

De inkoop van jeugd- zorg in 9 lessen

Gemeenten en UWV waren ooit verplicht om re-integratietrajecten in te kopen bij private partijen. Hoogleraar Pierre Koning heeft deze uitbesteding onderzocht. Ondanks dat re-integratie en jeugdzorg verschillende producten zijn, is de parallel met het heden snel getrokken. Deel twee van het tweeluik over de jeugdzorg: negen lessen voor de inkoop.



■ TEKST DORINE VAN KESTEREN BEELD MART EN DOORTJE GUYAUX

Les 1:

Uitbesteden is geen must De eerste, fundamentele vraag is: besteed ik de uitvoering van deze taken uit aan andere partijen of ga ik het zelf doen? Bij de re-integratie hadden gemeenten en UWV tussen 2002 en 2005 een plicht tot inkoop, maar bij de jeugdzorg is dat niet het geval. Je kunt er dus voor kiezen om de jeugdhulp in eigen beheer uit te voeren. Dat kan door zelf professionals in dienst te nemen of een aparte rechtspersoon op te richten die is verbonden aan de gemeente.

“Gebrek aan expertise of schaalgrootte kan reden zijn om taken uit te besteden. Daarnaast speelt de meetbaarheid van de resultaten een rol. Als deze moeilijk te meten zijn en/of ver in de toekomst liggen, is het niet eenvoudig om op basis daarvan afspraken te maken. Dit kan een drijfveer zijn om het zelf te gaan doen”, zegt Pierre Koning, hoogleraar arbeidseconomie aan de Vrije Universiteit en de Universiteit Leiden. In de praktijk kiezen gemeente alleen voor eigen beheer voor een gedeelte van de jeugdhulp. De medewerkers van de wijkteams zijn dan bijvoorbeeld in dienst van de gemeente of een stichting die zij heeft opgericht.

Les 2:

Maak de doelgroep niet te groot Bij de re-integratie hebben gemeenten en UWV volgens Koning de fout gemaakt om de groep ‘te re-integreren’ mensen veel te breed te maken. De vraag of iemand het niet gewoon zelf moest redden op de arbeidsmarkt, werd te weinig gesteld. Ook nu geldt: kijk goed welke kinderen en gezinnen wél thuishoren in het jeugdzorgsysteem en welke niet.

Koning: “Bij de re-integratie richtten gemeenten en UWV zich ook op mensen voor wie een traject helemaal geen meerwaarde of zelfs ‘perverse prikkels’ had. Denk aan de situatie dat mensen in een bemiddelings- of activeringstraject zaten en dachten: nu hoef ik zelf helemaal niks meer te doen. Hun zelfredzaamheid werd zo alleen maar kleiner en ze werden van de arbeidsmarkt afgeduwd in plaats van ernaartoe getrokken.”

Zoals je kunt teruglezen in deel 1 van dit tweeluik in *Sprank 7*, geeft Paul Hageraats van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) dezelfde waarschuwing. Volgens hem ‘moet je je afvragen of een doorverwijzing altijd passend is, omdat sommige klachten gewoon bij het leven horen’. “Na een scheiding hebben veel kinderen moeite zich te concentreren. En in het geval van vermeende dyslexie luidt de vraag: heeft een kind echt een dyslectische aandoening of is het eigenlijk een concentratieprobleem?”

Les 3:

Denk na over veiling of vergelijkende toets In een klassieke aanbestedingsopdracht kondigt de gemeente openbaar een opdracht aan. Daarin staan de voorwaarden waaraan aanbieders moeten voldoen en gunningscriteria zoals prijs en kwaliteit. De gemeente gunt de opdracht aan de aanbieder die het best passende aanbod doet. Wie dit is, kun je bepalen met een veiling of een vergelijkende toets. Bij een veiling wint de partij met de beste bieding – bijvoorbeeld de laagste prijs of het hoogste beloofde aantal plaatsingen in werk – terwijl bij een vergelijkende toets ook andere, subjectieve elementen meespelen bij de uiteindelijke keuze.

