

Onderwerp

Opdrachtgeverschap in de sociale transitie.

Datum	24 september 2013	Naam steller	CvO en MK
Kenmerk	Niet invullen	Telefoon	9862
Afdeling	SPM - SMO	Portefeuillehouder	H. Hoeksema en R. Peters

1. Inleiding

Met de raads werkgroep transitie is afgesproken om twee belangrijke thema's uit de transitie te bespreken in een opiniërende raadsvergadering. Het gaat om opdrachtgeverschap en regionale samenwerking in het sociale domein. Beide onderwerpen bepalen in grote mate hoe vanaf 2015 het sociale domein wordt aangestuurd en hoe ontwikkelingen worden geïnitieerd en gestimuleerd. Veranderingen op het gebied van regionale samenwerking en opdrachtgeverschap kunnen gevolgen hebben voor de manier waarop de raad zijn zeggenschap uit kan oefenen. Het is daarom belangrijk om te bekijken hoe de raad zijn rol in het proces wil en kan spelen.

In de vastgestelde visies op de transitie jeugdzorg en de transitie AWBZ heeft u al een aantal inhoudelijke keuzes gemaakt ten aanzien van opdrachtgeverschap en regionale samenwerking. De uitwerking van deze visies liggen in het najaar aan u voor in respectievelijk het functioneel ontwerp jeugdzorg (december 2013) en het beleidsplan AWBZ (januari/februari 2014). Deze opinienota richt zich vooral op de rol van de raad en de randvoorwaarden die u wil stellen ten aanzien van de uitwerking en zijn eigen rol in de structurele aansturing van het sociale domein.

In deze notitie geven we eerst aan waarom we u nu vragen om de onderwerpen te bespreken in de raadsvergadering. Daarna laten we kort zien wat u over beide onderwerpen al in eerdere vergaderingen besloten heeft. Vervolgens zoomen we in op de rol van de raad en bespreken we de vragen die nog beantwoord moeten worden om met de regio goede afspraken te kunnen maken over de manier waarop de (Osse) raad zijn rol ook vanaf 2015 goed kan vervullen.

2. Waarom nu bespreken?

In de transitie van de jeugdzorg en de AWBZ zijn gemeenten in de regio Brabant Noordoost samen opgetrokken bij het formuleren van de 'visie op de jeugdzorg' en het beleidsplan 'transformatie AWBZ naar Wmo.' Beide visies zijn vastgesteld door de raden in de regio. Omdat het tot nu toe vooral ging om het maken van beleid, waren geen formele afspraken nodig over de onderlinge samenwerking.

In beide visies hebben de gemeenten besloten om ook in de uitvoering een aantal zaken samen te organiseren. Daarbij zal het nodig zijn om wel een formele samenwerkingsstructuur af te spreken. De afspraken hebben vooral betrekking op de rol van gemeenten als opdrachtgever van instellingen in het sociaal domein. Wanneer we bijvoorbeeld gezamenlijk zorg inkopen, zijn afspraken nodig over wie wat doet, welke mandaten we hanteren, of er een aparte organisatie nodig is enzovoort.

De discussie hierover heeft extra urgentie gekregen door de eis van het ministerie om voor 31 oktober zogenaamde transitiearrangementen voor de jeugdzorg af te spreken. Hierin geven gemeenten aan hoe ze de overgang van oud naar nieuw regelen, daarin de rechten van bestaande cliënten garanderen en hoe ze hun eigen samenwerking organiseren. Dat betekent dat eind oktober minimaal een richting duidelijk moet zijn die in de maanden daarna verder wordt uitgewerkt. Voor de AWBZ geldt deze urgentie (nog) niet, maar gezien de samenhang heeft het de voorkeur om in beide transities voor eenzelfde of minstens vergelijkbare structuur te kiezen.

