



INKOOP JEUGDHULP

ZEVEN GOEDE GEWOONTEN

INHOUD

Inkoop jeugdhulp	
Zeven goede gewoonten	5
1 Maak je huiswerk	9
2 Kies pragmatische doelen	13
3 Zet het hele instrumentarium in	17
4 Communiceer vanuit het toekomstperspectief	21
5 Denk samen	25
6 Vertrouw, maar controleer	28
7 Regel je mandaat	31
Conclusies	32
Dankwoord	34



INKOOP JEUGDHULP

Zeven goede gewoonten

In de afgelopen vijf jaar dat ik betrokken ben bij de jeugdhulp heb ik verschillende mensen gevraagd wat ze vinden van de inkoop van jeugdhulp. Inkopers denken mogelijk aan het feit dat er voldoende partijen gecontracteerd zijn, of dat de jeugdhulp rechtmatig wordt ingezet. Beleidsmedewerkers van een gemeente hebben mogelijk het beeld dat het bereiken van de transformatie en betere jeugdhulp hiermee dichterbij komt, terwijl controllers van een gemeente mogelijk meer focus hebben op het beheersbaar maken van kosten. Aanbieders van jeugdhulp denken mogelijk aan de uitvoering van de jeugdhulp aan gezinnen en cliënten of aan het feit dat er redelijke zakelijke voorwaarden overeengekomen zijn. Zo bezien hebben veel partijen die betrokken zijn bij de inkoop van jeugdhulp verschillende beelden bij wat inkopen is en wat het moet opleveren. Over één ding is iedereen het eens: bij het inkopen van jeugdhulp zal op enig moment overwogen moeten worden of (en hoe) een aanbestedingsprocedure gevolgd gaat worden. Immers, Europese regels schrijven voor dat aanbesteden van de jeugdhulp noodzakelijk is, wanneer er sprake is van een vorm van selectie van jeugdhulpaanbieders.

Ondanks de verschillende goede voorbeelden van succesvolle inkoop- en aanbestedingstrajecten in het land, is de afgelopen periode helaas meermaals commentaar geuit op de wijze waarop gemeenten met de inkoop van jeugdhulp omgaan en de manier waarop gemeenten en aanbieders van jeugdhulp met elkaar samenwerken. Aanbesteden en alles wat daarmee verband houdt zou te veel afleiden van waar het om zou moeten gaan: het verbeteren en (nog) toegankelijker maken

van jeugdhulp tegen een maatschappelijk acceptabele prijs. Partijen verzanden soms in trajecten waarbij bestek, juridische definities en tarieven de boventoon voeren en dat is niet altijd productief. Ondertussen is iedereen het erover eens dat dit proces beter kan. Het zou toch mogelijk moeten zijn om samen aan verbetering van de jeugdhulp te werken, terwijl er tegelijkertijd wordt voldaan aan de plicht tot aanbesteden? Dat is het uitgangspunt van dit boekje.

In de periode maart tot september 2018 is vanuit het ondersteuningsteam Zorglandschap Jeugd samen met vier jeugdregio's een leertraject doorlopen, met als doel om de inkoop verder te verbeteren door transformeren, inkopen en aanbesteden in één lijn te brengen. De betrokkenen bij deze leertrajecten zijn positief over de uitkomst: zaken kunnen met elkaar verbonden worden, maar dan moet een aantal dingen beter worden aangepakt. Dit boekje geeft inzicht in de opbrengsten van de leertrajecten en de wijze waarop je dit als jeugdregio vorm kunt geven. Hiermee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de ambitie van gemeenten en aanbieders om in regioverband met elkaar te leren en steeds beter te worden.

Voor goede inkoop van jeugdhulp formuleren we twee uitgangspunten. Het eerste is dat inkopen meer is – of zou moeten zijn – dan aanbesteden. Het maken van een bestek, het selecteren en het contracteren van aanbieders van jeugdhulp zijn slechts enkele van de zaken die van belang zijn bij het inkopen van jeugdhulp. Niet minder belangrijk zijn de keuze voor een bepaald bekostigingssysteem, de aansturing van de toegang door gemeenten en de wijze waarop gemeenten voor, tijdens en na de aanbesteding met de aanbieders van jeugdhulp willen samenwerken. Al deze aspecten dienen te worden gezien als onderdeel van het inkopen. Het breed en in onderlinge samenhang bezien van al deze aspecten bepaalt in hoge mate de effectiviteit van gemeenten bij de inkoop van jeugdhulp.

Het tweede uitgangspunt is dat inkopen niet moet worden gezien als een statisch proces. Aanbestedingen zijn van nature wel statisch: de gemeenten formuleren wat ze nodig hebben, de aanbieders schrijven daarop in en dat is het dan – soms wel voor een periode van vier tot zes jaar. In de praktijk zijn partijen – aanbieders én gemeenten – het erover eens dat veel zaken anders geregeld zouden moeten zijn, maar weten zij niet precies hoe zij die omslag moeten bewerkstelligen. Bijvoorbeeld: *één gezin, één plan, één regisseur* is een prima uitgangspunt voor de jeugdhulp, maar hoe effectueer je zoiets als er meerdere aanbieders van jeugdhulp bij een gezin betrokken zijn,

die volgens de eigen regels en protocollen van hun beroepsgroep ook ieder een eigen eindverantwoordelijk behandelaar moeten hebben en een eigen behandelplan moeten formuleren? Bij het inkopen moet dus ook voor leren en experimenteren ruimte zijn, ook als bij het maken van het bestek niet precies duidelijk is wat er moet gaan gebeuren. Dit impliceert dat inkopen dus niet altijd moet uitgaan van één moment in de tijd, maar dat inkopen soms betekent dat het de kaders moet scheppen voor partijen om samen dit type ingewikkelde vragen te kunnen uitwerken en te kunnen bijstellen wanneer nodig. Voor gemeenten betekent dit dat inkopen soms lijkt op het leiding geven aan een veranderproces, waarbij niet altijd precies en concreet van tevoren uit te werken is wat partijen van elkaar verwachten.

