



- A. Deze nota is in overleg met de volgende disciplines geconcipieerd:  
B. Er is wel overeenstemming

KORTE INHOUD (GELIJKDUIDEND AAN VOORBLAD)

Nadere invulling gemeentelijke regie- en opdrachtgeversrol sociale domein

---

## 1. Aanleiding.

Per 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor grote nieuwe taken in het sociale domein. Het gaat om taken rond jeugdzorg, thuiszorg voor gehandicapten, ouderen en mensen met een psychische beperking en – in de loop van de tijd – om inkomen en hulp bij re-integratie van jonggehandicapten. Aan deze nieuwe taken zijn forse taakstellingen gekoppeld. Om per 1/1/2015 binnen de financiële kaders uitvoering te kunnen geven aan de wetten en het door de Raad vastgestelde beleid, moeten nu wederom enkele stappen worden gezet. De in deze nota aan u voorgelegde besluiten vormen dus geen integrale uitwerking van het recent vastgestelde beleid, maar richten zich op een beperkte uitsnede, waarop we nu besluiten nodig hebben.:

- De gemeente moet aan de uitvoerende instellingen helderheid geven hoe zij de regie op de uitvoering in casu de toegang gaat regelen;
- De gemeente moet aan de uitvoerende instellingen helderheid geven hoe zij het opdrachtgeverschap inhoud geeft en producten en dienstverlening inkoop;

## 2. Relatie met bestaand beleid.

In het Raadsbesluit Samenhangend beleid voor de 3 decentralisaties en daarbij behorende beleidsdocumenten voor de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo 2015 heeft onze Raad de kaders gesteld voor het in samenhang transformeren van het sociaal domein om – onder andere – de nieuwe taken optimaal te kunnen vormgeven en uitvoeren.

In het Collegebesluit Proeftuin Caberg-Malpertuis 2014 heeft uw College eerder aangegeven onder welke voorwaarden het laatste jaar van de proeftuin vormgegeven moet worden. Met als doel ons waardevol inzicht te geven voor een nieuwe werkwijze in het sociaal domein .

## 3. Gewenst beleid en mogelijke opties.

### 3.1 Uitgangspunten

#### Reeds vastgestelde uitgangspunten

In het Raadsbesluit over de decentralisaties en zijn de volgende uitgangspunten vastgelegd met betrekking tot regie en opdrachtgeverschap:



### *Vraag centraal, niet het aanbod*

Het concept '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur' staat hierin beleidsmatig centraal.

### *Open markt*

De gemeente wenst te allen tijde de vrijheid te hebben om nieuwe afspraken te maken met aanbieders die nieuw aanbod bieden.

### *Gemeente voert regie op inhoud(-elijke vernieuwing), geld en uitvoering*

De gemeente wenst in de komende transformatieperiode fundamenteel zelf aan het roer te staan Dit zowel vanuit onvervreembare wettelijke verantwoordelijkheden, vanuit beleidsmatige transformatie-ambities, als vanuit overwegingen van risicobeheersing.

### *Regie krijgt vorm vanuit geclausuleerd vertrouwen*

Dat de gemeente op fundamenteel niveau de regiepositie wil hebben, betekent niet dat plannen inhoudelijk niet door andere stakeholders gemaakt kunnen worden. Onze gemeente wil vertrouwen geven aan burgers, professionals en instellingen om de gemeentelijke ambities waar te maken.

### *Geleidelijke transformatie*

Vanuit de overtuiging dat het hoogste maatschappelijke rendement kan worden gerealiseerd in een stelsel dat op fundamentele punten anders is dan het bestaande stelsel, koersen we vanaf dag 1 op transformatie. Hoewel we daarbij nog niet alle details exact weten, benoemen we wel een heldere horizon en maken we zo veel mogelijk expliciet wat we straks wél willen en waar we juist vanaf willen. In de beleidskaders hebben we vastgelegd dat we voor de gewenste organisatorische structuurverandering vier jaar de tijd willen nemen.