De portefeuillehouders jeugd en AWBZ gaan hierover de komende periode het gesprek aan met hun collega's uit de regio. De afspraken die zij maken kunnen ook van invloed zijn op de manier waarop de gemeenteraad vanaf 2015 zijn zeggenschap kan uitoefenen. We vragen u daarom om de randvoorwaarden te benoemen die u belangrijk vindt bij het maken van afspraken over regionale samenwerking en opdrachtgeverschap. De portefeuillehouders kunnen deze randvoorwaarden in acht nemen bij de gesprekken die zij de komende maanden met de regiogemeenten zullen hebben.

3. Waarover heeft de raad eerder al een besluit genomen?

3.1 Regionale samenwerking

In de visie jeugdzorg heeft u gekozen voor een samenwerking voor diverse zorgvormen op het lokale, subregionale en regionale niveau. Naast de huidige lokale voorzieningen wordt licht pedagogische hulp straks lokaal geregeld, organiseren we ambulante hulpverlening subregionaal (voor Oss: niveau Maasland) en de gespecialiseerde jeugdzorg en jeugdbescherming regionaal (Brabant Noordoost: 19 gemeenten). Voor onderdelen als de regionale crisisdienst is een nog grotere schaal nodig (Oost-Brabant). Ten aanzien van de (juridische) samenwerkingsvorm zijn nog geen keuzes gemaakt. Wel heeft de minister zijn voorkeur uitgesproken over de WGR als voorkeursvorm voor regionale samenwerking. Meer informatie over deze en andere mogelijke samenwerkingsvormen, treft u aan in bijlage twee.

In de transitie AWBZ wordt een soortgelijke, zij het nog minder gespecificeerde keuze gemaakt. Toegang en veel voorkomende ondersteuning regelen we lokaal, gespecialiseerde zorg regionaal. In beide visies wordt overigens aangegeven dat het nodig is om ook regionale afspraken te maken over de lokale voorzieningen. Dat is van belang omdat de kwaliteit en omvang van de lokale voorzieningen mede bepalend zijn voor de (omvang van de) doorstroom naar gespecialiseerde zorg. Beide hangen samen en maken afstemming en goede afspraken noodzakelijk.

In beide transities zal regionale samenwerking vooral betrekking hebben op de verdere ontwikkeling van beleid en op de aansturing en contractering van de regionaal te organiseren zorgvormen.

3.2 Opdrachtgeverschap

Opdrachtgeverschap gaat over de manier waarop de gemeente aanbieders in zorg en welzijn aanstuurt (opdrachtverlening) en financiert (contractering/subsidiëring). In de eerder genoemde

visies heeft de raad gekozen voor het systeem van bestuurlijk aanbesteden. Bestuurlijk aanbesteden geeft vorm aan het feit dat gemeenten en instellingen elkaar nodig hebben: Gemeenten hebben geld en verantwoordelijkheden, instellingen hebben de expertise en contacten met inwoners. Bij bestuurlijk aanbesteden geven we veel aandacht aan welke rol en verantwoordelijkheden elke partij heeft, zodat daar vooraf zo min mogelijk onduidelijkheden over bestaan. De productieafspraken die we maken volgt de daadwerkelijke behoefte, zodat cliënten alleen krijgen wat ze nodig hebben.

Dit wordt momenteel verder uitgewerkt. In bijlage één treft u een uitgebreidere beschrijving aan van bestuurlijk aanbesteden zoals opgenomen in de visies en een beeld van hoe dat in de praktijk kan gaan werken.

4. Randvoorwaarden bij afspraken over regionale samenwerking en opdrachtgeverschap

Bij regionale samenwerking is de raad van Oss niet de enige, maar één van de betrokken gemeenteraden. Het is van belang de juiste balans te vinden in het gezamenlijk optrekken van gemeenten en het goed invullen van de eigen verantwoordelijkheid van de (Osse) raad. In het kader van opdrachtgeverschap (bestuurlijk aanbesteden) speelt iets vergelijkbaars. Doordat in het overleg met instellingen voortdurend bijgesteld kan worden en tegelijkertijd slagvaardig gehandeld moet kunnen worden, is een stevig mandaat nodig voor degene die het overleg met instellingen voert. Dat betekent dat we met de raad afspraken moeten maken over de manier waarop hij zijn zeggenschap wil uit oefenen. Omdat opdrachtgeverschap ook betrekking heeft op lokale activiteiten gaat de vraag rond de rol van de raad verder dan alleen de zaken die we regionaal organiseren.