Inkopen is dus meer dan aanbesteden of contracteren alleen en is een dynamisch proces, dat soms het karakter heeft van een veranderproces. In de aanpak die door het Ondersteuningsteam Zorglandschap Jeugd en EHdK ontwikkeld is, staat dit voorop. In alles wat we hier beschrijven is het van belang om te beseffen dat het doel is: het realiseren van samenwerking in sterke onderlinge afhankelijkheid. Zoals gezegd wordt in het onderstaande ingegaan op de belangrijkste leerpunten uit dit traject. Dit boekje is tot stand gekomen door bijdragen van mensen uit de praktijk van de inkoop van jeugdhulp, onder wie bestuurders van aanbieders en gemeenten, contractmanagers van beide kanten, beleidsmedewerkers en controllers. Voor wie meer tijd heeft, is er ook een uitgebreide presentatie via de VNG beschikbaar waarin meer inzicht in de methode wordt gegeven. Voor wie eigenlijk geen tijd heeft om verder te lezen is de publicatie van de VNG over de *Zeven gewoonten* mogelijk geschikter – daarin is het onderstaande samengevat in twee pagina's met handzame bullets. Zowel de presentatie als de publicatie zijn te vinden op www.vng.nl.

Jan Menting
Ambassadeur Zorglandschap Jeugd





1

Maak je huiswerk

Inkopen begint bij de gezamenlijke gemeenten in de jeugdhulp-regio. De rolverdeling tussen gemeenten en aanbieders schrijft voor dat gemeenten leiding moeten geven aan het proces. Zij zijn dus in eerste instantie aan zet. Ruim voordat een eventueel nieuw contract ingaat – te denken valt aan zo’n anderhalf tot twee jaar daarvoor – begint het proces van voorbereiding. Huiswerk maken is daarbij de eerste belangrijke stap.

Voor aanbieders van jeugdhulp is de praktijk van jeugdhulp dagelijkse kost – zij weten doorgaans exact wat er gaande is. Gemeenten staan hier verder vanaf en het is logisch dat zij aan het begin van het inkoopproces hun achterstand moeten inlopen. De eerste vereiste voor goede inkoop is dat de inkopers over voldoende feitenkennis en inzicht in de gang van zaken beschikken.

We hebben het hier niet over marktonderzoek. Dat is soms nodig, maar het gaat er vooral om dat de betrokken medewerkers van de gemeenten de hoofdlijnen goed doorzien. Het gaat om een goede – maar vooralsnog niet te gedetailleerde – feitenkennis: over de hoeveelheid cliënten die een beroep op de jeugdzorg doet, de verschillende soorten jeugdzorg die ingezet worden, wie naar wat verwijst en de daarmee gepaard gaande kosten. Het gaat vooral om de ontwikkeling van de getallen: de trend in relatie tot verklaringen.

Cijfers zijn betekenisloos zonder duiding, zonder aannemelijke uitleg van op de feiten gebaseerde getallen. Een goede stap in dit proces is het bij elkaar zetten van de mensen van de cijfers en de (eigen) mensen van de inhoud of mensen die de cliënten vertegenwoordigen. Laat hen samen aangeven wat ze in en achter de cijfers zien, wat ze denken dat er gaat gebeuren als ze trends van de afgelopen jaren naar de toekomst doortrekken. Dit geeft inzicht in toekomstige ontwikkelingen en dus in wat de inkoopuitdaging is. In sommige gevallen zal dit niet voldoende zijn. Laat dan vooral

de eigen gemeentelijke mensen veldonderzoek verrichten. Dit kan bijvoorbeeld door stages bij aanbieders te doen, een tijdje mee te lopen met professionals, zelf te gaan kijken op locaties of bij wijkteams, cliënten te bezoeken of vertegenwoordigers van cliënten te interviewen et cetera. Een nieuwsgierige benadering, waaraan het stellen van veel vragen inherent is, is daarbij heel belangrijk. Een goede inkoper weet exact wat er gaande is in de markt.

Daarnaast is informatie over de bestaande aanbieders van jeugdhulp van belang. In de meeste jeugdregio's en gemeenten is een beperkt aantal aanbieders verantwoordelijk voor 60% tot 80% van de kosten. Ken uw gesprekspartner, is het devies. Wat zijn de marktaandelen van deze aanbieders, zijn ze veranderd de afgelopen jaren, hebben ze stappen gemaakt, hoe staan ze ervoor in financiële zin, zijn ze veranderingsbereid of hebben ze moeite om hervormingen door te voeren, en zo ja, waar ligt dat aan? Breng dit zo goed mogelijk in kaart. Kijk ook naar de nieuwe aanbieders: hoeveel zijn het er? Wat hebben zij gebracht en hoe goed doen ze het inhoudelijk en financieel? Brengen ze daadwerkelijk de juiste innovatie? Een eerste vereiste voor goede inkoop is voldoende kennis van de aanbieders en hun anticiperend vermogen ten aanzien van de wensen van gemeenten. Een goede inkoper is in staat om aanbieders te motiveren boven zichzelf uit te stijgen.