## **Aanvullende inzichten**

Met de vaststelling van de Jeugdwet en de Participatiewet en de eerste behandeling van de Wmo 2015 in de Tweede kamer hebben we weer meer informatie. Mede daardoor zijn bij de ambtelijke verkenningen van de nadere invulling van de gemeentelijke regierol en het opdrachtgeverschap een aantal aanvullende inzichten naar boven gekomen, die getoetst zijn in een miniconferentie met de portefeuillehouders in de subregio Maastricht-Heuvelland en die aan de voorstellen in deze nota ten grondslag liggen. Deze nota ligt in alle 6 gemeenten voor.

### *Er is sprake zijn van continuïteit*

Er zijn vier redenen waarom er de komende jaren een flinke mate van continuïteit zal zijn in het ondersteuningsaanbod

1. Voor grote delen van het sociaal domein geldt overgangsrecht, waardoor bestaande gebruikers van zorg en ondersteuning in 2015 hun bestaande aanbod behouden;
2. Bestaande gebruikers van zorg en ondersteuning zullen, ook als we hen meer vrijheid geven, vaak niet direct wisselen van aanbieder of product. Pas na verloop van jaren zullen grotere verschuivingen ontstaan, onder andere ten gevolge van prikkels afgegeven door de gemeente. Bestaande klanten zullen in de nieuwe situatie in de gelegenheid zijn om zelf te kiezen of zij bij hun bestaande aanbieder willen blijven op voorwaarde dat deze aanbieder mee beweegt in de door de gemeente uitgezette koers.
3. Bepaalde vraag-aanbod-combinaties zijn inhoudelijk heel sterk: bv. een meervoudig gehandicapt kind zal ook in de toekomst naar een medisch kinderdagverblijf gaan;
4. We hebben als expliciete ambitie geformuleerd dat we vanaf dag één aan innovatie willen werken. De snelheid waarmee voldoende alternatief aanbod kan worden opgebouwd zal in de praktijk evenwel beperkt zijn.



We gaan ervan uit dat vernieuwing en continuïteit vanuit maatschappelijk en praktisch (volume, ontwikkelcapaciteit) perspectief samen dienen te gaan.

#### *2015 is overgangsjaar*

Een verdere aanscherping van bovenstaand inzicht geldt voor 2015. Met een hard overgangsrecht enerzijds en snel naderende bedrijfsvoeringsdeadlines voor instellingen anderzijds, is het onvermijdelijk dat 2015 de kenmerken van een overgangsjaar krijgt.

#### *Constructieve relatie heeft meerwaarde*

De gebruikers van zorg en ondersteuning, professionals en instellingen in het sociale domein beschikken over (grote) inhoudelijke ontwikkelpotentie. We kunnen de kennis en ontwikkelkracht van deze stakeholders uitstekend gebruiken om onze beleidsambities waar te kunnen maken. Overigens beschikken deze stakeholders ook over grote hindermacht (als zij niet willen meewerken aan gemeentelijke initiatieven of beleid, zal dat de realisatie zeer bemoeilijken).

#### *Maatwerk per aanbieder gevraagd*

In de komende maanden zullen we als gemeenten zicht moeten krijgen op het aanbod dat we vanaf 2015 nodig hebben van onze aanbieders. Hoewel nog niet precies duidelijk is hoe onze 'vraag' eruit zal zien, is wel duidelijk dat het ontwikkelingsperspectief niet voor alle instellingen gelijk zal zijn. Van sommige instellingen zullen we vooral verlangen dat zij hun huidige aanbod grotendeels continueren (tegen een passende prijs), van andere instellingen zullen we veranderingen in het huidige aanbod vragen. En weer andere instellingen zullen de vraag naar hun bestaande aanbod sterk zien afnemen, omdat we geen behoefte meer hebben aan dat aanbod en hen niet vragen een alternatief aanbod te ontwikkelen.

Dit betekent dat niet volstaan kan worden met generieke bedrijfsvoerings-/ marktontwikkelingsperspectieven voor het hele sociale domein. Er zal tussen instellingen gedifferentieerd moeten worden.