Zoals aangegeven zal het college de komende maanden in gesprek gaan met gemeenten uit de regio om te bespreken op welke manier de samenwerking in de Transitie Jeugdzorg en AWBZ het best vorm gegeven kan worden. Wanneer de raad nu aangeeft wat voor hem belangrijke randvoorwaarden zijn op het gebied van regionale samenwerking en opdrachtgeverschap, kan dat al in de ontwikkeling van beide onderwerpen worden meegenomen.

In deze paragraaf leggen we u een aantal vragen voor die van belang zijn om met de regio goede afspraken te kunnen maken over de manier waarop de (Osse) raad zijn rol ook vanaf 2015 goed kan blijven invullen. Dat doen we aan de hand van de verschillende rollen die de raad heeft.¹

4.1 Kaderstellende rol

Wanneer een gemeente regionaal samenwerkt, is het college de partij die dat aanstuurt en regelt. De raad stelt de kaders waarbinnen het college kan opereren. Datzelfde geldt voor de aansturing van instellingen via het bestuurlijk aanbesteden. Wij bespreken graag met u welke randvoorwaarden u als kaderstellend orgaan wil stellen op een aantal thema's.

¹ Zie ook "De raad in stelling – het spoorboekje", een uitgave van de VNG

A. Randvoorwaarden op het gebied van regionale samenwerking

De contouren van de verdeling tussen lokaal en regionaal te organiseren activiteiten tekenen zich af. De wijze waarop regionale taken georganiseerd en aangestuurd gaan worden is nog niet bepaald. De kunst is om een vorm te vinden die efficiënt en slagvaardig is én voldoende democratische legitimiteit in zich heeft.

Het is van belang aan te geven dat over de specifieke juridische samenwerkingsvorm in dit stadium nog geen besluit wordt genomen: deze zal het resultaat zijn van de onderhandelingen in de regio. Het voorstel van het college zal aan u worden voorgelegd in het functioneel ontwerp van de Transitie Jeugdzorg (december 2013) en het beleidsplan van de Transitie AWBZ (januari/februari 2014).

In bijlage twee treft u een tabel aan met afwegingen die voor gemeenten van belang zijn bij de keuze voor een (juridische) vorm van regionale samenwerking in de transities jeugdzorg en AWBZ. Daarbij laten we de voordelen en nadelen zien van de belangrijkste randvoorwaarden bij lokale of regionale uitvoering. Het is een globaal overzicht. Voor meer diepgaande informatie over de randvoorwaarden of mogelijke juridische vormen, verwijzen wij u naar bijlage drie: de 'Handreiking regionale samenwerking sociaal domein' van Platform 31.

Nu speelt vooral de vraag welke randvoorwaarden we mee moeten nemen in de uitwerking van de regionale samenwerkingsvorm:

- Efficiencyvoordelen en kostenbesparing
- Betere resultaten en kwaliteitsverbeteringen
- Snelheid en flexibiliteit
- Beperkte inzet en ambtelijke capaciteit
- Bestuurlijke drukte
- Verevening en solidariteit (hierover in de volgende paragraaf meer)

Vraag: welke randvoorwaarden wil de raad stellen ten aanzien van regionale samenwerking?

B. Randvoorwaarden op het gebied van financiële verantwoordelijkheid

Een inhoudelijke vraag die nog speelt is de financiële verantwoordelijkheid. Als het gaat om dure, weinig voorkomende vormen van zorg lopen gemeenten een risico. Wanneer een onverwacht hoog beroep op deze voorzieningen wordt gedaan, betekent dat een financieel probleem, zeker in de beginjaren waarin gemeenten nog geen buffer hebben opgebouwd voor onverwacht hogere kosten. Willen gemeenten hierin solidair zijn en dit risico delen, bijvoorbeeld door te verevenen of een regionaal budget voor deze voorzieningen te vormen? Of zijn gemeenten ook voor dit soort voorzieningen ieder zelf (financieel) verantwoordelijk voor de zorg aan hun eigen inwoners? Argumenten voor verevening en solidariteit zijn de onvoorspelbaarheid van het beroep op zware zorg en de vermindering van financiële risico's voor individuele gemeenten en de regio als geheel.