Op basis van het huiswerk is het mogelijk een eerste inschatting te maken van de concrete uitdagingen waarop inkoop een antwoord moet geven. In het huidige tijdsgewricht gaat het doorgaans om te hoge en onbeheersbare kosten van jeugdhulp, meestal in combinatie met een slecht passend aanbod: overcapaciteit in bepaalde segmenten, maar wachtlijsten en te weinig doorstroom bij andere onderdelen. En het gaat natuurlijk ook om het gebrek aan realisatie van de transformatiedoelstellingen. Deze uitdagingen vormen dan de basis van het inkoopbeleid. Daarover in de volgende paragraaf meer.





2 Kies pragmatische doelen

Vaak wordt inkoop van jeugdhulp opgezet vanuit inhoudelijke en ook politiek getinte beleidsuitgangspunten. In veel gemeenten en jeugdregio's staan thema's als keuzevrijheid voor de cliënt, eigen kracht, professionals in hun kracht zetten, samenwerking, toelaten van nieuwe spelers, preventie en *één gezin, één plan, één regisseur* centraal in beleidsplannen. Deze zaken zijn uitstekend bruikbaar als langetermijndoelen of intentieverklaringen, maar om goed te kunnen inkopen is het niet voldoende.

Cliënten, aanbieders en gemeenten zijn doorgaans erg afhankelijk van elkaar. Veel gemeenten hebben wel enige mate van keuzevrijheid om andere – nieuwe – aanbieders te selecteren voor bepaalde delen van het aanbod. Voor het merendeel van de jeugdhulp geldt dat partijen op elkaar aangewezen zijn: gemeenten moeten werken met het bestaande aanbod en aanbieders moeten het doen met de gemeenten waarin ze werken. In zo'n situatie verdient het aanbeveling om vooral te benoemen wat er anders moet – dat schept aanzienlijk meer duidelijkheid dan de typische ideaalplaatjes (waarvan veel hulpverleners trouwens vinden dat ze daar al aan voldoen). Het is dus belangrijk om in een gezamenlijke dialoog tussen aanbieders en gemeenten ambities duidelijk te verwoorden ten opzichte van de bestaande praktijk. Dit gaat in de eerste plaats om het concreet formuleren en meetbaar maken van de beleidsmatige containerthema's. Bijvoorbeeld: wat is keuzevrijheid voor de cliënt? Moet dat meer keuzevrijheid zijn dan nu het geval is, met als gevolg dat alle mogelijke aanbieders gecontracteerd moeten worden, of is daaraan ook een grens? Is het misschien per segment anders? Moet *één gezin, één plan, één regisseur* in alle hulpvormen worden

ingevoerd? En wanneer moet een en ander gereed zijn? Het is belangrijk is om dit soort zaken goed te overdenken en ze te relateren aan de feitelijke praktijk in de regio. Ook is van belang om ze tegen het gemaakte huiswerk aan te houden; zijn alle doelen dan nog even relevant of zijn er doelen die van meer respectievelijk minder belang lijken in de komende jaren?

Het is ook goed om doelen toe te voegen die mogelijk niet voor altijd, maar wel op dit moment belangrijk zijn. Ook hier is het huiswerk goed bruikbaar. Als daaruit blijkt dat de kosten uit de hand lopen, is het bereiken van een vorm van kostenbeheersing een belangrijk doel. En ook hier is het belangrijk om dit, eventueel gezamenlijk met aanbieders, te operationaliseren: wat is kostenbeheersing? Is dat het verlagen van de totale kosten, dus ook minder cliënten? Of is misschien verlaging van de kosten per cliënt voldoende? Of is meer voorspelbaarheid van kosten voldoende? Ook meer gedetailleerde zaken als innovatie, doorstroom en verkorting van behandelduur zijn processen die goed te vertalen zijn naar concrete doelstellingen. *Verkorten van de behandelduur met 20% in drie jaar voor alle cliënten in intramurale behandelgroepen* is mogelijk geen eenvoudige opgave, maar wel helder, meetbaar en daarom mogelijk uitvoerbaar. Het algemene beginsel *korter behandelen* is praktisch gezien nauwelijks uitvoerbaar, omdat het in zijn uitvoering eerst tot discussie leidt over wat dat eigenlijk is, waarna iedereen er doorgaans zijn eigen interpretatie aan geeft.

Formuleer dus vooral concrete doelen voor de komende vier tot zes jaar. Doe dit door doelen te operationaliseren en daarbij het huiswerk te betrekken. Verwoord doelen ten opzichte van de huidige praktijk in de regio. En stel deze doelen op een verstandige manier op, indachtig de rol van de gemeente als trekker van de transformatie. Ga in gesprek met een selectie van aanbieders en leg de doelen – eventueel na bijstelling – pas daarna vast. Om de veranderopgave te kunnen realiseren is de dialoog met de aanbieder onmisbaar. Onthoud wel dat gemeenten en aanbieders het niet eens hoeven te worden: uiteindelijk zijn de gemeenten (eind)verantwoordelijk voor jeugdhulp en bepalen zij wat de doelstellingen zijn.



Zet het hele instrumentarium in

Na het opstellen van concrete doelen voor de jaren die komen is de vraag hoe deze doelen kunnen worden bereikt. De gemeente beschikt daarvoor over vier instrumenten: het bekostigingsmodel, de contractvorm, het leveranciersmanagement en de wijze waarop de toegang is vormgegeven.

