel de beoogde resultaten steeds voor ogen, anders bestaat het gevaar dat gebiedsbekostiging aan het eind van de rit niets anders is dan beschikbaarheidsbekostiging in een nieuw jasje. De slag naar prestatiegerichte inkoop wordt soms maar op een zeer basaal niveau gemaakt en soms helemaal niet. Bijvoorbeeld als target het afleggen van 3000 huisbezoeken, zonder het resultaat van die bezoeken te definiëren.

2.4.3 Spreek ontwikkel- of transitiepaden af

Er zijn meerdere wegen die naar Rome leiden, dwars door de Alpen of toch maar met een boog eromheen. Zo kun je er ook voor kiezen om in één keer de omslag te maken naar opgave- en gebiedsgericht contracteren, of juist een stapsgewijze aanpak hanteren. Hoe je het ook aanvliegt, onmisbaar is partnerschap bij het ontwikkelen en bijstellen van resultaten en gebieds(afbakening).

Overgaan op opgave- en gebiedsgericht contracteren vraagt ook om bestudering van de bekostigingsvorm die de gemeente momenteel hanteert. Is dat productiebekostiging, dan ziet het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD) naast de korte route "in één keer" grofweg twee ontwikkelpaden naar opgave- en gebiedsgericht contracteren. Hieronder geven zij per variant aan welke elementen in het sturingsmodel de partijen in het gesprek hierover stapsgewijs aandacht moeten geven.

- A. *Eerst de stap maken naar gebiedsgerichte bekostiging, daarna resultaatsturing toevoegen*
 - Zet stappen naar budgetten per aanbieder per gebied. Dit vraagt om een heldere definitie van gebieden, maar ook om een budgetverdeling per gebied of wijk.
 - Maak de beweging naar gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden. Op die manier wordt toegewerkt naar een contractpartij per gebied.
 - Toevoegen van resultaatsturing door voor het gebied de resultaten te formuleren. Ontwikkel deze samen per gebied.
 - Contracteer een (hoofd)aanbieder per gebied of wijk op de vastgestelde resultaten voor een vast budget per gebied.

B. Eerst de stap maken naar resultaatsturing, vervolgens gebiedsgericht contracteren

- Ontwikkel samen resultaten voor het gebied en daarbinnen eventueel doelgroepen en een manier om deze in de tijd te volgen en er het gesprek over te voeren.
- Werk toe naar budgetten per aanbieder per gebied.
- Maak de beweging naar gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden. Het sturen op resultaten, maakt het selecteren van (hoofd)aanbieders per afgebakend gebied mogelijk wel makkelijker vanuit een model van resultaatsturing. De gemeente heeft dan al zicht op de performance van aanbieders op de resultaten en kan hiervan bij de inkoop gebruikmaken.

Het is ook mogelijk om een ontwikkeltraject te starten met één specifieke wijk om ervaring op te doen en te experimenteren.

Waarschuwingsteken:

Naast de gebiedsafbakening is een doelgroepafbakening bij bekostiging mogelijk. De doelgroepafbakening kent vanuit preventieoogpunt een risico. Deze bekostigingsvorm stimuleert namelijk wel het voorkomen van zwaardere zorg voor cliënten die reeds binnen de doelgroep vallen, maar is niet gericht op mensen die het risico lopen tot de doelgroep te gaan behoren. Dit risico doet zich bijvoorbeeld voor bij preventie rond "personen met verward gedrag".

2.4.4 Maak goede contractafspraken

Als opdrachtgever moeten gemeenten enkele fundamentele keuzes maken over contractafspraken en monitoring. Het maakt hierbij geen wezenlijk verschil of er sprake is van een subsidieovereenkomst of een overeenkomst die tot stand is gekomen na aanbesteding. De keuzes die de gemeente daarbij maakt bepalen grotendeels de mogelijkheden voor innovatie en transformatie. Belangrijk dus om hierover met gemeenten het gesprek te voeren.