Tegen verevening pleit het argument dat gemeenten dan wellicht minder gestimuleerd worden om via lokaal beleid het beroep op (zware) zorg te verminderen. Het rekenvoorbeeld in bijlage vier geeft u een beeld van het belang van regionale solidariteit. Daarnaast schetsen we in die bijlage drie mogelijke scenario's voor de invulling van solidariteit.

Nota Bene: dit onderwerp is in de visie jeugdzorg aan de orde gesteld. Daar wordt voorgesteld om te verevenen. In enkele gemeenteraden is dit onderwerp echter nog steeds een punt van discussie. We leggen hem daarom ook hier nogmaals aan u voor.

Vraag: wil de raad voor regionale voorzieningen ook het financiële risico regionaal delen? Of dient iedere gemeente de kosten voor de eigen inwoners te dragen?

C. Randvoorwaarden op het gebied van opdrachtgeverschap

De gemeenteraad heeft met het vaststellen van de visie besloten om het bestuurlijk aanbesteden verder uit te werken. Wij nemen daarbij graag de goede randvoorwaarden mee. Voorbeelden die deels al door de raads werkgroep genoemd zijn:

- Stuur op effecten en niet op producten. Het bepalen van die inzet in termen van effecten in plaats van producten geeft de raad de mogelijkheid om te sturen op wat zij daadwerkelijk wil bereiken en geeft het college de ruimte om de meest effectieve weg daarnaartoe te zoeken.
- Geef cliënten een stem in het proces, bijvoorbeeld via de Wmo-raad.
- Zorg dat alle aanbieders de gelegenheid hebben om inbreng te leveren (en voorstellen toe te lichten of te motiveren), ook als ze niet aan de overlegtafel zitten.

Vraag: welke randvoorwaarden wil de raad stellen ten aanzien van het opdrachtgeverschap?

4.2 Controlerende rol

A. Randvoorwaarden op het gebied van monitoring en evaluatie

Naast de kaderstelling is het van belang om duidelijk te hebben hoe verantwoording wordt afgelegd en hoe de raad inzicht krijgt in de bereikte resultaten. In de ontwikkeling van het bestuurlijk aanbesteden is monitoring en evaluatie een van de onderwerpen die uitgewerkt worden. Wat voor soort informatie hebben we nodig (heeft de raad nodig) om de resultaten te beoordelen? De vraag of het beleid bijstelling behoeft is daarbij een vast onderdeel, immers al doende leren we en moeten we ook kritisch zijn op de gemaakte keuzes en zo nodig daarin bijsturen.

Het ligt voor de hand om aan te sluiten bij de jaarlijkse beleidscyclus. We kunnen dan uitwerken hoe de ontwikkeling / transformatie van het sociale domein in de verschillende fasen en stukken van de beleidscyclus een plek krijgt. De raad stelt daarbij de randvoorwaarden, ook ten aanzien van het proces. Voorbeelden van randvoorwaarden zijn:

- Tijdige informatie (bijvoorbeeld: voldoen de termijnen zoals opgenomen in de WGR of wil de raad meer tijd om informatie te bespreken en te beoordelen?).
- Inhoud van de informatie (bijvoorbeeld: wil de raad tevredenheid van cliënten betrekken?)
- Frequentie (hoe vaak wil de raad geïnformeerd worden? Hoe vaak wil de raad geraadpleegd worden?).
- Te betrekken partijen.

Vraag: Wat zijn voor de raad randvoorwaarden om de controlerende rol goed in te vullen?
Wil de raad hiervoor aansluiten bij de BBC-cyclus?