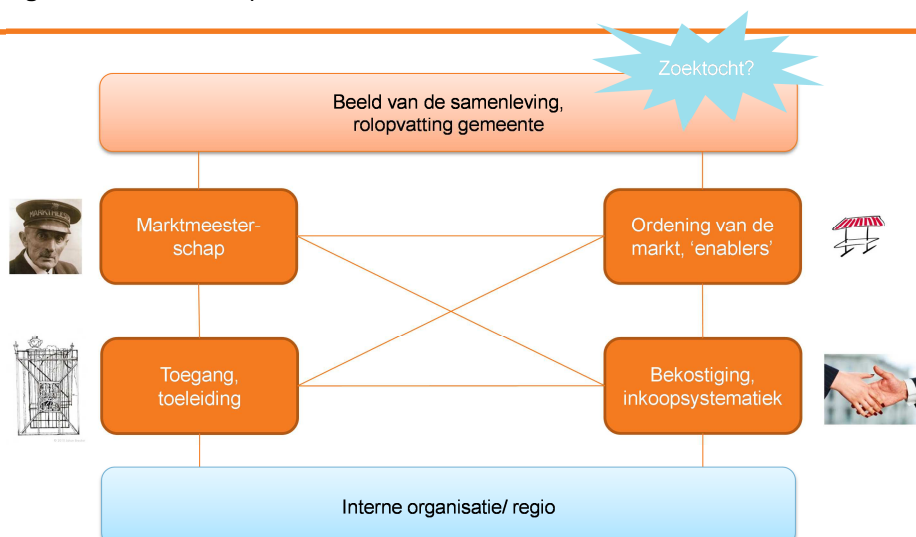


## Ontwikkelopgaven professioneel opdrachtgeverschap in het sociaal domein (samenvatting)

**De context:** de samenleving verandert sterk en zo ook de wijze waarop de overheid burgers helpt met vragen op verschillende leefdomen. Veranderingen in ons denken over zorg en ondersteuning, het 'meedoen' in de samenleving en bijvoorbeeld de invloed van nieuwe technologie leiden tot grote veranderingen. Met de decentralisaties zet de overheid in op een nieuw evenwicht tussen de burger en de rol van de overheid bij hulpvragen op het gebied van verschillende leefdomen. Deze veranderingen leiden bij gemeenten tot een identiteitscrisis, een zoektocht waarbij het gemeentebestuur op zoek is naar hun nieuwe rol in het sociaal domein. Waar is de gemeente wel van en waar stelt zij grenzen? Waar gaat de gemeente 'eropaf'? En waar laat zij het 'over' burgers die zichzelf of elkaar helpen? Deze identiteitscrisis leidt ook tot grote vragen bij (zorg)aanbieders: welke rol spelen zij in deze nieuwe stelsels? En gemeenten maken op andere wijze afspraken met aanbieders dan de vorige opdrachtgevers deden.

**De kapstok:** de keuzes op het gebied van opdrachtgeverschap staan niet op zichzelf, maar zijn een afgeleide van de wijze waarop het gemeentebestuur aan kijkt tegen de (toekomstige) samenleving, de burger in de samenleving en de rol van de (lokale) overheid hierin. Daarbij is opdrachtgeverschap niet beperkt tot de keuze voor een bekostigingsmodel of inkoopvorm, maar maakt onderdeel uit van de wijze waarop de gemeente het sociaal domein als geheel inricht, actoren positioneert en sturing aanbrengt om gewenst gedrag te stimuleren van alle actoren. Daarmee ontstaat verbinding tussen politieke opvattingen en de wijze waarop de gemeente haar rol als **marktmeester** invult, aankijkt tegen **ordering van hulpaanbod** op verschillende niveaus en de rol van andere opdrachtgevers en belanghebbenden die een rol spelen in leefdomen van burgers ('de **enablers**'), de wijze waarop de **toeleiding** verloopt (vindplaatsen) en de **toegang** is ingericht en hoe **sturing, bekostiging** en **inkoop** is ingericht. De keuzes op het gebied van opdrachtgeverschap vertalen zich tevens in de wijze waarop de gemeente zelf is georganiseerd, de hiervoor benodigde competenties inzet en vanuit welke kernwaarden de gemeente acteert als opdrachtgever: **de interne organisatie** inclusief daarbij de eventuele **regionale samenwerking** die daarin een rol speelt.



**Samenhang in keuzes:** keuzes op het gebied van opdrachtgeverschap bestaan uit verschillende componenten die met elkaar samenhangen.