2.4.4.1 Niveau van contracteren en afspraken

Contractafspraken kunnen op verschillende niveaus worden gemaakt: van input/expertiseniveau tot impact/resultaatsniveau. Onderstaand schema helpt bij het gesprek over de keuzes hierin. Het laat zien hoe de keuzes uitwerken op contractafspraken en vrijheid van handelen voor aanbieders.

Effectketen	Kenmerken
Input = Expertise	• Bekostiging (prijs) op basis van ingezette expertise • Vrijheid tot co-creatie in producten met inwoners • Flexibiliteit afhankelijk van structuur beschikking inwoner • Personeels- en kwaliteitsdumping niet mogelijk
Throughput = werkprocessen	• Bekostiging (prijs) op basis van ingezette werkprocessen • Vrijheid voor aanbieder om personeel in te zetten • Alleen gevalideerde processen • Tijd- en kwaliteitsdumping op proces niet mogelijk
Output = producten	• Bekostiging (prijs) op basis van ingezette producten • Vrijheid voor aanbieders om personeel in te zetten • Duidelijk want traditioneel • Geen producten die onwenselijk zijn
Outcome = resultaat bij inwoner of doelgroep	• Bekostiging (prijs) op basis van resultaat bij inwoner of doelgroep • Vrijheid voor aanbieders om personeel in te zetten (of andere middelen) • Geen productdefinities nodig
Impact = resultaat in de gemeenschap	• Bekostiging (prijs) op basis van het resultaat in de gemeenschap • Gedeelde verantwoordelijkheid aanbieders • Vrijheid voor aanbieders om personeel in te zetten (of andere middelen) • Geen productdefinities nodig

Bron: Tim Robbe

Bij contracteren op het niveau van input en output is het ook mogelijk om te sturen op outcome en impact. De gemeente kan de gewenste "outcome en impact" contractueel vastleggen zonder de aanbieder(s) hierop financieel af te rekenen. De aanbieder krijgt betaald voor het leveren van zijn deskundigheid (input) of product (output), waarbij sturing op outcome en impact mogelijk is. De verwachting is namelijk dat als bepaalde mensen en middelen zich met hulp bezighouden of als zij bepaalde producten leveren, dit leidt tot een hogere outcome of impact. De gemeenten kunnen door monitoring beoordelen waar outcome en impact achterblijven en onderzoeken waarom dat gebeurt.

Het contracteren op input of output in combinatie met het definiëren van maatschappelijke opgaven en meten van resultaten is een goede start voor opgave- en gebiedsgericht contracteren met voldoende sturing op resultaten. Dit betekent ook dat subsidiëring mogelijk blijft, omdat resultaten niet contractueel zijn overeengekomen en dus niet afdwingbaar zijn.

Daarnaast is het belangrijk om te bespreken wanneer in het ontwikkelpad het afrekenen op outcome of impact echt mogelijk en wenselijk is. Causale verbanden tussen output en outcome, en tussen output en impact zijn nu nog vaak moeilijk vast te stellen.

2.4.4.2 Optie tot contractverlenging en past performance

Twee instrumenten om investeringen in kwaliteit gedurende de contractperiode te stimuleren zijn een optie tot contractverlenging en past performance.

De optie tot verlenging hoort feitelijk altijd onderdeel te zijn van het contract. Deze optie zorgt namelijk voor een prikkel tot het leveren van goede prestaties gedurende de jaren vóór de verlenging. Bovendien kunnen deze prestaties dienen als benchmark voor de prestaties in de jaren na de contractverlenging. Ook geeft de optie tot contractverlenging de gemeente de mogelijkheid om het contract voort te zetten zonder een nieuwe aanbesteding.

Past performance betekent dat de kansen op gunning bij een nieuwe aanbesteding deels afhangen van de prestaties gedurende de vorige contractperiode. De Europese aanbestedingsregels laten momenteel echter nog weinig ruimte om prestaties in het verleden mee te wegen in een nieuwe aanbestedingsronde. Voorkomen moet worden dat past performance als uitsluitingsgrond wordt gehanteerd.