### **3.2 Voorgestelde keuzes**

De transformatie van het sociaal domein kenmerkt zich door complexiteit en onzekerheid. We zullen de komende maanden en jaren meer en meer inzicht vergaren en onze aanpak steeds bijstellen. In deze paragraaf worden u de (minimale) inhoudelijke keuzes voorgelegd, die nodig zijn om in de komende maanden ambtelijk door te kunnen werken aan de voorbereidingen op 1/1/2015. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen

- de voorbereidingen die nodig zijn om per 1/1/2015 de in het Raadsvoorstel vastgelegde principes met betrekking tot een nieuwe werkwijze in de uitvoering (efficiënt en effectief; 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur en experimenteren met sociale teams).
- de voorbereidingen voor het opstellen van de contracten met de instellingen die nodig zijn om per 1/1/2015 het aanbod te hebben voor het ondersteunen van burgers.

### **Bouwen aan de nieuwe werkwijze: gemeentelijke regie op de toegang als basis voor 1G1P1R**

In door de Raad vastgestelde documenten is met betrekking tot de uitvoering de volgende tekst volgende opgenomen



- “We werken vanuit 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur (1G1P1R)
  - (...)
  - We gaan werken met sociale teams; hier werken generalistische professionals integraal en nabij mee aan het helpen opstellen en helpen realiseren van plannen voor maatschappelijke participatie en de eventuele (passende) ondersteuning die daarbij nodig is.
- Deze teams krijgen als taken:
    - Preventie;
    - Informatie en advies;
    - Vraagverheldering;
    - Toetsing en inzet passende ondersteuning (toegang);
    - Lichte interventies;
    - Vorm van casemanagement inclusief verantwoord loslaten (nazorg).
  - Sociale teams bieden dienstverlening op het brede sociaal domein. Zij vormen de belangrijkste (maar niet de enige) toegangspoort naar alle vormen van vrij toegankelijke voorzieningen en de meeste vormen van niet vrij toegankelijke. (...)
  - De teams worden direct aangestuurd door de gemeenten. Leden functioneren onafhankelijk van aanbieders van ondersteuning.
  - De bestaande ‘voorkanten’ van aanbieders gaan (deels) op in deze nieuwe 1<sup>e</sup> lijn. Dit geldt deels ook voor gemeentelijke diensten, zoals het Wmo-loket.
- (...)
- De principes van de werkwijze waar we uit willen komen zijn hetzelfde, maar ons beginpunt is dat niet. Vandaar dat iedere gemeente procesmatig en op een verantwoorde manier zal bekijken, hoe de uitvoering er lokaal uit gaat zien, welke onderdelen naar het sociaal team kunnen en welk onderdelen door de backoffice afgehandeld zal worden. Daarbij geldt dat het inzetten van passende ondersteuning voor de jeugd en de nieuwe taken die van de AWBZ overgaan naar de WMO in ieder geval in de nieuwe werkwijze vorm krijgen.”

Over de werkwijze, omvang, afbakening, locatie en organisatie van de Sociale Teams moeten nog vele keuzes worden gemaakt. Die keuzes willen we zo onderbouwd mogelijk maken, op basis van de ervaringen die we de afgelopen en komende maanden in onze en andere gemeenten opdoen. Besluitvorming over de inrichting van de uitvoering vanaf 2015 (en de voorbereidende stappen daarvoor in 2014) wordt in juni aan uw College voorgelegd. Het is echter noodzakelijk om nu wel te regelen, hoe de gemeente het besluit dat zij de regie op de uitvoering voert, wil operationaliseren. Dit is namelijk een cruciaal element in het vormgeven van onze relatie met bestaande en nieuwe aanbieders.

1. Uw College wordt in dit kader voorgesteld te besluiten dat medewerkers die in het gemeentelijk domein toegang tot zorg en ondersteuning kunnen verlenen, worden direct door de gemeente aangestuurd. Deze medewerkers, functioneren onafhankelijk van de aanbieders van de ondersteuning.