- **Marktmeesterschap:** de gemeente is de marktmeester in het sociaal domein en bepaalt de spelregels van de markt om er voor te zorgen dat de burger goed wordt door gewenst gedrag te stimuleren. Keuzevrijheid, selectiviteit van en toetredingseisen tot de markt spelen hierin een rol.
- **Ordering van de markt, enablers:** de gemeente bepaalt wie welke rol speelt en hoe vraag en aanbod elkaar dienen te vinden. Daarbij maakt de gemeente ook afspraken met andere actoren op leefdomen waar de gemeente niet direct opdrachtgever is zoals zorgverzekeraars, woningbouwcorporatie en onderwijs.
- **Toegang en toeleiding:** de wijze waarop wijkteams, vindplaatsen toegang en toeleiding is georganiseerd, is mede bepalend voor de vertaling naar de 'inkoopvraag' aan aanbieders in alle segmenten van hulpverlening (preventief, eerstelijns, gespecialiseerde hulp).
- **Bekostiging, inkoopsystematiek:** de inkoop- en bekostigingssystematiek is de vertaalslag van de hiervoor genoemde thema's naar afspraken tussen gemeente en aanbieders. De inhoud van afspraken stimuleren het gewenst gedrag.

#### De boodschappen voor keuzes opdrachtgeverschap:

- **Er bestaat geen 'one-size-fits-all':** er is geen 'blauwdruk' voor opdrachtgeverschap of een 'beste' subsidie- of inkoopmodel. Ook bestaat er geen model dat voor alle ondersteuningsvormen passend is. Differentiatie in keuzes per 'categorie' is soms nodig omdat de kenmerken van hulpvrager en het hulpaanbod verschillen.
- **Leiderschap nodig voor de korte termijn:** een markt ordent zich niet vanzelf. En, het is nodig dat verandering plaatsvindt. Dit vereist leiderschap van de gemeente om duidelijk te zijn wat ze verwacht van actoren, aanbieders, in het 'systeem'. De gemeente stelt grenzen en geeft richting. De rollen die de gemeente in de loop van de tijd aanneemt en waarin de gemeente kan differentiëren zijn de rollen van regisseur, facilitator en participant.
- **Leren denken in de rol van marktmeester:** klassieke inkoop- of subsidievormen focussen zich sterk op het contracteren. Echter, van belang is dat de gemeente aandacht besteedt aan doelmatige en efficiënte match tussen vraag en aanbod, voldoende keuzevrijheid voor burgers daar waar relevant, maar selectief is en hoge eisen stelt waar nodig.
- **Er zijn meer prikkels voor gewenst gedrag:** er is veel aandacht voor bekostiging als mechanisme om gewenst gedrag van aanbieders en professionals te stimuleren. Echter, dit is niet de enige factor van belang. Sociale (bijvoorbeeld transparant maken van prestaties) en morele prikkels (goed en fout) kunnen eveneens effectief zijn bij het stimuleren van gewenst gedrag.
- **Strategische agenda:** Een duidelijke meerjarige strategische agenda met prioritering, afgestemd met enablers en aanbieders helpt om veranderingen stapsgewijs te realiseren.

## Partnerschap of niet?

**De context:** veel gemeenten noemen aanbieders vaak 'partner' en geven aan ook te streven naar partnerschap met aanbieders om de uitdagingen in het sociaal domein aan te gaan. Het begrip 'partnerschap' impliceert dat gemeenten ernaar streven om naast het maken van zakelijke afspraken over te leveren hulp en zorg, ook aanvullende afspraken maken over onderlinge samenwerking. En, wanneer de gemeente spreekt over partnerschap schept dit ook verwachtingen bij aanbieders. De vraag is wat zij verwachten van de invulling van het onderlinge partnership en of zij zichzelf ook zien als een partner van de gemeente.

**Kenmerken van partnerschap:** wanneer de gemeente spreekt over een partnerschap met aanbieders, dan zijn er verschillende onderwerpen die kenmerkend kunnen zijn over de onderlinge relatie.

Voorbeelden van deze kenmerken zijn:

- **Langdurige relatie:** een partnerschap gaat vaak gepaard met lange(re) termijn afspraken.
- **Wederzijds commitment:** de partners zijn het allebei eens over en gecommitteerd aan de doelstellingen op lange(re) termijn.
- **Uitwisseling van informatie:** de partners wisselen onderling op transparante wijze informatie uit om het partnerschap te stimuleren.
- **Afspraken risico's en opbrengsten:** de partners spreken over hoe het beste met opbrengsten en risico's kan worden omgegaan in de onderlinge relatie.
- **Vertrouwen:** de partners hebben groot vertrouwen in elkaar.
- **Wederzijdse aantrekkelijkheid:** de partijen vinden elkaar aantrekkelijk voor een partnerschap;
- **Selectiviteit:** niet iedereen kan (gelijkwaardig) partner zijn. Volwaardig partnerschap vraagt wederzijdse investering die alleen rendeert als het aantal partnerschappen beperkt is.

