

Notitie

De taakgerichte uitvoeringsvariant in Utrecht en Alphen aan den Rijn: analyse en bevindingen

Aan: Stuurgroep i-Sociaal Domein
Van: Ketenbureau i-Sociaal Domein
Datum: 10 september 2019

De Stuurgroep wordt gevraagd:

1. Het Ketenbureau de opdracht te geven regie te voeren op de ontwikkeling van een *handreiking taakgericht werken* voor gemeenten en aanbieders. De uitvoering van deze opdracht is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Ketenbureau, het ministerie van VWS en de VNG. De handreiking wordt vastgesteld door de Stuurgroep i-Sociaal Domein.
2. Uit te spreken dat zorgvuldig onderzoek nodig is naar de vraag of de definitie van de taakgerichte variant en de daarmee gepaard gaande verlichting van de administratieve last wettelijk mogelijk is of wettelijk mogelijk kan worden gemaakt.
3. Te bevestigen dat het *Programma Inkoop & Aanbesteden Sociaal Domein* de meest geschikte organisatie is om de mogelijke problematiek die het instellen van consortia met zich mee kan brengen nader te onderzoeken.

Inleiding

In de stuurgroep vergadering van 13 juni jl. heeft het Ketenbureau aan de stuurgroep voorgesteld om **ingegeven door eigen onderzoek** “de taakgerichte uitvoeringsvariant door te ontwikkelen en deze doorontwikkeling te richten op de **samenhang van de thema’s toegang, berichtenverkeer en verantwoording** en daarmee de **toepassing van de variant duidelijk te begrenzen, zodat het potentieel om administratieve lasten te beperken behouden blijft.**” De stuurgroep heeft hierop instemmend gereageerd en het Ketenbureau gevraagd te beginnen met de uitwerking van een aantal **best practices** (waaronder Utrecht), zodat op basis van deze uitgewerkte voorbeelden de vervolgstappen bepaald kunnen worden.

Het Ketenbureau heeft ervoor gekozen om twee voorbeelden nader te beschouwen: Utrecht en Alphen aan den Rijn. Beide gemeenten werken al vanaf de decentralisaties stelselmatig aan een taakgerichte inrichting en staan daarmee te boek als koplopers. Het kwalitatieve onderzoek is

verricht vanuit de vraagstelling of en hoe de taakgerichte uitvoeringsvariant bijdraagt aan de vermindering van vermijdbare administratieve lasten. Hieronder volgt een analyse van deze casuïstiek en worden op basis van deze analyse vervolgstappen voorgesteld.

Analyse en bevindingen

Utrecht en Alphen aan den Rijn in vogelvlucht

De afgelopen tijd is gesproken met de gemeenten Utrecht en Alphen aan de Rijn en de door hen gecontracteerde zorgaanbieders. Utrecht en Alphen hebben op verschillende wijze de taakgerichte variant ingericht en staan te boek als “good practice”.

Een essentieel verschil tussen beide inrichtingen is dat in Alphen de toegang en het grootste deel van de uitvoering bij twee gecontracteerde consortia is ondergebracht. Er wordt daarbij geen gebruik gemaakt van berichtenverkeer. Utrecht daarentegen heeft taakgerichte contracten met een breed scala aan zorgaanbieders. En er is wel een aparte onafhankelijke toegangsfunctie die de opdrachtverstrekking naar de aanbieders afgeeft. Deze opdrachtverstrekking is zeer globaal en er wordt gebruik gemaakt van het berichtenverkeer.

Bevindingen

Hieronder worden de belangrijkste conclusies beschreven en benoemd welke (succes)factoren in Utrecht en Alphen van belang zijn geweest voor hun uitvoeringspraktijken. Bij de beschrijving van de casuïstiek is de definitie zoals deze in 2015 is vastgesteld (meer hierover later in dit document) als uitgangspunt genomen. We benoemen dit expliciet omdat in de werkwijze van Alphen aan de Rijn een belangrijke rol is toebedeeld aan consortia. De inrichting van consortia of hoofd-onderaannemers is niet exclusief voor de taakgerichte uitvoeringsvariant en kan ook binnen een inspanningsgerichte of outputgerichte uitvoeringsvariant plaatsvinden. De effecten die dit heeft op administratieve lasten zijn dus niet exclusief voor de taakgerichte variant en worden daarom verderop in dit document apart beschreven.