**Naar een passend ondersteuningsaanbod: bestuurlijk aanbesteden**



Op korte termijn zullen gesprekken gestart moeten worden met aanbieders van ondersteuning en zorg met betrekking tot het (mogelijk) leveren van producten in het gemeentelijk sociaal domein vanaf 2015. Het dilemma dat we daarbij tegenkomen is dat er enerzijds vanuit continuïteitsperspectief voor de korte termijn en 'return on investment'-perspectief op de langere termijn goede redenen zijn om ons aan aanbieders te verbinden, terwijl we aan de andere kant nog niet in staat zijn om te formuleren aan welke producten we in welke mate behoefte hebben. Dat is geen gevolg van onvoldoende voorbereiding, maar een gevolg van fundamentele onzekerheden in dit transformatieproces. Een oplossing voor dit dilemma is om overeenkomsten aan te gaan die hard zijn op proces/relatie (we verplichten ons tot elkaar), maar zacht op inhoud (we kunnen met wederzijds goedvinden ten alle tijden onze afspraken modificeren). Dit wordt Bestuurlijk Aanbesteden genoemd. Een korte beschrijving van de essentie van deze aanpak, vindt u in de bijlage.

1. Voorgesteld wordt te kiezen voor bestuurlijke aanbesteding. We richten in een open en transparant proces een raamovereenkomst in, waarin we meerjarige kaderafspraken maken met alle aanbieders die aan onze voorwaarden voldoen. Binnen deze overeenkomsten kunnen – in overleg tussen alle contractpartners - continu nieuwe afspraken worden gemaakt of bestaande gemodificeerd.
2. Voorgesteld wordt daarnaast om de kaderafspraken te gebruiken om de negatieve effecten van de transformatie van het sociaal domein voor personeel van instellingen te beperken. Dat kan (bijvoorbeeld) door in de kaderafspraken bepalingen op te nemen over het overnemen van personeel en strikte voorwaarden te stellen aan reorganisaties en gedwongen ontslagrondes.

Met de keuze voor bestuurlijk aanbesteden leggen we nog niets vast over de juridische vorm van onze afspraken (subsidie, inkoop), de bekostigingssystematiek (op input, output, resultaat) en de inhoud en prijs van de producten.

Voordeel van deze aanpak is dat we een langjarige structuur inrichten, waarmee wordt rechtgedaan aan de grote onzekerheden die er zijn en de komende jaren zullen blijven.

Daarnaast draagt deze aanpak er aan bij dat bestaande klanten – als zij dat willen – gebruik kunnen blijven van het huidige aanbieder, mits deze voldoet aan de inhoudelijke, organisatorische en financiële voorwaarden die binnen het bestuurlijk aanbestedingstraject gezamenlijk worden afgesproken.

Tegelijkertijd is er voor (potentiële) contractanten op korte termijn helderheid nodig over – in ieder geval – hun markt voor 2015. Hun wens is daarbij om ook al te kunnen beschikken over een meerjarig perspectief. Onderstaande voorstellen betreffen het maken van een tijdelijke 'korte klap' (tot 2015) binnen de onder 1 voorgestelde langer lopende structuur. Door deze afspraken direct in te bedden in de langjarig te ontwikkelen structuur, worden transitie en transformatie direct aan elkaar gekoppeld,

3. Voorgesteld wordt in overleg te treden met instellingen die substantieel van ons afhankelijk zijn, waarvan wij juist afhankelijk zijn, of waar we om ons moverende redenen zaken mee willen doen. Doel van dit overleg is om per instelling een Perspectief 2018 op te stellen.