Typering	Kenmerken
Strategische partners	<ul style="list-style-type: none"><li>• Partijen met een groot financieel of inhoudelijk belang bij de opdrachtgever</li><li>• Sterke afhankelijkheidsrelatie, vaak 'systeem partij'</li><li>• Complex om afscheid van te nemen, jarenlange werkrelatie, sterke verwevenheid</li><li>• Meerwaarde realiseren door nauw samen te werken</li></ul>
Innovatiepartners	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sterke competentie om te veranderen</li><li>• Buitenstaander, vernieuwer, branchevreemde</li><li>• Sterke inhoudelijke drijfveren, soms eerder personen dan organisaties</li><li>• Meerwaarde realiseren door vernieuwing en innovatie te ontwikkelen</li></ul>
Consultatiepartners	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gericht op informatie halen bij opdrachtnemers, minder op delen</li><li>• Toetsen en verzamelen van ideeën, gericht op kennis of informatie</li><li>• Bij bestaande, potentieel nieuwe en zonder relaties</li><li>• Meerwaarde realiseren door informatie te verzamelen</li></ul>
Projectpartners	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gericht op één project of issue met specifiek doel en duidelijk eindproduct</li><li>• Beperkte horizon van de samenwerking</li><li>• Meerwaarde realiseren binnen de projectscope, samen oplossingen zoeken</li></ul>

**Sociaal contract:** sociaal contract is een middel om afspraken tussen gemeente en de aanbieder als partner. Het gaat daarbij niet om de zakelijke afspraken over de dienstverlening, maar vooral om afspraken over omgang met elkaar, gedragsaspecten, principes over onderlinge samenwerking en gewenst gedrag gecombineerd met thema's waar het partnerschap betrekking op heeft. Niet zozeer het 'document' is relevant, maar vooral het bespreken er van.

## Samenwerking met enablers

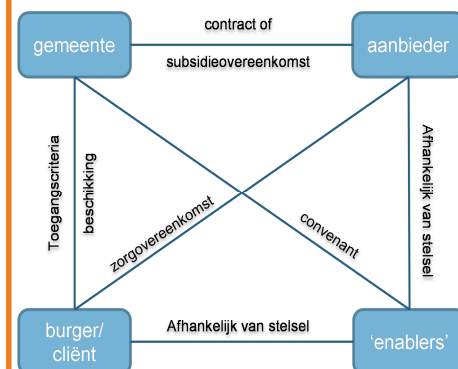
**De context:** het sociaal domein lijkt na de decentralisaties een nieuwe werkelijkheid te zijn voor gemeenten. Kenmerkend voor het sociaal domein is dat er vele raakvlakken zijn met andere stelsels waar de gemeente geen directe opdrachtgever is. Bijvoorbeeld het raakvlak met de langdurige zorg, de curatieve zorg, wonen, veiligheid en onderwijs. Juist op de raakvlakken tussen domeinen ontstaan vaak schotten die kunnen leiden tot suboptimalisatie. De gemeente wordt vaak gezien als 'de' regisseur die een rol speelt op alle leefdomeinen van burgers. Het denken vanuit de 'the whole system in the room' betekent ook dat de gemeente dus breder kijkt dan sec het 'enge' sociaal domein; het domein waar de gemeente direct voor verantwoordelijk is en financiële middelen voor heeft.

**De raakvlakken:** er zijn verschillende raakvlakken met de zorg waar optimalisatie mogelijk is:

- **Investing en baten liggen in verschillende domeinen:** het investeren in het sociaal domein helpt om zorgkosten te voorkomen. Bijvoorbeeld als gemeenten mensen aan werk helpen, dan kan dit een bijdrage leveren aan het voorkomen van zorgkosten.
- **Het voorkomen van het afwentelen op andere domeinen:** het zorgen voor voldoende begeleiding en dagbesteding voor ouderen, kan zorgen voor het langer thuiswonen waardoor de druk op intramurale voorzieningen onder de Wet langdurige zorg afneemt.
- **Het optimaliseren van raakvlakken:** de gemeente heeft wijkteams, terwijl in de zorg wijkverpleegkundigen, huisartsen en POH in de eerste lijn een rol spelen. Het goed onderling afstemmen van ieders rol en het eventueel tijdig doorverwijzen voorkomt dat hulpvragers op de verkeerde plek terechtkomen of helpt om duurdere interventies te voorkomen.
- **Beleidsinformatie delen:** het uitwisselen van informatie tussen gemeente en zorgkantoor kan helpen om het inzicht voor allebei te vergroten bij groepen van cliënten of op wijken met veel problemen. Hieruit kunnen specifieke interventies volgen die al dan niet leiden tot gezamenlijke of separate uitvoering.