Re-integratiebureaus boden destijds een breed palet van diensten aan: van sociale activering tot korte bemiddelingstrajecten. Koning: “Bij korte, relatief overzichtelijke trajecten, zoals bemiddeling, is het mogelijk om de kwaliteit van de bureaus uit te drukken in één score. Het aantal plaatsingen in banen na zes maanden, bijvoorbeeld. In dat geval is een veiling ideaal. Een re-integratiebureau deed een belofte van het aantal cliënten dat het zou plaatsen. Het bedrijf kreeg een beloning voor elke plaatsing boven zijn belofte, en omgekeerd een boete als het de belofte niet haalde.”

Bij complexe trajecten met een langere tijdschors is de vergelijkende toets echter een betere selectieprocedure, aldus Koning. “De prestaties zijn vooraf moeilijk te kwantificeren of objectief vast te stellen. De inkoop van re-integratie voor moeilijk plaatsbare bijstandsgerechtigden bijvoorbeeld. De aard van de trajecten in de jeugdzorg brengt met zich mee dat de vergelijkende toets ook daar vaak de aangewezen route zal zijn.”

Bij de vergelijkende toets maakten gemeenten en UWV vooraf een inschatting van de kwaliteit van de geleverde re-integratiediensten. “Het ging daarbij dus niet alleen om de prijs en het aantal plaatsingen, maar om de brede vraag: welke re-integratieplannen leveren naar verwachting het beste uitzicht op duurzame plaatsing op? Het is dan overigens wel moeilijker de wijze van afrekenen achteraf in regels vast te leggen.” Zie Les 7: Stel goede prestatie-indicatoren vast.

Les 4:

Laat potentiële opdrachtnemers een plan van aanpak opstellen Het UWV selecteerde zijn aanbieders op basis van drie criteria: 1) resultaten die het re-integratiebedrijf in het verleden had behaald voor een vergelijkbare doelgroep, 2) de resultaten die het bedrijf nu beloofde te gaan halen en 3) een plan van aanpak waarin het bedrijf uitlegde wat het ging doen, hoe het dat ging doen en waarom het dacht dat dat ging werken.

Uit het onderzoek van Koning blijkt dat hoe meer waarde het UWV hechtte aan het derde onderdeel (hoe meer ‘punten’ re-integratiebureaus daarmee konden halen in het selectieproces), hoe meer uitkeringsgerechtigden uiteindelijk aan de slag kwamen. Koning: “Een mogelijke verklaring hiervoor is dat zo’n plan van aanpak potentiële aanbieders dwingt tot nadenken en een goede voorbereiding, waardoor zij daarna doordachter te werk gaan.”



» Les 5:

Selecteer niet alleen op prijs Bij het UWV legde de prijs aanvankelijk het meeste gewicht in de schaal bij de selectie van aanbieders. Koning concludeert dat dit vaak tot een *race to the bottom* leidde. "Dit kwam de kwaliteit van de dienstverlening niet ten goede. Zeker niet in combinatie met *no cure, no pay*. De gecontracteerde re-integratiebureaus ervoeren te weinig prikkels om hun uiterste best te doen, omdat ze zo'n lage vergoeding kregen per in een baan geplaatste uitkeringsgerechtigde."

Koning zag dat *no cure, no pay* wél goed werkte bij redelijk kansrijke WW'ers: het aantal plaatsingen nam toe. Maar het aantal plaatsingen van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten steeg niet. Koning zag ook lichte aanwijzingen dat re-integratiebureaus zich in deze omstandigheden vooral richtten op de 'gemakkelijke gevallen'. "Moeilijk bemiddelbare of weinig gemotiveerde mensen kregen minder aandacht, want minder kans op succes – en dus minder kans op betaling."

Les 6:

Ga niet op de stoel van de aanbieders zitten Denk goed na over de manier van bekostigen. Betaal je de aanbieder het gecontracteerde tarief per uur, per dag of per zorgtraject? Of kies je voor resultaatbekostiging, waarbij de vergoeding niet samenhangt met de productie maar met het resultaat? Koning: "Bij bekostiging op basis van de productie, krijgen aanbieders geen prikkel om efficiënter te werken. Want hoe meer uren ze maken, hoe hoger hun omzet."