- a. Voor een beperkt aantal instellingen kan het perspectief zijn dat zij (deels) verdwijnen. Immers middelen en functionaliteiten worden overgedragen naar gemeenten, niet de organisaties als zodanig. Dat gebeurt op zijn vroegst in 2016. In 2015 zullen we expertise die we van hen nodig hebben inkopen (op detachingsbasis en/of als los produkt)
  - b. Voor veel andere instellingen geldt dat zij te maken zullen krijgen met een teruglopende markt. Deze markt zal bestaan uit een (meerjarig basis-inkoop in een aflopende reeks én een potentiële omzet op nieuwe producten). De potentiële omzet moet iedere aanbieder zelf ontwikkelen/ inschatten. Het verschil tussen basis-inkoop en potentiële omzet zal in 2015 nog vrij klein zijn en in de loop van de 4 jaren groeien.
  - c. Voor een aantal kleine of nieuwe partijen zal de markt juist groeien.
4. Voorgesteld wordt de basis-inkoop per instelling te bepalen door het historisch budget te verlagen met
- i. De door het Rijk voor de betreffende sector bepaalde korting
  - ii. Een percentage voor gemeentelijke risico's en gemeentelijke uitvoeringskosten
  - iii. Een budget voor nieuwe producten. De hoogte van dit budget wordt bepaald door een prognose van het budget dat mogelijk nodig is om alternatieve producten te ontwikkelen
  - iv. middelen te bestemmen voor PGB's. Deze middelen worden meegenomen bij onderdeel iii. Voor 2015 geldt in veel gevallen overgangsrecht, waardoor afgeweken moet worden van iii en iv .
5. Voorgesteld wordt de ruimte te scheppen om indien wenselijk voor de basis-inkoop meerjarige afspraken te maken.
6. Voorgesteld wordt **gemiddeld** de basis-inkoop voor 2015 ongeveer 80% te laten zijn van het historisch budget van een instelling in 2012 en in stappen van 10% te laten teruglopen naar ongeveer 50% in 2018. De (nader te bestemmen) middelen voor nieuwe vormen van dienstverlening groeien in dezelfde periode van ruim 5 naar ongeveer 25%, mede afhankelijk van de vraagontwikkeling en de herverdeeleffecten van de rijksmiddelen. *De omvang van de garantieomzet en de potentiële markt zal – als gevolg van het gestelde onder 2 & 3 - echter sterk verschillen tussen instellingen*
7. Voorgesteld wordt langs verschillende mechanismen te sturen op vernieuwing:
- a. Binnen de basisinkoop sturen we op transformatie door aan deze inkoop voorwaarden te verbinden. Het betreft voorwaarden over prijs, inhoud en kwaliteit. In deze contractering groeien we van 2015 tot 2018 van financiering op input (bestaande producten) naar contractering op resultaat. Hiervoor moeten goede indicatoren worden ontwikkeld.
  - b. In het (groeiende) budget voor nieuwe vormen van dienstverlening sturen we op transformatie door ontwikkeltafels in te richten waar gebruikers, professionals en meerdere (bestaande en nieuwe) aanbieders met elkaar ideeën ontwikkelen. De uitkomsten worden (indien we ze onderschrijven) door de gemeente vertaald in



opdrachten, waarop alle partijen (dus niet alleen de ontwikkelaars) kunnen inschrijven.

- c. We zetten vol in op het verlagen van de kosten (en daarmee de prijs). Daartoe bouwen we in overleg met bestaande en nieuwe aanbieders nieuwe kostprijzen op, op basis van gedeelde scherpe afspraken.

De hier voorgestelde aanpak heeft als voordelen:

---

- Volume en continuïteit zijn gewaarborgd;
- Sterke sturing op vernieuwing, bij bestaande en nieuwe aanbieders;
- Snelle duidelijkheid voor instellingen m.b.t. omzet 2015 (nodig voor bedrijfsvoering instellingen);
- Voldoende ruimte voor transformatie en innovatie.

## **7. (Duurzame) aanbestedingen.**

De in deze nota voorgestelde werkwijze is gebaseerd op het ontwikkelen van een duurzame relatie, met bestaande en nieuwe aanbieders met daarbinnen de noodzakelijke flexibiliteit.

## **9. Financiën**

Voor het effectueren van deze nota zijn geen besluiten mbt financiën nodig.