2.4.4.3 Contractduur

Ook de looptijd van een contract is een belangrijk sturingsinstrument voor innovatie en kwaliteit, en het voorkómen van onder-investeringen. De economische theorie, gesteund door overtuigend empirisch bewijs, toont dat langetermijncontracten het gevaar van onder-investering verminderen. Bij een lange contractduur is de prikkel die uitgaat van herhaaldelijke interacties tussen gemeente en aanbieder minder sterk. Dat zal moeten worden opgelost met een goed monitoringsmodel, zie verderop. Daarnaast is het bij langetermijncontracten van belang dat er voldoende flexibiliteit is ingebouwd om snel te kunnen inspelen op veranderende situaties. Volgens ons moet de contractduur minstens drie tot vijf jaar zijn met optie tot verlenging om opgave- en gebiedsgericht contracteren succesvol in te zetten.

2.4.4.4 Flexibiliteit van contracten

Het is mogelijk om in het contract bepalingen op te nemen waardoor je delen van het contract gedurende de looptijd kunt aanpassen, zodat je kunt reageren op onzekere omgevingsfactoren. Zeker als contractafspraken betrekking hebben op de opgaven. Dit verkleint het risico voor gemeenten waardoor zij contracten met een langere looptijd kunnen afsluiten.

Dit kan bijvoorbeeld door bepalingen op te nemen die het jaarlijks bijstellen van tarieven reguleren (AMvB prijs-kwaliteit). Wees wel voorzichtig bij het toepassen van flexibele contracten, gezien de aanbestedingsrechtelijke aspecten hiervan. Een reguliere overheidsopdracht mag vanuit het aanbestedingsrecht ná gunning niet zomaar wezenlijk gewijzigd worden; de verliezende partijen hadden voor een gewijzigde opdracht (opgave) immers misschien een andere offerte ingediend. Wees je ervan bewust dat flexibiliteit eventueel ten koste kan gaan van (financiële) zekerheid voor de gecontracteerde aanbieder(s).

2.4.5 Maak goede monitorings- en effectmetingsafspraken

Sturing en controle vormen een belangrijk aspect bij opgave- en gebiedsgericht contracteren, zowel voor gemeenten als voor uitvoerende organisaties. Dit kan op meerdere manieren worden ingericht. Dankzij nauwe contacten en voortgangsgesprekken met (het samenwerkingsverband van) uitvoerende organisaties kan de gemeente het geruststellende gevoel krijgen goed grip te hebben op de voortgang van de opdracht en van innovatie. Zoek naar een balans tussen “tellen” en “vertellen” en naar proportionaliteit tussen “eisen aan monitoring” en “omvang van de opdracht”.

De sturing kan volgens NDSD op diverse manieren plaatsvinden, waaronder:

- Voortgangsgesprekken tussen gemeente en management.
- Periodieke gezamenlijke stuurgroep waarin problemen worden besproken rond de voortgang en verdere vernieuwing en doorontwikkeling.
- Kwartaalrapportages van de aanbieders over de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen en kwartaalgesprekken.
- Inhoudelijke ontwikkelgroepen bestaande uit gemeente en uitvoerende teams.
- Werkbezoeken aan uitvoerende teams.
- Een monitor van maatschappelijke effecten en resultaten van ingezette aanpakken en interventies.
- Periodieke analyse bij uitvoerende teams om zicht te krijgen op de resultaten.
- Cliënt-ervaringsmetingen, zowel door uitvoerende teams bij afsluiting van de dienstverlening als een onafhankelijk cliënt-ervaringsonderzoek vanuit de gemeente.
- Periodieke rapportages over vooraf vastgestelde resultaten (Kritieke Prestatie-Indicatoren; KPI's).
- (Half)jaarlijks onderzoek naar de maatschappelijke ondersteuning door een onafhankelijke partij via bijvoorbeeld huisbezoeken en spreken met klanten over de geleverde ondersteuning.
- Een ombudsfunctionaris die is ingesteld door de gemeente, om te zorgen voor een goede klachtenafwikkeling.

Formele controle kan plaatsvinden via een jaarverslag met accountantsverklaring. Dit verslag moet dan wel op een nieuwe manier zijn opgesteld, met controle op processen en KPI's.