Een goede balans tussen deze aspecten onderling en de relatie tot de doelstellingen is de sleutel tot effectief inkoopbeleid.

Het bekostigingsmodel is een noodzakelijke en tevens fundamentele keuze. Er zijn daarbij vele smaken, zoals bijvoorbeeld taakbekostiging met nacalculatie, inspanningsgerichte productie, outputgerichte bekostiging per cliënt of taakgerichte populatiebekostiging. Ieder model heeft op zijn beurt weer varianten en het is daarnaast mogelijk om per segment te variëren. Punt van aandacht bij de keuze van het bekostigingsmodel is dat niet ieder bekostigingsmodel geschikt is voor alle vormen van jeugdhulp. Het denken vanuit één vorm van bekostigen voor alle vormen van jeugdhulp is niet per se verstandig. Daarbij mist de gemeente als opdrachtgever de kans om te optimaliseren en worden bepaalde aanbieders in een keurslijf gedrukt dat niet altijd goed past – iets dat voor niemand bevorderlijk is. Goede inkopers segmenteren en denken per segment na hoe ze willen bekostigen. Een andere belangrijke vuistregel is die van de voorzichtige modus operandi: hoe minder er bekend is over het proces van zorgverlening en de kosten ervan, hoe meer behoedzaamheid op zijn plaats is bij de invoering van nieuwe bekostigingsmodellen. Veel gemeenten hebben ervoor gekozen om te gaan werken met bekostiging van trajecten, omdat dit vaak overeenkomt met wenselijke beleidsuitgangspunten, zoals meer ruimte voor de professionals en inbreng van de cliënt. Helaas is vaak onvoldoende vastgelegd wat een traject precies is, wat het kost en wat een wenselijk resultaat kan zijn. In veel jeugdregio's heeft dit

geleid tot ongewenste neveneffecten, waaronder kostenoverschrijdingen. Bij grote veranderingen verdient het aanbeveling om een voorzichtige en stapsgewijze aanpak te hanteren. Een tijd oefenen heeft als voordeel dat kinderziektes en ontwerpfouten niet verworden tot problemen die in de volgende aanbestedingsronde weer moeten worden opgelost.

Het kiezen van de juiste contractvorm is het tweede aspect dat de inkoop bepaalt. Dit gaat over vragen zoals de duur van het contract, de eisen die gesteld worden en de mogelijke opzegbaarheid van het contract of het inzetten van eventuele modules in het contract. Dit aspect heeft nu veel aandacht – het bestek – en is een tijdrovend karwei. Het contract is natuurlijk onontbeerlijk voor goede inkoop en de basis om afspraken te kunnen afdwingen. Helaas biedt een bestek vaak weinig ruimte voor het opnemen van zaken die voor de transformatie of voor de onderlinge relatie van belang zijn, maar die vaak niet afdwingbaar zijn of voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan zaken als de bereidheid om bij te dragen aan de transformatie of om – indien dat nodig is – het behoud van delen van de eigen organisatie ter discussie te stellen. Of om het vastleggen van cruciale aspecten als de achterliggende doelstelling van het bieden van jeugdhulp. Veel aanbieders zien het als hun doelstelling om de best mogelijke hulp voor hun cliënten te bieden – in de kern zijn veel aanbieders maatschappelijke (marktgerichte) ondernemingen. Gemeenten op hun beurt zien dit vaak anders: zij verwachten van aanbieders dat ze – waar mogelijk in samenwerking met elkaar en met de gemeenten – de beschikbare middelen zo goed mogelijk besteden, bij voorkeur aan alle cliënten die jeugdhulp nodig hebben. In bestekken en contracten moet er meer aandacht zijn voor deze *vage aspecten*. Ze moeten niet worden vastgelegd om ze afdwingbaar te maken, dat is niet de intentie, maar ze moeten wel worden vastgelegd als basis voor transformatie en samenwerking.

Leveranciersmanagement is het derde aspect. Als het gaat om een nieuw contract gaat dit over het omschrijven van aantallen en kwalitatieve niveaus van aanbieders. Hoeveel aanbieders van welke soort en kwaliteit zijn er nodig om jeugdhulp te kunnen leveren. Ook hier zijn veel smaken en varianten voorradig: van een beperkt aantal aanbieders (met onderaannemers) tot heel veel aanbieders zonder selectie (de open house-variant). Ook hierbij geldt dat één smaak vaak niet de meest passende is voor

alle aanbieders. Open house-aanbestedingen leiden niet altijd tot de beste kwalitatieve en financiële resultaten. Maar maximale beperking van aanbieders is ook vaak geen oplossing, zeker niet als dit betekent dat problemen naar onderaannemers worden doorgeschoven. Genuanceerd kijken naar de benodigde aantallen aanbieders en vooral naar wat er in termen van transformatie van hen verwacht wordt, is dus erg belangrijk. In dat kader zijn er verschillen mogelijk; niet iedere aanbieder is even belangrijk voor alle gemeenten en niet elke gemeente is even belangrijk voor alle aanbieders. Segmenteren helpt daarbij: voor het ene segment is een beperkt aantal aanbieders soms wenselijker, terwijl voor een ander segment juist meer keuzevrijheid tussen aanbieders wenselijk is.