Belangrijkste conclusies in relatie tot vermijdbare administratieve lasten

- De taakgerichte uitvoeringsvariant heeft “op papier” vanuit het perspectief op vermindering van vermijdbare administratieve lasten belangrijke voordelen ten opzichte van de overige uitvoeringsvarianten. In beide onderzochte praktijksituaties wordt dit voordeel ook behaald. Primair ontstaat dit voordeel doordat bekostiging van en verantwoording over geleverde zorg is losgetrokken van de invulling van de ondersteuningsbehoefte van een individuele burger. Dit houdt in dat processen van toewijzing niet of heel globaal zijn ingericht en dat zorgaanbieders geen declaraties versturen die beoordeeld (afgekeurd) en afgehandeld moeten worden.
- De taakgerichte uitvoeringsvariant biedt relatief veel handelingsvrijheid aan professionals zodat deze flexibeler kunnen inspelen op de ondersteuningsbehoefte van een burger. Een verandering van behoeftstelling en zorgaanbod gaat dan niet gepaard met het opnieuw doorlopen van een administratief proces en hiermee worden dus administratieve

lasten vermeden. Het geeft bovendien uitdrukking aan een belangrijke transformatie doelstelling: “handelingsruimte voor professionals”.

- De ontwikkeling van een sturingsarrangement is een leer- ontwikkelproces en vraagt een **continue dialoog tussen gemeente en aanbieders**. Bij de inrichting van het sociaal domein bij zowel Utrecht als Alphen aan de Rijn wordt sturing in belangrijke mate ingericht op grond van KPI's die inzicht geven in de mate waarin transformatiedoelen worden behaald. Hierdoor worden **minder gegevens uitgevraagd** en de relevantie van de uitvraag wordt als hoog ervaren. Dit laatste punt heeft een positief effect op de perceptie van actoren: de gevraagde informatie is zinvol en wordt hiermee niet ervaren als een administratieve last.

Belangrijkste succesfactoren in Utrecht en Alphen aan de Rijn

- Zowel Utrecht als Alphen aan de Rijn werken **op basis van een vastgestelde visie/beleidstheorie meerjarig en stelselmatig** aan de inrichting van het sociaal domein. Bij de totstandkoming van de visie/beleidstheorie is veel overleg geweest met de zorgaanbieders die actief zijn in de gemeente. **De mate van gedeelde beeldvorming is hoog** en de mate waarin partijen dit beeld onderschrijven is eveneens hoog. Het hanteren, doorleven en vasthouden aan een afgestemde visie is in deze voorbeelden van doorslaggevend belang gebleken.
- Bij zowel Utrecht als Alphen aan de Rijn valt op dat **de verschillende gemeentelijke rollen dicht op elkaar zitten**. De lijnen zijn kort en de inrichting wordt integraal opgepakt vanuit de verschillende gemeentelijke disciplines (bestuur, beleid, inkoop, contract management, financiën en uitvoering van het beleid). Dit heeft een positief effect op de consistentie van de inrichting van het sociaal domein en hiermee op vermijdbare administratieve lasten.
- Naast een gedragen visie valt het op dat in Utrecht en Alphen aan de Rijn over **“vaandeldragers”** beschikken die een belangrijk sleutelfunctie bekleden. Zowel op beleids- als bestuurlijk niveau zijn vaandeldragers aan te wijzen die op cruciale momenten in het proces gezaghebbend de brug slaan tussen partijen en in staat zijn te verbinden op grond van de visie en geformuleerde uitgangspunten. Zij zorgen ervoor dat de consistentie van de **uitvoering geborgd blijft bij tegenwind** (financiële tekorten, tegengestelde interpretaties van afspraken, onvoorziene effecten die optreden, ontevredenheid bij raadsleden en slechte pers)
- De taakgerichte uitvoeringsvariant moet aansluiten op en passen bij de visie, context en inrichting van de zorg. Het verminderen van de administratieve lasten is slechts een van de overwegingen om deze variant toe te passen. **De taakgerichte uitvoeringsvariant is veel meer een breed organisatorisch (transformatie)vraagstuk dan een administratief vraagstuk.**