Tellen en vertellen

Leg bij tellen en vertellen niet alleen de focus op outcome, maar leg ook op input en throughput: bijvoorbeeld door werkbezoeken te organiseren en sociaal werkers in te schakelen als expert.

3. Wijze van contracteren: aanbesteding of subsidiëring

De te hanteren methodiek (aanbesteden of subsidiëring) om een contract voor opgave- en gebiedsgericht contracteren tot stand te brengen is voor het vastleggen en sturen op resultaten minder relevant. De veronderstelling dat bij aanbesteding de resultaten scherper gedefinieerd kunnen worden dan bij subsidies strookt niet met de werkelijkheid. De praktijk van de gouden gemeenten laat zien dat met beide vormen uitstekende resultaten worden bereikt. De sleutel tot succesvolle realisatie van ontwikkelopgaven ligt vooral in een breed partnerschap tussen gemeente, aanbieders, bewoners en maatschappelijke organisaties. Daarnaast is professioneel opdrachtgevers- en ondernemerschap een doorslaggevende factor.

Echter: resultaatafspraken gekoppeld aan een gebiedsgerichte bekostiging zijn in een subsidierelatie niet afdwingbaar. Terugvordering van een deel van het budget of een malus evenmin, tenzij er sprake is van een uitvoeringsovereenkomst binnen de subsidierelatie. Een reguliere subsidie betreft namelijk geen tweezijdig contract in de zin van het burgerlijk wetboek. Het niet nakomen van de prestatieafspraken kan er alleen toe leiden dat de gemeente na afloop van de subsidieperiode een andere aanbieder kiest. Andersom sluit een subsidierelatie ook uit dat een aanbieder financieel beloond wordt voor het behalen van het afgesproken resultaat.

3.1 Verplicht aanbesteden in het sociaal domein?

Er bestaat geen verplichting om (Europees) aan te besteden in de zorg en het sociaal domein. Er is geen verplichting tot aanbesteden opgenomen in bijvoorbeeld de Jeugdwet of de Wmo 2015. In deze wetten staan slechts bepalingen die gelden als gemeenten er zelf voor kiezen om aan te besteden, omdat zij een overheidsopdracht in de markt willen zetten.

Dit is echter niet de enige manier waarop zij aan hun verplichtingen in het sociaal domein kunnen voldoen. Bij het organiseren van voorzieningen in het sociaal domein kan een gemeente kiezen uit globaal vier mogelijkheden: (quasi)inbesteden, subsidieverlening, een overheidsopdracht verstrekken en een open-house-constructie. Bij opgave- en gebiedsgericht contracteren passen enkel subsidieverlening en het verstrekken van een overheidsopdracht.

3.2 Subsidie en verstrekken overheidsopdracht

Als een gemeente samen met maatschappelijke partners een bepaalde doelstelling wil realiseren, kan een gemeente een contract sluiten met de betreffende partner(s) of een subsidie verlenen. Bij subsidieverstrekking geldt de regelgeving van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Aanbestedingswet is niet van toepassing op subsidies, tenzij de gemeente partijen uitnodigt om een bod uit te brengen. Vervolgens wordt na selectie en beoordeling aan een of meerdere partijen een subsidie verleend. Bij het verstrekken van een overheidsopdracht (contracteren) geldt de Awb maar gedeeltelijk. De Awb is alleen van toepassing wat betreft de verplichting om zorgvuldig te handelen. Daarnaast is bij het sluiten van een contract ook de Aanbestedingswet 2012 van toepassing.

3.2.1 Subsidie

Een gemeente kan er ook voor kiezen om door middel van subsidies (zorg)voorzieningen zeker te stellen. Daarbij gelden de kaders van de Algemene wet bestuursrecht en de staatssteunregels. Subsidiëring vergt een publiekrechtelijke grondslag (een regeling) die gepubliceerd wordt. De subsidieregeling creëert een aanspraak op de daarin opgenomen financiële middelen voor partijen die voldoen aan de criteria die in de subsidieregeling omschreven staan.