Soms is het wenselijk om met een aantal aanbieders van jeugdhulp afspraken te maken over de transformatie: transformeren betekent namelijk ook dat de aanbieders van jeugdhulp anders moeten werken en het is goed dat een gemeente daarin een leidende rol heeft. Hiervoor is leveranciersmanagement het aangewezen instrument. Leveranciersmanagement is in dit geval meer dan alleen kwartaalgesprekken voeren. Het gaat om het nader formuleren van veranderopdrachten voor bepaalde aanbieders, het laten samenwerken van aanbieders en het uitzetten van projecten, onderzoeken en pilots om de jeugdhulp te verbeteren of te innoveren. Leveranciersmanagement is dan in essentie het programmamanagement van de transformatie in de jeugdregio. Samen met de toegang vormt het de sleutel tot een verbeterde jeugdhulp.

De toegang is de vierde onmisbare schakel bij de inkoop. Het maakt niet uit welk bekostigingsmodel wordt gekozen, hoeveel aanbieders er zijn en wat voor contract er is, zonder effectief werkende toegang komt het hele raderwerk tot stilstand. Het is van cruciaal belang om dit proces vakkundig te organiseren en in te regelen, waarbij goed management, solide protocollen en werkwijzen, opleiding voor de eigen medewerkers van de toegang en slagvaardige interne en externe communicatie van doorslaggevende betekenis zijn. Veel gemeenten moeten in dit proces nog de slag maken van sturen op uitgangspunten naar daadwerkelijk actief sturen op toegang. Een onderbelicht thema in dit verband is het verschil in taakopvatting tussen hulpverleners en medewerkers van de toegang. Veel hulpverleners zien het als hun – uiteraard zeer wenselijke – taak om de zorg voor hun cliënt zo goed mogelijk uit te voeren, maar de medewerker van de toegang heeft ook tot taak om te beoordelen of

de inzet van middelen voor deze specifieke cliënt in verhouding staat tot de behoefte van andere cliënten. Dit kan een spanningsveld creëren tussen de professionals van de aanbieders en de medewerkers van de toegang. Het goed inregelen van deze functie binnen gemeenten, inclusief management van deze spanningsboog, is een kans, zeker als het gaat om het beheersbaar maken van het budget en het bij de les houden van alle aanbieders. Ook het inzetten van de toegang als selectie-instrument na het contracteren is een goede zaak. De toegang moet vooral verwijzen naar aanbieders die de beste resultaten halen, die het snelst reageren, die geen wachtlijsten aanhouden et cetera. In situaties met veel aanbieders is dat voor iedereen een wenselijke gang van zaken.

Elk van de vier hierboven genoemde aspecten van inkoop biedt mogelijkheden, maar iedere keuze heeft weer specifieke voor- en nadelen. Ook hier geldt dat de plus- en minpunten geplaatst moeten worden in het perspectief van de huiswerkuitkomsten en de geformuleerde ontwikkeldoelen. De sleutel tot effectieve inkoop is de juiste balans tussen huiswerk, ontwikkeldoelen en de keuzen die men maakt voor de verschillende instrumenten.



4

Communiceer vanuit het toekomstperspectief

Communicatie is onontbeerlijk bij de inkoop, zeker wanneer inkoop van jeugdhulp wordt gezien zoals hier betoogd: als het vormgeven van een complex transformatie- en veranderingsproces. Dit stelt hoge eisen aan de wijze van communiceren en daar valt in de meeste jeugdzorgregio's nog winst te behalen.

In gesprekken en bijeenkomsten over de inrichting van de inkoop van jeugdhulp vallen woorden als *prikkels* en *incentives* vaak te beluisteren. Bepaalde systemen van bekostiging of bepaalde contracten zouden daarbij de voorkeur verdienen, omdat juist deze systemen of contractvormen het beoogde resultaat of gedrag zouden stimuleren. De realiteit is dat de meeste professionals geen (financiële) prikkel nodig hebben om hun werk goed uit te voeren – dat doen de meeste hulpverleners al uit zichzelf. In de praktijk blijkt dat dit type gesprekken tussen gemeenten en aanbieders niet stimulerend werkt. Wat wel inspirerend is, zijn gesprekken over het toekomstperspectief, over waar je samen naar toe gaat, wat de doelen zijn en wat dit proces kan opleveren voor alle betrokkenen. Deze dialoog van het transformatieperspectief tussen gemeenten en aanbieders is nu onderbelicht en is een gemiste kans.

Dit mag voor sommigen misschien een detail lijken, maar alle partijen moeten zich realiseren dat het verhaal – het perspectief – door iedereen begrepen moet worden, ook door de mensen die mogelijk verder van de inkoop afstaan. De transformatie zal uiteindelijk heel veel mensen raken en grote impact hebben. Bij gemeenten gaat het om leden van gemeenteraden, bestuurders en alle bij de toegang betrokken

ambtenaren en medewerkers. In een gemiddelde regio gaat het dan al snel om meer dan 1.000 personen. Bij aanbieders betreft dit alle hulpverleners, maar ook leidinggevendenden, leden van raden van toezicht, leden van ondernemingsraden en cliëntenraden en – niet te vergeten – de cliënten en hun familie en vertegenwoordigers. Daarnaast zijn er nog allerlei functionarissen in de schil rond gemeenten en aanbieders, waaronder huisartsen, onderwijzers, leden van de rechterlijke macht enzovoort. In een gemiddelde regio gaat het dan om meer dan 20.000 personen. Al deze mensen krijgen in de hulpverlening of in hun werk met veranderingen ten gevolge van de inkoop en de transformatie te maken.