Belangrijke aandachtspunten

- Gemeenten doen er goed aan om voldoende aandacht te besteden aan de **beschrijving en afbakening van de taak**. Als dit aan de voorkant van het proces onvoldoende wordt beschreven dan komt dit verderop in het proces van uitvoering onvermijdelijk aan de orde. **Een specifieke beschrijving van producten of diensten verhoogt de kwaliteit** van de gedeelde beeldvorming op de definiëring van het perceel of taak.

- 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.
- Transformatie van zorg is wellicht de belangrijkste drijfveer in Utrecht en Alphen aan de Rijn. De transformatie van werkwijzen van aanbieders wordt op voorhand, bij inschrijving, door vertaald naar kostenbesparing. De lasten gaan voor de baten, een te rooskleurige inschatting van dit inverdienmodel geeft verderop in het proces spanningen als tekorten oplopen en risicoverdeling eenzijdig of onduidelijk is. Transformeren vraagt een lange adem en vraagt investeringen.
- Taakgerichte uitvoering is geen wondermiddel. Om zorg betaalbaar te houden moet ook binnen een taakgerichte uitvoeringsvariant het gesprek gevoerd worden over de vraag welke behoeftstelling van burgers van een zorgaanbod worden voorzien en welke niet (wat doen we wel en wat doen we niet). Deze discussie ligt gevoelig maar lijkt onvermijdelijk om kosten ook op langere termijn beheersbaar te houden.
- De taakgerichte uitvoeringspraktijk wordt nu nog beperkt toegepast door gemeenten. Indien de populariteit van de taakgerichte uitvoeringsvariant toeneemt ontstaat het risico dat er veel variëteit ontstaat in de uitvoering. Dit zal druk zetten op de op de mogelijkheden om vermijdbare administratieve lasten terug te dringen.

Definitie van de taakgerichte uitvoeringsvariant versus uitvoeringspraktijk

In de *Handreiking Uitvoeringsvarianten iWmo en iJw*¹, waarin de drie uitvoeringsvarianten staan beschreven, wordt de volgende definitie gehanteerd voor de taakgerichte uitvoeringsvariant:

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 prestatie-afhankelijk) 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 gebruikgemaakt van berichtenverkeer om gegevens uit te wisselen tussen gemeenten en aanbieders.

Gebruik berichtenverkeer

Wanneer we de uitvoeringspraktijk in Utrecht benaderen vanuit de hierboven genoemde definitie zien we op twee punten een afwijking. Het eerste punt is dat Utrecht het berichtenverkeer gebruikt op een wijze die niet geheel in overeenstemming is met de beschrijving zoals opgenomen in de

¹ Uitgave Zorginstituut Nederland, 2015, <https://www.istandaarden.nl/ibieb/handreiking-uitvoeringsvarianten-iwmo-en-ijw>

taakgerichte uitvoeringsvariant. Deze werkwijze doet echter geen afbreuk aan de essentie van de taakgerichte uitvoeringsvariant omdat het berichtenverkeer niet gebruikt wordt voor betalingen en omdat het berichtenverkeer ook geen rol speelt in de verantwoording van zorg. Het **berichtenverkeer wordt uitsluitend gebruikt om stuurinformatie te genereren.** Overigens bestaat er op dit moment ook nog geen iStandaard die het mogelijk maakt om op populatieniveau gegevens uit te wisselen, waardoor Utrecht op dit moment ook **weinig anders te kiezen heeft.** We zien dat Utrecht wel toewijzingen gebruikt om vanuit de toegang cliënten toe te wijzen naar zorgaanbieders. De toewijzing is echt op hoofdlijn en zodanig dat de zorgaanbieder de handelingsruimte die een taakgerichte uitvoeringsvariant behoudt. Alphen maakt in haar uitvoering van de taakgerichte werkwijze geen gebruik van het berichtenverkeer.