Een gemeente moet steeds vaststellen of zij gebruik wil en kan maken van een subsidierelatie. Voordeel van subsidies is dat de gemeente vooraf nauwkeurig kan bepalen wie onder welke omstandigheden toegang heeft tot de subsidieregeling bij de levering van welke voorziening.

Pas op!

Zelfs in geval van subsidies zijn aanbestedingen niet geheel uit beeld. Door vooraf voorwaarden te stellen aan de subsidie kan het zijn dat de subsidie voldoet aan de definitie van een "overheidsopdracht". In dat geval moet de gemeente de deelname aan de subsidie aanbesteden. Partijen moeten ook beseffen dat het (veel of grotendeels) subsidiëren van organisaties ertoe kan leiden dat deze organisaties aangemerkt moeten worden als publiekrechtelijke instelling (en dus als aanbestedende dienst) op grond van de Aanbestedingswet 2012. Dat betekent voor deze organisaties dat op al hun opdrachten de Aanbestedingswet 2012 van toepassing is.

3.2.2 Overheidsopdracht

Een gemeente moet een strategische keuze maken tussen het zelf uitvoeren van bepaalde activiteiten en het uitbesteden daarvan. In het laatste geval is sprake van een overheidsopdracht, waarvoor de gemeente een overeenkomst sluit. Voor het vinden van de leverancier waarmee de gemeente die overeenkomst sluit, is zij verplicht een aanbestedingsprocedure te volgen. Met andere woorden: alleen bij een overheidsopdracht is aanbesteden verplicht.

3.2.2.1 Procedure voor sociale en andere specifieke diensten

Voor overheidsopdrachten betreffende diensten voor gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening met een waarde van € 750.000 of meer, geldt in principe de procedure voor sociale en andere specifieke diensten. De gemeente kan echter beslissen een andere aanbestedingsprocedure te volgen. De gemeente die kiest voor de procedure voor sociale en andere specifieke diensten, is verplicht een (voor)aankondiging van de opdracht te publiceren. Ook moet deze gemeente de gunning van de opdracht bekend maken. Gemeenten bepalen verder zelf hoe zij de aanbesteding tussen die twee momenten inrichten.

Daarbij geldt wel dat de aanbestedingsbeginselen, zoals gelijke behandeling en proportionaliteit, altijd van toepassing zijn. Daarnaast gelden nog een aantal administratieve stappen, zoals het vastleggen van de technische specificaties. De procedure voor sociale en andere specifieke diensten is hiermee beduidend eenvoudiger dan de andere procedures.

3.3 Procedures passend bij opgave- en gebiedsgericht contracteren in het sociaal domein

Om contracten tot stand te laten komen (via een overheidsopdracht of een subsidieverstrekking) is een "procedure" nodig. In deze procedure van contracteren brengen de gemeenten (als "inkoper") vraag en aanbod bij elkaar. Onder dit soort procedures vallen zowel "aanbestedingen" (privaatrecht) als "subsidies" (publiekrecht).

Het proces van contracteren of subsidiëren kent een aantal varianten, met als twee uitersten "open house" en "één-op-één onderhandelen". Onderstaande varianten zijn het passendst bij opgave- en gebiedsgericht contracteren.

1. "Maatschappelijk aanbesteden" waarbij de gemeenten met aanbieders en inwoners een dialoog aangaan voorafgaand aan de contractering om een "maatschappelijke opgave" te vertalen naar een bestek of subsidie-uitvraag. Na deze dialoog vragen de gemeenten aan de aanbieders (vaak combinaties van aanbieders) om een offerte uit te brengen of een subsidieaanvraag in te dienen. De aanbieder met de "beste" offerte of aanvraag gaat vervolgens uitvoeren. Een variant is nog dat inwoners ook mee-beoordelen en zelfs meedoen in het proces van contracteren ("right to challenge"). Inwoners moeten uiteindelijk wel gebruikmaken van de partij die de gemeenten aanwijzen voor uitvoering.
2. "Klassiek aanbesteden" waarbij gemeenten zelfstandig een bestek of subsidie-uitvraag opstellen. Uiteraard kan wel een zogenaamde "marktconsultatie" en "burgerpeiling" plaatsvinden, maar bij klassiek aanbesteden is dat niet verplicht. Bij de hiervoor genoemde vormen is de betrokkenheid van aanbieders en inwoners juist een must. Een variant van "klassiek aanbesteden" is "best value procurement". Daarbij laten de gemeenten veel ruimte aan de inschrijvende aanbieder (of subsidieaanvrager) om zijn expertise te tonen. In plaats van de opdracht gedetailleerd te beschrijven, maken de gemeenten dan vooral gebruik van functionele specificaties en probleemstellingen en een gewogen kansen/risicoanalyse die