Toch ligt in veel bijeenkomsten over inkoop de nadruk onvoldoende op de noodzaak tot verandering en wat die verandering voor iedereen betekent. Er is ook te weinig aandacht voor het feit dat alle besproken onderwerpen weer aan collega's en achterbannen uitgelegd moeten worden. In het beste geval wordt verwezen naar de algemene beleidsuitgangspunten, maar die zijn doorgaans zo abstract dat ze voor veel betrokkenen geen echte betekenis hebben. Door deze gang van zaken komen plannen en maatregelen – als het eenmaal zo ver is – als het ware uit de lucht vallen en worden ze niet begrepen door de mensen die ermee moeten werken: professionals, medewerkers van de toegang, huisartsen en niet te vergeten de cliënten en hun familie.

Dit kan beter: het verhaal over de noodzaak tot transformatie is goed – betere jeugdhulp is niet alleen wenselijk en belangrijk, maar ook haalbaar, daarover is iedereen het eens. Het kan ook kosteneffectiever, dat is ook bekend. Om de vele betrokkenen allemaal te bereiken, moet het verhaal keer op keer weer worden uitgedragen. Punt van aandacht is dat het in begrijpelijke en inspirerende bewoordingen moet worden verteld, waarbij ook moet worden uitgelegd wat het voor de betrokkenen nu praktisch betekent. Inzet van professionele communicatiemiddelen is daarbij zeker het overwegen waard.





5

Denk samen

Het uitgangspunt voor inkoop is samenwerking, met respect voor de onderlinge rolverdeling en verantwoordelijkheden. Het is een essentiële voorwaarde, want zonder samenwerking verwordt inkoop tot louter contracteren en komt er van transformeren niets terecht. Er zijn twee niveaus van samenwerking: tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten, aanbieders en (vertegenwoordigers van) cliënten voor en na het sluiten van contracten.

Gemeenten zijn doorgaans goed in onderlinge samenwerking. Zij hebben dit al op tal van terreinen, zoals bij de GGD en de veiligheidsregio, laten zien. Meestal werken ze ook uitstekend met elkaar samen op het niveau van jeugdhulpregio's – het is voor de meeste gemeenten eigenlijk geen haalbare kaart om zelfstandig jeugdhulp in te kopen. Slechts een beperkt aantal grotere gemeenten heeft voldoende schaal ten opzichte van de aanbieders om zakelijk goede eisen te kunnen stellen. Een aantal kleinere gemeenten is er wel in geslaagd zelfstandig in te kopen, maar dit gaat vaak gepaard met de inkoop voor het complete jeugdveld – inclusief de toegang – bij een consortium van partijen. Of dat ook zal werken in termen van kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid moet de toekomst uitwijzen. Voor de meeste gemeenten geldt dat de schaal waarop wordt ingekocht – jeugdhulpregio's – op dit moment adequaat is: een regio is voldoende overzichtelijk en past prima bij de schaal en omvang van de aanbieders en de opgave die er is. Ook vanuit macro-oogpunt is verdere verkleining van de inkoopsschaal niet wenselijk: het vergroot de transactiekosten en administratieve lasten aanzienlijk zonder aantoonbare meerwaarde in termen van kwaliteit, toegankelijkheid of betaalbaarheid. Tot er meer duidelijkheid is, is het verstandig om de experimenten in individuele gemeenten in het land te blijven volgen, maar vooralsnog uit te gaan van de bestaande regio's.

De samenwerking met aanbieders en tussen aanbieders onderling is voor verbetering vatbaar. Ook betrokkenheid van cliëntenorganisaties is wenselijk, zeker als het gaat om het formuleren van de hoofdlijnen van het inkoopbeleid. De fundamenteën voor iedere vorm van samenwerking zijn een goede relatie, wederzijds respect en duidelijkheid over elkaars rol. De afgelopen jaren is er vaak verwarring ontstaan over de rolverdeling, wat incidenteel zelfs een negatieve invloed op het samenwerkingsproces had. Een dergelijke ontwikkeling is contraproductief en creëert zeker niet de randvoorwaarden voor betere en betaalbare jeugdhulp. Op het niveau van *strategisch inkoopbeleid* liggen daarvoor goede kansen. Door te communiceren over het toekomstperspectief, de concrete doelen voor de inkoop, het ontwerp op hoofdlijnen van het bekostigingsmodel, het leveranciersmanagement, het soort contract en de rol van de toegang, is een zinvolle dialoog met elkaar goed mogelijk. Veel aanbieders en cliëntenorganisaties kunnen op dat niveau een nuttige bijdrage leveren. Zij hebben meer dan gemeenten zicht op wat er gebeurt en wat er wel en niet in de praktijk werkt en wat dit voor effect heeft op de cliënten. Dit type overleg biedt mogelijkheden om aanbieders met elkaar in gesprek te brengen over wat zij voor elkaar kunnen betekenen. Belangrijk is wel dat de gemeenten het proces vooraf voor alle betrokkenen inzichtelijk maken, zodat iedereen weet wat de status van bepaalde overlegvormen is en wat er met de uitkomsten wordt gedaan. Ook is het verstandig om aan te geven wie uiteindelijk de uitkomsten van gezamenlijk overleg *vaststelt*. Want ondanks het feit dat er een sfeer van gezamenlijkheid is, is inkopen de verantwoordelijkheid van de gemeenten en deze verantwoordelijkheid kan niet met de aanbieders worden gedeeld.