In het verlengde hiervan ligt de vraag of je het 'wat en hoe' precies vastlegt in het contract (inspanningsverplichting) of alleen afsprekt welke doelen de aanbieder moet halen. In het laatste geval is het aan hemzelf hoe hij dat doet (resultaatverplichting). Koning vindt het verstandig om alleen de resultaten of doelen vast te leggen. "De winst van uitbesteden zit hem er nu juist in dat de opdrachtnemer iets weet of kan wat de gemeente als opdrachtgever niet weet of kan. Anders kan je het net zo goed zelf doen." Met andere woorden: schoenmaker, blijf bij je leest. "Gemeenten die specifieke jeugdzorgtrajecten inkopen en vastleggen voor welke problemen en cliënten die mogen worden ingezet, bemoeien zich vaak sterk met de inhoud van de hulpverlening. Aanbieders krijgen dan minder ruimte voor maatwerk."

Hageraats van het Nji bevestigde dit in deel één van dit tweeluik, in het vorige nummer van *Sprank*: "We zien dat integrale inkoop – en dus meer ruimte in de uitvoering – ervoor zorgt dat instellingen en professionals beter in staat zijn maatwerk te leveren."

Aan de andere kant: gemeenten die volledig aan de aanbieders overlaten hoe ze kinderen en gezinnen helpen, worden soms met enorme kostenoverschrijdingen geconfronteerd. Denk aan de regio's Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland, waar de kosten zodanig uit de hand liepen dat de gemeenten eind 2018 moesten bijsturen en nieuwe, lagere budgetplafonds vaststelden. "Ook bij resultaatverplichtingen moet je als gemeente duidelijke randvoorwaarden stellen. Niet alleen op financieel, maar ook op ethisch gebied – hoe moet een zorgaanbieder met cliënten omgaan?"



Les 7:

Stel goede prestatie-indicatoren vast Met goede, objectieve maatstaven of indicatoren kun je bepalen of de aanbieders hun werk goed doen. Bij de inkoop van re-integratie stelden gemeenten en UWV volgens Koning zowel vooraf als achteraf eisen. Dit is uiteraard ook mogelijk bij de jeugdzorg. “Van tevoren kun je certificering en een gecertificeerd kwaliteitssysteem verplicht stellen of eisen dat potentiële aanbieders gebruikmaken van erkende interventies. Na afloop kun je door een onafhankelijke deskundige laten vaststellen of een cliënt vooruit is gegaan door de behandeling. Met andere woorden: hoe effectief was het traject? Een gemeente kan ook overwegen om die beoordeling zelf te doen, naar analogie van de beoordeling van re-integratiekandidaten (hebben ze een stap gezet op de Participatieladder?) Zo houd je grip op de kwaliteit van de dienstverlening.”

Neemt niet weg dat het formuleren en meten van de te behalen resultaten per cliënt in de praktijk lastig is. Uit een evaluatie uit januari 2018 van ZonMw, uitgevoerd in opdracht van de ministeries van VWS en JenV, blijkt dat gemeenten weinig tot geen regie voeren op de effectiviteit en kwaliteit van de jeugdzorg die ze inkopen. Koning: “Aan de ene kant laten gemeenten monitoring en evaluatie – hebben de interventies daadwerkelijk jongeren geholpen? – achterwege. Aan de andere kant werken zij bij de inkoop van jeugdzorg met allerlei administratieregels, rapportageverplichtingen en protocollen. Dat is gek. Bij de re-integratie was dat anders. Die markt was vrij nieuw en bureautjes schoten als paddenstoelen uit de grond. Er klonken zelfs weleens geluiden dat het een ‘wilde westen’ was, waar gemeenten en UWV de aanbieders veel te veel vrijheid gaven. Met als dieptepunt de re-integratiebureaus ‘met spirituele inslag’ die het UWV ooit inzette. Re-integreren met tarotkaarten, zogezegd. Niet goed natuurlijk, en waarschijnlijk zijn dit soort aanbieders vervolgens gauw op de zwarte lijst beland. Maar als opdrachtgever moet je ook niet alles dichtregelen. Ook dan geldt dat je het dan op een gegeven moment maar beter helemaal zelf kunt gaan doen.”