aanbieders maken om de gestelde doelen te realiseren. In alle gevallen geldt echter ook hier dat inwoners gebruik moeten maken van de partij(en) die de gemeenten uiteindelijk aanwijzen.

3. Eén-op-één onderhandelen met een door de gemeenten gekozen aanbieder. De gemeenten onderhandelen dan over de voorwaarden met één aanbieder over dienstverlening en prijsstelling. Er is geen concurrentie. Dit mag je doen als je precies weet welk (innovatief) product of welke (innovatieve) dienst je wilt inkopen en je zeker weet dat er maar één aanbieder is. Hiervoor zijn uitgebreide marktverkenningen en -consultaties nodig. Bij één-op-één gunnen wordt gebruik gemaakt van een zogenaamde enkelvoudige onderhandse aanbestedingsprocedure. Dat kan op verschillende manieren. Welke je gebruikt is afhankelijk van de hoogte van het inkoopbedrag.

Uitgebreide informatie over inkoop in het sociaal domein is te vinden op de website van PIANNoo (www.piannoo.nl), het expertisecentrum over aanbesteden. Informatie en stappenplan over één-op-één gunnen is te vinden op de website van de Innovatiekamer (www.innovatiekamer.nl).

Tot slot

We schreven het al in het begin: het nieuwe contracteren is een groepsreis, zonder gids, zonder kok, zonder groepsleider en zonder TomTom. Aan het einde van de rit is er ook geen vriendelijke stem die zegt: "Bestemming bereikt". Er is immers geen vaste route, er is geen einddatum en ook geen weg terug naar huis. Het is een ontdekkingsreis: meer iets voor avonturiers dan voor strandvakantievierders. Maar is dat niet precies de uitdaging die de nieuwe werkelijkheid in het sociaal domein voor ons in petto heeft?

4. Bronvermelding

Voor deze notitie hebben we onderstaande bronnen gebruikt:

- NDSD, Netwerk Directeuren Sociaal Domein; Verder komen met 'De bedoeling centraal'
- Niels Uenk, publicatie februari/maart 2016-editie van Sociaal Bestek
- Centraal Plan Bureau; De gemeente als inkoper in het Sociaal Domein
- Instituut voor Publieke Waarden, presentatie Gouden Gemeente Delft 2017
- Publicatie van vijf gemeenten van de City Deal Inclusieve Stad, oktober 2016
- Sociaal Bestek door Marlé Nijhuis, gemeente Zwartewaterland, augustus/september 2017
- PIANNOo, het expertisecentrum over aanbesteden; website
- Innovatiekamer; website
- Tim Robbe; notitie "inkoopmodel"
- Jan Telgen; presentatie voor bestuur Sociaal Werk Nederland (toen nog MOgroep)
- Wim van de Donk, ROB-lezing 2014
- Sociaal Werk Nederland; notitie "Sociaal werk doe je vanuit sociaalwerkorganisaties"
- Bijeenkomsten met directeur-bestuurders en management sociaalwerkorganisaties:
 - Kwadraad, René Verkuyl
 - Participe, Willem Draaisma
 - B&A Groep, Oscar Papa
 - SWKGroep, Carlo Breikers
 - Dock, Jan Hoefsloot
 - LEVgroep, Jasper Ragetlie en Jolanda Teeuwen
 - Werkpro, Inge Kruijschaar
 - Lumenswerkt, Jos van Nunen
 - Inluzio, Roxana Asmus

Colofon

©Sociaal Werk Nederland
november 2017
Marc van Gerdingen
Marcel Mathijssen