Samenwerking tussen gemeenten, aanbieders en cliëntenorganisaties is na het sluiten van contracten ontegenzeggelijk de norm. De opgave voor de jeugdhulp is zo groot en het veld zal de komende jaren zo sterk in beweging zijn dat een permanente vorm van overleg en samenwerking noodzakelijk is. Dit gaat niet alleen over prestaties en voortgang, maar omvat ook allerlei uitwerkingen van de wenselijke transformatie in de vorm van innovatie, projecten, initiatieven, experimenten enzovoort. Inkopen is een werkwoord.



Vertrouw, maar controleer

Vertrouwen is een belangrijk aspect bij de realisatie van de ambitieuze agenda in de jeugdhulp. Hiervoor is gesproken over vertrouwen, samenwerking en het gezamenlijk vaststellen van een goed toekomstperspectief. Voor de uitvoering is het belangrijk dat alle partijen goede trouw als norm zien, zonder daarin overigens naïef te zijn. Controle is en blijft belangrijk, vooral ook om het vertrouwen te versterken.

Er is geen enkele reden om aan te nemen dat vertrouwen over en weer niet op zijn plaats zou zijn. Gemeenten worden bestuurd door een college dat verantwoording aflegt aan democratisch gekozen leden van de gemeenteraad. Gemeenten moeten zich houden aan allerlei wetten en regels en staan daarnaast onder toezicht van een rekenkamer en accountant. Aanbieders van jeugdhulp zijn voor het overgrote deel stichtingen zonder winstoogmerk, die gebonden zijn aan allerlei regels en verantwoording moeten afleggen aan interne en externe toezichthouders. Het verstandigste uitgangspunt is om goede trouw en goede intenties als de norm te zien. Dit betekent natuurlijk niet dat controle op de nakoming van afspraken mag ontbreken. Dit aspect is, ook in een situatie waarin alle partijen elkaar vertrouwen, van groot belang. Want alleen op die manier kan voor iedereen onomstotelijk vastgesteld worden dat het vertrouwen gerechtvaardigd is.

Gemeenten hoeven niet alles zelf te gaan controleren of nalopen – daarvoor bestaan al beproefde methoden. Controle op de meeste gemeentelijke besteisen is heel goed mogelijk via bijvoorbeeld verslaglegging van de eigen accountant, rapportages van de inspectie en rapportages aan toezichthouders. Aanbieders kunnen een vorm van zelfcontrole invoeren en jaarlijks documenten overleggen waaruit blijkt dat deze

controles hebben plaatsgevonden. De meeste aanbieders zijn al gewend om zo te werken, omdat ook zorgverzekeraars en zorgkantoren dit soort methoden gebruiken. Gemeenten doen er wel goed aan om – samen – afdelingen op te zetten die controleren of de zakelijke afspraken met betrekking tot de zorgverlening worden nageleefd. Dit gaat dan om de vraag of de afgesproken jeugdhulp in termen van omvang, kosten en resultaten conform de gemaakte afspraken is geleverd. Deze zogenaamde materiële controle is eenvoudig op te zetten en betaalt zichzelf doorgaans terug. Het feit dat aanbieders die misbruik maken van regels de consequenties daarvan ervaren, is voor alle partijen een positieve ontwikkeling.

Kortom, vertrouwen is op zijn plaats als norm, naïviteit is dat niet. De meeste aanbieders van jeugdhulp met goede intenties staan positief tegenover controles, zolang die maar voor iedereen begrijpelijk en met respect voor de onderlinge verhoudingen worden uitgevoerd. Dit is een taak die gemeenten serieus vorm moeten geven.



Regel je mandaat

Het laatste aspect gaat over het *gezicht* van de transformatie vanuit de gemeenten.

Eerder gaven we al aan dat de voorbereiding van een nieuw contract een kleine twee jaar in beslag neemt. Een goede contractperiode is vier tot zes jaar, dus ongeveer een derde tot de helft van de tijd van een lopend contract zijn gemeenten met aanbieders bezig om na te denken over de volgende inkoopronde. En nadat het contract gesloten is, begint het allemaal pas echt. Zoals eerder aangegeven is inkopen een continu proces. Dit gaat om het opzetten van projecten, stimuleren en sturen van innovatie, uitwerken en implementeren van procesverbeteringen, vormgeven van samenwerking tussen aanbieders op allerlei terreinen en het overleggen met aanbieders over voortgang en prestaties. Ook dit vraagt om een vorm van regie en coördinatie, doorgaans op regionaal niveau, zeker voor de aanbieders die voor alle gemeenten in een regio werken. Ook het uitvoeren van materiële controle is vaak effectiever als het op regionaal niveau wordt opgezet en uitgevoerd. Tot slot heeft enige coördinatie en harmonisatie bij de toegang in veel gevallen voordelen voor alle gemeenten. Er zijn talloze gemeenten die net te klein zijn om zelf alles uit te puzzelen en er baat bij hebben dat ze van andere gemeenten de beste ideeën kunnen overnemen. Hoe beter de toegang en het leveranciersmanagement functioneren na het ondertekenen van het contract, hoe meer garanties er zijn dat kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de jeugdhulp daadwerkelijk verbeterd kunnen worden.

Het mag duidelijk zijn dat hiervoor een deugdelijke samenwerkingsstructuur tussen de gemeenten onderling noodzakelijk is. De meeste gemeenten hebben vaak al geregeld dat er een organisatie is die namens hen de contractering kan doen, soms in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Maar de andere genoemde aspecten zijn vaak minder goed uitgewerkt in termen van wie wat moet doen. In de meeste regio's zal het mandaat van de samenwerking tussen gemeenten aangepast moeten worden. Want zonder een vorm van geformaliseerde samenwerking tussen gemeenten is de transformatie gedoemd te mislukken. Naar aanbieders toe schept een helder mandaat rust en duidelijkheid, en ook dat is goed voor het proces van transformatie.