Gemeentelijke rol in de toewijzing versus de taakgerichte uitvoeringsvariant

De **voordelen** van een taakgerichte uitvoeringsvariant ontstaan in belangrijke mate doordat aanbieders die op deze wijze gecontracteerd worden **zelf kunnen bepalen wat het best passende aanbod is en hieromheen zelf de toegang reguleren.** Dit staat **op gespannen voet met recente uitspraken van de Centrale Raad voor Beroep (CRvB) die stelt dat – in elk geval voor de Wmo – toegang en aanbod onafhankelijk van elkaar georganiseerd moeten worden.** Daarnaast wijzen de uitspraken van de CRvB sterk in de richting van een werkwijze waarbij vooraf gespecificeerd wordt hoe het pakket van dienstverlening is opgebouwd (**pxq toewijzing**). Deze werkwijze conflicteert met de taakgerichte werkwijze. Het ministerie van VWS beraadt zich momenteel op voorstellen waarmee dit spanningsveld kan worden opgeheven (er is mede om deze problematiek te ondervangen in april 2019 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met een voorgenomen wetswijziging).

Het is op dit moment zeer onduidelijk of de altijd gehanteerde definitie van taakgericht zich nog verhoudt tot de uitspraken van de CRvB; tevens is onduidelijk of VWS voornemens is hun **wetswijziging zodanig ruim te maken, dat de definitie van taakgericht uitvoerbaar blijft.** Het verdient aanbeveling om rond dit punt **helderheid te scheppen** en hierbij naar werkwijzen te zoeken die het karakter van de taakgerichte uitvoeringsvariant versterken.

Over consortia

Hierboven is benoemd dat het inrichten van consortia en onderaannemers niet exclusief verbonden is aan de taakgerichte uitvoeringsvariant. In het onderzoek hebben we wel een aantal effecten waargenomen die in het kader van vermijdbare administratieve lasten goed zijn om te benoemen.

Utrecht gaat vanaf 1-1-2020 gebruik maken van twee consortia bij de uitvoering van de jeugdwet. De situatie in Utrecht is nu dat **iedere aanbieder een eigen “taakgerichte prestatieafspraken” heeft.** Dit laat zien dat het mogelijk is om een aanzienlijke hoeveelheid aanbieders taakgericht te contracteren en aan te sturen. Alphen aan de Rijn heeft bij de inrichting van het sociaal domein (Wmo en Jeugd) een centrale rol toebedeeld aan consortia. De essentie is dat de gemeente nog maar met 1 partij afspraken maakt en zo stuurt op het sociaal domein. Dit wordt als een belangrijk voordeel gezien. Daarnaast is het idee dat een consortium, via ontschotting, bijdraagt aan

transformatie. De hieronder beschreven effecten en aandachtspunten rondom consortia is volledig gebaseerd op de situatie in Alphen aan de Rijn.