## **10. Voorstel.**

Uw College gevraagd in te stemmen met de keuzes en voorstellen zoals verwoord in hoofdstuk 3 van deze nota. Specifiek worden de volgende besluiten gevraagd:

1. Instemmen met het inrichten van een open en transparant proces om te komen tot een procesovereenkomst, waarvanuit we meerjarige kadercontracten aangaan met alle aanbieders die aan onze voorwaarden voldoen. Binnen deze kadercontracten worden – in overleg tussen alle contractpartners - continu nieuwe afspraken gemaakt of bestaande gemodificeerd (Bestuurlijke Aanbesteding); de overeenkomsten zelf worden voorgelegd aan het college.
2. Middels de kaderafspraken te borgen dat aanbieders waarmee de gemeente zaken doet zich optimaal inspannen om zowel binnen de eigen organisatie als binnen het collectief van organisaties negatieve effecten voor het personeel te minimaliseren.
3. Instemmen met het creëren van de mogelijkheid om tot meerjarige productieafspraken met instellingen te komen, met vooralsnog een maximum van 4 jaar, conform de aanpak zoals beschreven onder 3.2.
4. Instemmen met de in deze nota voorgestelde operationalisering van de gemeentelijke regie op de uitvoering;

## **11. Vervolg / Planning.**

- Inventarisatie bestaand aanbod en bestaande en nieuwe markt (mrt/april)



- Opstellen lijst met instellingen om mee te spreken (april)
- Gesprekken/onderhandelingen over (april/mei)
  - Intentie-overeenkomst met alle partners die voorwaarden accepteren<sup>1</sup>
  - Perspectief 2018 per instelling
- Inrichten ontwikkeltafels (april/mei)
- Besluiten over intentieovereenkomst (mei/juni)
- Collegebesluit over basisomzet en eerste tranche ontwikkel-producten (juni/juli)
- Opstellen overeenkomsten (juli/aug/sept)
- College Besluit over overeenkomst (sept/okt)
- Collegebesluiten over uitvoering (mei/juni)

---

<sup>1</sup> Overigens betreft het een open systeem. Partijen kunnen ook in een later stadium toetreden, door de voorwaarden te accepteren.





## Bijlage Bestuurlijk aanbesteden

### Bestuurlijk aanbesteden 2.0

- Hard op relatie, zacht op inhoud
- Langjarige looptijd, continue overlegtafels
- Omgekeerde offertes: Gemeente bepaalt op basis van overlegtafels zijn 'aanbod', partijen kunnen ja of nee zeggen
- Scherpe prijs, evt. tijdelijke opslagen
- Open systeem (intrede en uittrede)



### Bestuurlijk aanbesteden 2.0

#### Wat zit er in ieder geval in?

- Intentieverklaring met procesafspraken (ook mededinging)
- Conceptovereenkomst voorziening, arrangement of experiment als basis voor onderhandelingen
- Plenaire, multipartite onderhandelingen met in ieder geval de belangrijkste bestaande aanbieders
- Geen beperking op toetreding nieuwe aanbieders in de uitvoering
- Mogelijkheid tot uittreden van bestaande aanbieders
- Mogelijkheid tot voortdurend aanpassen van de overeenkomst in de uitvoering
- Lange looptijd om return op investeringen mogelijk te maken (5-10 jaar)
- Publicatie achteraf (wettelijk verplicht)





## Bestuurlijk aanbesteden 2.0

### Wat kan erin?

- Aparte overeenkomst voor Communicatie, Overleg en Besluitvorming
- Plenaire onderhandeling maatstaf prijsberekening (gemeente stelt prijs)
- Individuele onderhandelingen op prijsstelling
- Subsidieafspraken
- Veilingsysteem, keuzevrijheid of ander “verdelingsmechanisme”

**NOTA BENE:** Geen bestek, Geen concurrentie in selectie, Geen offertes, Geen plenaire prijsbesprekingen, Geen verplichte samenwerking of combinatievorming, Leidt niet tot een gesloten markt gedurende looptijd overeenkomst