CONCLUSIES

Inkopen is meer dan eenmaal in de vier tot zes jaar een contract afsluiten. Inkopen is sterk verweven met de transformatie van de jeugdhulp: het legt daarvoor de basis en biedt instrumenten voor de uitvoering ervan. De transformatie is in essentie een groot veranderingsproces, waarin de gezamenlijke gemeenten in een regio opdrachtgever zijn en samenwerking met en tussen aanbieders de sleutel tot succes is.

Goede inkoop moet beleidsmatig goed geborgd zijn, maar net als bij alle belangrijke veranderingen in het leven schuilt *the devil in the details*. Wij noemden al het feit dat gemeenten zich tijdig moeten voorbereiden op de inkoop (huiswerk) en dat ze duidelijker en concreter moeten zijn over wat ze willen veranderen in de jeugdhulp in hun eigen regio. Dit alles moet voor betrokkenen verpakt worden in een richtinggevend en inspirerend verhaal, waarin duidelijk wordt wat er voor hen gaat veranderen. Professionele communicatie speelt daarbij een sleutelrol.

Hier is betoogd dat dit alles de primaire verantwoordelijkheid is van de gemeenten, in hun rol van opdrachtgever, maar dat in dit proces samenwerking belangrijk is. Samenwerking binnen jeugdhulpregio's is cruciaal, omdat de meeste gemeenten alleen op deze schaal effectief kunnen transformeren. Versnippering van de gemeentelijke inkoop is maatschappelijk ook niet wenselijk: het heeft geen duidelijke meerwaarde, zeker gezien de toename van de daarmee gepaard gaande administratieve en transactiekosten.

Voor samenwerking met en tussen aanbieders en met cliëntenorganisaties moet meer aandacht komen. Er wordt hier niet gepleit om samen de verantwoordelijkheid te dragen voor de transformatie, want die blijft bij de gemeenten. Wel achten wij het raadzaam om aanbieders en cliëntenorganisaties op het juiste moment stapsgewijs te betrekken bij de beleidsvorming en de ontwikkeling van een toekomstperspectief.

Dit versterkt de relaties en geeft een goede basis voor samenwerking. Bij de uitvoering moet natuurlijk wel een gedeelde verantwoordelijkheid zijn.

Vertrouwen is in dit proces belangrijk. Zonder onderling vertrouwen is er geen basis voor samenwerking. Wij hebben betoogd dat er op dit moment geen aanleiding is om te twijfelen aan de goede intenties van het merendeel van de partijen in het veld. Iedereen doet z'n best in het streven naar een getransformeerd jeugdstelsel. Maar de transformatie is voor iedereen ook een zoektocht. Elkaar de hand reiken is nu beter dan elkaar de rug toekeren. Toch moet in de onderlinge relatie ook zakelijkheid een plaats hebben. Die zakelijkheid moet blijken uit de wijze waarop gemeenten het vereiste pragmatische toezicht inregelen. Alles wat al gecontroleerd wordt, hoeft niet nog een keer gecheckt te worden. En zakelijkheid moet ook blijken uit de wijze waarop de gezamenlijke gemeenten zich extern presenteren: voor de buitenwereld moet duidelijk zijn wat de gemeenten samen doen en wat ze individueel regelen.

DANKWOORD

De leergang, het inkoopmodel, de zeven gewoonten en dit boekje waren er niet geweest zonder de inzet van alle mensen die bijgedragen hebben aan de leergangen, de werkgroepen die de activiteiten begeleid hebben en de mensen die hun agenda vrij hebben gemaakt voor interviews en het becommentariëren van de proefversies.

We bedanken alle leden van de werkgroepen van de VNG en de mensen die in dit kader zijn geïnterviewd. Verder gaat onze dank uit naar alle participanten van de leergangen (Midden Limburg Oost, Limburg Noord, Zeeland, Twente en de samenwerkende regio's in Zuid Brabant Oost). In het bijzonder bedanken we de leden van de werkgroepen: Gertru Diender, Arie Opstelten, Mariënne Verhoef, Peter Dijkshoorn, Monique Kavelaars, Nicolet Epker, Anke van der Landen, Monique Peltenburg, Geert Schipaanboord, Maarten Swagerman, Annemarie Willemsen, Leon Klinkers, Karen Hauber, Martijn van Dam en Ingeborg Visscher.



Deze publicatie is een uitgave van het ondersteuningsteam Zorglandschap Jeugd en EHdK.

Het Zorglandschap Jeugd ondersteunt jeugdregio's (zowel gemeenten als aanbieders) en cliëntenorganisaties. Dit doet het team door, op verzoek van gemeenten en aanbieders, aan te sluiten bij bestaande overleggen en door deze gesprekken te initiëren. Het team werkt in opdracht van het ministerie van VWS, het ministerie van J&V, VNG en de Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (BGZJ).

EHdK is geen adviesbureau, maar een doe-bureau. EHdK doet projecten om samenwerking te realiseren of meer uit samenwerking tussen organisaties te halen. Daarnaast doet EHdK projecten om vernieuwing in de gezondheidszorg te realiseren. Zo dragen we actief bij aan een betere samenleving.