- Met betrekking tot Go (consortium jeugdhulp) is een **verschuiving te zien van administratieve lasten naar de tweede lijn. De financieel administratieve processen (pxq) tussen een gemeenten en haar aanbieders wordt verlegd naar de processen tussen het consortium, de achterliggende moederpartijen en onderaannemers.**
- Het optuigen van administratieve processen tussen consortium, moederorganisaties en onderaannemers bij de uitvoering van de jeugdwet in Alphen aan de Rijn lijkt ingegeven door de **wens om in control te komen ten aanzien van financiën.**
- De ervaring van het consortium in de Wmo (Tom in de buurt) laat zien dat het minimaal drie jaar duurt om het consortium goed te laten functioneren. **De investeringen zijn hoog en het terugverdienmodel is onzeker** (kostenbesparing door getransformeerde werkwijze). De vraag is welk effect dit heeft op de langere termijn.
- **Beoogde terugverdieneffecten lijken bij de uitvoering van de jeugdwet moeilijker realiseerbaar dan bij de Wmo.** Respondenten geven aan dat jeugdhulpverlening in de basis complex is, het behalen van resultaat niet eenduidig vast te stellen is en dat het bieden van jeugdhulpverlening meer op het individu geënt is dan bij Wmo hulpverlening. De perceptie is dat Wmo minder complex is, minder geënt is op het individu en daarmee beter aansluit bij groepsgericht aanbod en het mobiliseren van eigen kracht in de wijken en wijkcentra.
- Het inrichten van een consortium kent **hoge kosten** omdat een nieuwe organisatie wordt neergezet op basis van inbreng van verschillende moederpartijen. Dit is een transformatie op zichzelf en vraagt veel energie van de verschillende partijen. Het brengt een breed scala aan organisatorische vraagstukken met zich mee die opgelost moeten worden terwijl “de winkel open is”. Het oplossen van deze vraagstukken kost veel energie en is een meerjarig proces van twee tot vier jaar. Het is evident dat dit kosten met zich mee brengt.
- De kosten om tot een goed lopend consortium te komen zijn hoog en vraagt een meerjarige investering. Tegelijkertijd wordt bij aanvang van de samenwerking een termijn gesteld op het opnieuw aanbesteden. Het verdient aanbeveling om te bekijken hoe **aanbestedingstermijnen** in balans gebracht kunnen worden met de meerjarige inspanning die nodig is om een consortium van de grond te krijgen.
- Het is aan te bevelen om te streven naar een **evenredige verdeling van risico's** of afspraken te maken over de situatie indien risicoverdeling niet aan blijkt te sluiten bij de praktijksituatie.
- Het is onduidelijk wat de effecten op deelnemende organisaties zijn op de langere termijn (over de aanbestedingen heen). Sommige partijen zijn volledig onderdeel van het consortium en andere partijen hebben slechts een beperkt deel van hun organisatie ondergebracht in het consortium.
- Het percentage organisatie dat moederpartijen onderbrengen in het consortium en de risicoverdeling binnen het consortium kan effect hebben op het voortbestaan van participerende partijen. Kleinere partijen die *all-in* zitten en mede risicodragend zijn kunnen in de situatie terecht komen dat zij het aan hen toebedeelde deel van het gekapitaliseerd risico niet kunnen dragen.

- Het is onduidelijk welke effecten optreden als meerdere gemeenten in een regio eenzelfde soort inrichting neer gaan zetten (consortia). **Aanbieders komen dan in een situatie dat ze hun organisatie bij verschillende consortia onder moeten brengen.**
- Overheadkosten nemen toe doordat een deel van deze processen dubbel wordt georganiseerd, zowel in het consortium als bij de moederorganisaties

Conclusies en vervolg

Het onderzoek naar de uitvoeringspraktijken in Utrecht en Alphen aan de Rijn bevestigt het beeld dat een taakgerichte uitvoeringsvariant een belangrijk bijdrage kan leveren aan de vermindering van vermijdbare administratieve lasten. Bovendien lijkt het professionals in staat te stellen om beter in te spelen op de (veranderende) ondersteuningsbehoeften van hun clientpopulatie. Het is daarbij cruciaal dat een gemeente die eenmaal gekozen heeft voor een taakgerichte uitvoeringsvariant, de jaren erna daar trouw aan blijft en niet terugvalt in het vragen om informatie en verantwoording die in de andere varianten gewoon is.

