

Professor Jan Telgen over de inrichting van de decentralisaties

‘Gemeenten moeten zelf regisseurs in dienst nemen’

Jan Telgen, hoogleraar Inkoopmanagement bij de Universiteit Twente, is bezorgd over de omstandigheden waarin gemeenten de decentralisaties moeten doorvoeren. Hij vreest last minute beslissingen en waarschuwt voor valkuilen. Zijn advies: gemeenten, houd het stuur stevig vast, nu en in de toekomst. Op die manier kun je je inwoners het beste bedienen.

door José van der Waerden fotografie Jan Willem Schouten

Het zijn drukke tijden voor een hoogleraar Inkoopmanagement die zich gespecialiseerd heeft op het sociaal publieke domein. ‘Ik kreeg pas een verzoek of ik in Limburg iets wilde doen. De eerst mogelijke datum dat ik een halve dag beschikbaar had, was 16 december’, vertelt Jan Telgen als we hem op 2 oktober spreken. Gemeenten en samenwerkingsverbanden consulteren hem veelvuldig omdat hij een goed overzicht heeft van wat er speelt. ‘Ik zie wat er gebeurt, ik onderzoek, analyseer en geef door.’

‘Het is niet zo dat er per 1 januari, van welk jaar dan ook, een enorme donderklap plaatsvindt’

De Twentse hoogleraar draagt zijn kennis en ideeën ook uit als gastspreker, zoals recent tijdens het *Zorg+Welzijn* Jaarcongres in Ede. Daar sprak hij zijn bezorgdheid uit over de omstandigheden waarin de transities in het sociale domein zich voltrekken: er moeten nieuwe ‘producten’ ontwikkeld worden in een nieuwe verhouding tussen ge-

meenten en aanbieders die daarmee geen ervaring hebben; het gaat om ‘giga-contracten’ met daarbij een stevige bezuiniging (25%) waardoor aanbieders moeten vechten om te overleven. En dat ook nog in een tijd van gemeentelijke verkiezingen. Een *recipe for disaster* noemde Telgen het.

‘Ja, ik ben bezorgd. Maar tegelijkertijd heb ik hoge verwachtingen van het vermogen van gemeenten om op speciale situaties in te spelen. En het is niet zo dat er per 1 januari, van welk jaar dan ook, een enorme donderklap plaatsvindt waarmee alles verandert. Dat kunnen we cliënten ook niet aandoen. Zij zitten vaak in langjarige zorg- of begeleidingstrajecten. Het zou heel dom zijn als je daar zomaar een heel andere aanpak of aanbieder inschuift. De verandering zal geleidelijk moeten plaatsvinden.’

Enorme opgave

Inhoudelijk steunt Telgen de transitie. Zijn zorgen betreffen vooral bestuurlijke en financiële aspecten. ‘De regie van deze enorme opgave is in handen van de gemeente, het ligt bij een wethouder, een politieke functie. Begin 2014 – zo rond de verkiezingstijd – moeten er belangrijke beslissingen worden genomen; over het beleidskader, over het inkoopmodel, over contracten. Hoe zal dat gaan? Niemand heeft er immers ervaring mee. Nemen de “oude” wethouder en “oude” gemeenteraad die besluiten en regeren ze dan over hun graf heen? Zij zijn niet verantwoordelijk voor wat er later gebeurt. Een nieuwe wethouder zit



eraan vast.' Telgen is bang voor last minute beslissingen. 'Dat er zaken onder tijdsdruk gebeuren, of omdat het zo moeilijk is. De inhoud is dan niet meer leidend.'

Juist op de inhoud moeten gemeenten sterk sturen, vindt hij. Telgen zegt het keer op keer: houd de regie zelf in handen en geef die niet af aan de zorgaanbieders. Het inkoopmodel dat een gemeente kiest, speelt hier een cruciale rol bij. Telgen schetste in Ede vijf mogelijkheden: 'AWBZ'tje spelen', het Stipter veilingmodel, integratie met indicatie, wijkgericht contracteren en het regisseursmodel. Bij de eerste vier zit de gemeente slecht of matig aan het stuur, stelde de hoogleraar. Het regisseursmodel is volgens hem de beste keus. Niet verrassend, want Telgen ontwikkelde dit model samen met veertien Twentse gemeenten.

Interventies

Het regisseursmodel gaat ervan uit dat een gemeentelijk samenwerkingsverband een pakket aan interventies opstelt. Aan elke interventie hangen definities, kwaliteitseisen en een vergoeding. Iedere aanbieder die hieraan kan voldoen, krijgt een 'regionaal' contract. 'Maar op lokaal niveau kan de gemeente zelf bepalen of ze die aanbieder inschakelt.' In het regisseursmodel krijgt geen enkele aanbieder van individuele producten een vast budget. De regisseur stelt per cliënt of gezin vast wat nodig is en maakt hiervoor een plan. Telgen trekt de vergelijking met het samenstellen van een menu. 'De raamcontracten kunnen misschien wel honderden interventies bevatten. Die

kun je beschouwen als ingrediënten voor de maaltijd. Een gemeente kan voor elke cliënt een persoonlijk menu samenstellen.'