**Tips** voor samenwerking met enablers:

- **Schaalgrootte:** samenwerking met zorgverzekeraars kan helpen als gemeenten regionaal opschalen. Zorgverzekeraars denken op andere schaal dan gemeenten.
- **Concrete cases:** concrete samenwerkingsvoorstellen helpen de samenwerking inhoud te geven en resultaat te boeken.
- **Topdown stimuleren, bottomup bedenken:** convenanten helpen om verbinding te leggen of samenwerking te stimuleren, maar de inhoud moet van 'onderop' komen om de samenwerking concreet te maken.
- **Stakeholdersmanagement:** voor effectieve samenwerking zijn twee (of meer) partijen nodig. Stakeholdermanagement is nodig om te bepalen hoe actoren in de samenwerking zitten of gestimuleerd moeten worden.
- **Mutual Gains Approach of Mastercircle:** werkwijzen die behulpzaam kunnen zijn bij het uitdenken van samenwerkingsinitiatieven.



## De organisatorische opgaven

**De context:** Het veranderende krachtenveld waarin gemeenten opereren, vereist niet alleen een andere kijk op de omgeving maar veelal ook een herijking van de eigen interne organisatie. Een goed voorbeeld doet immers volgen. De nieuwe opdrachtgeversrol die de gemeente vervult en het complexe veld waarin ze deze rol vervult, stellen hoge eisen aan de competenties en vaardigheden van medewerkers. Voor het opbouwen van een effectieve interne organisatie en samenwerking bestaat geen model “one size fits all”. Komende jaren staan in het teken van observeren, leren en bijsturen. Niet alles wordt vooraf bedacht; daarvoor zijn veranderingen complex.

**Organisatorische uitdagingen:** versterking van de gemeentelijke organisatie is nodig:

- **Continu leren:** belangrijk is het leren te stimuleren. De komende jaren valt er nog veel te ontwikkelen en te leren wat wel en niet werkt. Het leerproces dient dan ook een kernproces te zijn van de gemeentelijke organisatie. Casuïstiek kan hierin een stimulerende rol spelen ('waarom kiezen we voor deze oplossing en niet een andere?').
- **Van binnen naar buiten:** de gemeentelijke organisatie is nog teveel gericht op 'binnen'. Echter, de gemeente dient vooral 'tussen' en 'samen met' actoren aan de slag te gaan. Beleidsontwikkeling is een continuproces dat vooral buiten met actoren gebeurt.
- **Samenhang tussen inhoud, geld en uitvoering:** verandering is een continu spel waarin inhoud, geld en uitvoering met elkaar zijn verbonden en aanpassing iteratief gebeurt. Geen gescheiden processen, maar begroting is de resultante van de keuzes op inhoud inclusief het leren van de uitvoering. Inhoud kan daarbij niet zonder zakelijkheid.
- **Nieuwe functies en competenties:** nieuwe functies zijn nodig zoals strategen die de verbinding vormen tussen bestuur en het veld om verandering te stimuleren, (netwerk)regisseurs die ketens sturen of faciliteren, relatie- en contractmanagers. Analytici die vanuit kennis van de uitvoering informatie vertalen naar nieuwe inzichten: informatiemanagement is een sleutelfunctie in het sociaal domein. En business control voor verbinding tussen inhoud en geld.

**Intergemeentelijke samenwerking:** gemeenten werken op het gebied van opdrachtgeverschap veel met elkaar samen. Tegelijkertijd ervaren zij veel belemmeringen in deze samenwerking. Effectief samenwerken werkt alleen als het goed georganiseerd is:

- **Inkoop kan niet zonder inhoud:** als gemeenten gezamenlijk contracteren of subsidiëren maken zij ook afspraken over het gezamenlijke maken van beleidskeuzes.
- **Programmatisch uitgewerkt:** een goede helder uitgewerkt programma over de thema's waarop wordt samengewerkt en hoe wordt samengewerkt helpt de samenwerking effectief te zijn. Daarin is ook verwoord op welke onderdelen gemeenten niet of deels samenwerken.
- **Randvoorwaarden ingevuld:** duidelijk moet zijn wie wanneer welke rol heeft (bestuurlijk, management, inhoud, programmamanagement). En vanuit welke inhoudelijke en financiële randvoorwaarden de samenwerking plaatsvindt.
- **Heldere governance:** samenwerken is alleen effectief als ook duidelijk is hoe besluitvorming plaatsvindt, samenhangt met het besluitvormingsproces bij iedere gemeente en het proces efficiënt georganiseerd is.