Op basis van dit onderzoek kunnen we bovendien het volgende constateren:

- **Er zijn factoren aan te wijzen die bijdragen aan een succesvolle “implementatie” van de taakgerichte uitvoeringsvariant.** Een belangrijk voorbeeld hiervan is het hanteren van een afgestemde visie door de gehele organisatie heen. De keuze voor de taakgerichte uitvoeringsvariant moet daarop aansluiten. Het verminderen van de administratieve lasten is daarmee slechts een van de overwegingen om deze variant toe te passen.
- Daarnaast hebben we een **aantal aandachtspunten** onderkend. Deze kunnen als leerervaring dienen voor gemeenten die taakgericht willen gaan werken.
- De uitvoeringspraktijken van Utrecht en Alphen aan den Rijn voldoen niet **100% aan de definitie die i-Sociaal Domein voor de taakgerichte uitvoeringsvariant hanteert.** Het is nog de vraag of dit een probleem is, aangezien deze praktijken wel succesvol lijken te zijn.
- Het instellen van **consortia kan ongewenste neveneffecten** met zich meebrengen. Dit betreft een breder vraagstuk en beperkt zich niet tot de taakgerichte uitvoeringsvariant. Het verdient aanbeveling hier nader onderzoek naar te verrichten.

Vervolgstappen

In een eerder stadium hebben we geconstateerd dat de taakgerichte uitvoeringspraktijk nog maar beperkt wordt toegepast door gemeenten. Ondertussen lijkt het erop dat de interesse in deze variant toeneemt onder gemeenten, maar dat de consequenties hiervan voor de uitvoering nog onvoldoende bekend zijn. Hierdoor bestaat het risico dat er veel variëteit ontstaat in de uitvoering en dat dit druk zet op de potentiële winst van de taakgerichte variant om administratieve lasten terug te dringen.

Op basis van deze waarneming én de conclusies die het onderzoek naar Utrecht en Alphen aan den Rijn hebben opgeleverd adviseert het Ketenbureau de volgende vervolgstappen:

1. **Ontwikkeling van een handreiking taakgericht werken voor gemeenten en aanbieders.** Het doel van deze handreiking is om gemeenten en zorgaanbieders te ondersteunen indien zij de keuze maken voor taakgericht werken. De handreiking moet hen bewust maken van de (praktische) consequenties van deze keuze voor de uitvoeringspraktijk en inzicht geven in succesfactoren en valkuilen. Daarnaast moet het ook beschrijven van welk handelen een gemeente zich moet onthouden, wanneer voor taakgericht werken gekozen is.

De handreiking dient de volle breedte van de uitvoeringspraktijk te bestrijken: van sturing, inrichting tot en met verantwoording. Informatievoorziening is daar een onderdeel van.

Randvoorwaarden:

- Het Ketenbureau, het ministerie van VWS en de VNG nemen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de handreiking. Het Ketenbureau voert de regie, partijen zorgen gezamenlijk voor de inbreng van de benodigde expertise.
 - De Stuurgroep i-Sociaal Domein stelt de handreiking vast.
 - Het streven is om deze handreiking vóór 2020 gereed te hebben. Hiermee wordt ingespeeld op de wens van gemeenten die gebruik willen maken van de handreiking voor de inkoop van 2021.
2. Het is van belang zorgvuldig te onderzoeken of **de definitie van de taakgerichte variant en de daarmee gepaard gaande verlichting van de administratieve last wettelijk mogelijk is of wettelijke mogelijk kan worden gemaakt.** Het spanningsveld dat bestaat tussen de uitspraken van de CRvB en de wijze waarop de taakgerichte uitvoeringsvariant is gedefinieerd zal worden geadresseerd bij het ministerie van VWS in de verwachting dat hier op korte termijn helderheid over verschaft wordt.
 3. Het Ketenbureau zal haar waarnemingen over consortia agenderen bij het *Programma Inkoop & Aanbesteden Sociaal Domein*. Dit programma heeft de verantwoordelijkheid op zich genomen om het thema hoofd- en onderaannemerschap onder de loep te nemen en start op korte termijn een werkgroep hierover. Het Ketenbureau is van mening dat het werken met consortia nauwe samenhang heeft met hoofd- en onderaannemerschap.