In deel 1 stelde Robert Vermeiren (Curium-LUMC) dat gemeentelijke inkopers met verstand van zaken cruciaal zijn. “Zij kennen het veld en houden ongewenste aanbieders het beste buiten de deur. Je moet als inkoper behoorlijk wat ervaring en expertise hebben en het regelmatig doen.” En Hageraats zei, met het oog op de online Databank Effectieve Jeugdinterventies van het NJi: “Gemeenten vragen ons soms of ze alleen de interventies moeten inkopen die in de databank staan. Nee, zeggen we dan. Er staat simpelweg te weinig in om aan alle hulpvragen te voldoen.” Zijn advies: “Bevraag aanbieders over hoe zij aan kwaliteit werken en hun effectiviteit kunnen aantonen.”

‘Van jeugdzorg hebben gemeenten weinig kaas gegeten; door samen te werken, creëren zij meer onderhandelingsmacht’

Hoogleraar Pierre Koning

Les 8:

Investeer in duurzame relaties Ga langdurige, bestendige relaties aan met aanbieders. Ieder jaar opdrachten opnieuw aanbesteden geeft onrust en kost veel tijd, geld en energie. “Aanbieders leggen dan ook vaak hoge risico-opslagen op hun prijs, omdat zij incalculeren dat zij de opdracht het jaar daarna weer kwijt zijn.” Ga dus liever langere contracten aan. Bouw hier wel nog steeds prikkels in, om te voorkomen dat een opdrachtnemer denkt: de buit is binnen, ik geloof het verder wel. Koning: “Contracteer bijvoorbeeld meerdere opdrachtnemers voor langere tijd en spreek af dat de verdeling van de koek tijdens de looptijd van het contract kan wijzigen. Goed presterende opdrachtnemers krijgen dan meer werk ten koste van aanbieders die het slecht doen.”

Als voorbeeld noemt Koning het Australische *star rating*-model, waarbij private re-integratiebedrijven met elkaar concurreren om contracten die elke drie jaar centraal worden aanbesteed door het ministerie. “Hierbij gelden kwantificeerbare prestaties die een score opleveren op een schaal. Op die manier kunnen alle scores van elk re-integratiebedrijf met elkaar worden vergeleken. Dit bepaalt hun kansen bij de volgende aanbesteding. Bedrijven die onder de maat presteren, krijgen ook het in lopende contract minder kandidaten toegewezen.”

Les 9:

Werk samen met meerdere gemeenten Het verschil met re-integratie is dat gemeenten destijds inhoudelijk verstand hadden van de taken die zij moesten uitbesteden. Van jeugdzorg hebben zij weinig kaas gegeten. Dit zorgt voor een ongelijke machtsverhouding: gemeenten staan tegenover (grote, regionale) aanbieders van jeugdzorg die vaak al jaren in dit werkveld actief zijn. “Door samen te werken met andere gemeenten, creëer je meer onderhandelingsmacht. En schaalvoordelen: als kleine gemeente ben je duurder uit als je een specifiek zorgtraject voor een klein aantal kinderen/jongeren moet inkopen, dan wanneer je dit voor een grotere groep kunt doen”, zegt Koning.

Ook Hageraats en Vermeiren pleitten in deel 1 voor samenwerking. Hageraats: “Voor specialistische zorg moeten gemeenten altijd bovenregionale afspraken met elkaar maken. Samen inkopen voor een grotere regio en bijvoorbeeld ook samen besluiten waar een nieuwe instelling komt en wat de omvang daarvan moet zijn. Dit geldt trouwens ook voor grotere gemeenten, hoor. Ook die kunnen niet alles zelf doen.” Vermeiren: “Als we het zelf doen, hebben we er de controle over, denken veel gemeenten. Maar dat is een illusie. Ze maken het zo alleen maar chaotischer, onoverzichtelijker en duurder. Willen we de transitie laten slagen, dan is samenwerken cruciaal.” *