Die regisseur is essentieel voor het model. Hij of zij doet de intake, stelt vast welke zorg en begeleiding nodig zijn, maakt een plan, stuurt blijvend de uitvoering aan en is zelf op regelgebied ook een halve zorgverlener. Een zware taak, erkent Telgen. 'Ik ben de eerste om te beseffen dat de regisseur het kwetsbare punt is. Die persoon moet veel kwaliteit in huis hebben. In Twente was dan ook de eerste gedachte: hebben we die mensen wel? Het eerste antwoord luidde: nee. Maar na wat langer nadenken, werd duidelijk dat het type mens dat hiervoor nodig is vaak al een relatie heeft met de gemeente, direct of indirect.' Telgen doelt onder meer op gezinscoaches, schuldhulpverleners, medewerkers van MEE, casemanagers, CJG-medewerkers en zorgregelaars van Bureau Jeugdzorg.

Onafhankelijk

Essentieel is het waarborgen van de onafhankelijkheid van de regisseur. Daarom waarschuwt Telgen ervoor om deze functie bij een zorgaanbieder neer te leggen. 'Aanbieders vinden de decentralisaties heel bedreigend. Ze zijn bang om hun gegarandeerde budgetten te verliezen. Daarom proberen ze nu veel invloed uit te oefenen op de gemeenten. Een wethouder vertelde me dat zijn deur platgelopen wordt door zorgorganisaties die willen meepraten over de inrichting van het stelsel. Vooral de grote organisaties



Jan Telgen is een van de sprekers tijdens het *Zorg + Welzijn* Transitiecongres op 18 november.

‘In een gemiddelde gemeente lijkt het mij noodzakelijk om budget leidend te laten zijn’

zeggen: geef mij maar een wijkgerichte opgave met bijbehorend budget, dan lossen wij daar alle problemen op. Ik zou daar niet voor kiezen. Degene die het plan maakt, mag geen belang hebben bij wat in dat plan staat. Anders krijg je al snel: “wij van WC-eend adviseren: WC-eend”. Je moet de kat niet op het spek binden.’

Een gemeente kan ervoor kiezen om zelf regisseurs in dienst te nemen. ‘Een andere mogelijkheid is een speciale organisatie oprichten, bijvoorbeeld een *shared service centre*, waar je een regisseur kunt inhuren.’

Substitutie

Er is nog een reden waarom Jan Telgen vindt dat gemeenten zelf aan de knoppen moeten zitten: het verkeerd inzetten van substitutie. Ook hiervoor waarschuwde hij op het Jaarcongres van *Zorg+Welzijn*. ‘Substitutie is een enorme

valkuil en dat moeten gemeenten goed beseffen. Substitutie betekent dat je de ene manier van een probleem oplossen vervangt door een andere manier. Je kunt bijvoorbeeld in plaats van een zorgbehandeling meer inzetten op iemands eigen kracht of omgeving. Op zich hoeft dat niet verkeerd te zijn. Het is zelfs de bedoeling van de transitie dat we meer nadenken over wat we inzetten.’

Het gevaar zit ‘m in het gebruiken (lees: misbruiken) van substitutiemogelijkheden om financiële problemen op te lossen. ‘Stel dat je een zorgaanbieder een wijkbudget geeft en dat is bijna op. Dan kan het voor die aanbieder aantrekkelijk zijn om bij een depressieve mevrouw te kiezen voor pillen in plaats van gespreksvoering. Want die pillen komen voor rekening van de zorgverzekeraar. Zorginhoud wordt dan ondergeschikt gemaakt aan commerciële overwegingen.’ Een onafhankelijke regisseur vanuit de gemeente kan dit voorkomen, benadrukt Telgen.

Er kleeft nog een risico aan substitutie, illustreert hij met een ander voorbeeld. ‘Als zorgaanbieder verleen je twee diensten: thuiszorg en psychologische hulp. De thuiszorg voer je zelf uit, voor de psychologische hulp huur je iemand in. Wat gebeurt er als er op jouw budget gekort wordt? Reken maar dat dan vooral de “onderaannemer” minder ingezet wordt. Ook dat is een onwenselijke situatie.’

Keuzes maken

De boodschap van Jan Telgen is overigens niet dat gemeenten alleen het aspect kwaliteit voor ogen moeten hebben. ‘Je kunt er best voor kiezen om je budget leidend te laten zijn, als je daarbinnen maar probeert om het zo goed mogelijk te regelen.’ Het is de gemeenteraad die uiteindelijk de kaders en beleidsuitgangspunten rondom budget en kwaliteit moet aangeven. ‘Dat is een politieke keuze en daar ga ik niet over.’ Maar wat als hij zelf wethouder zou zijn? ‘In een gemiddelde gemeente lijkt het mij noodzakelijk om budget leidend te laten zijn, hoe jammer dat ook is. Als je kwaliteit heilig verklaart en voor de rest maar ziet, kom je zó 10 miljoen per jaar tekort. Dat houdt je als gemeente niet lang vol.’

Waar hij veel banger voor is, is dat gemeenten vooraf géén keuze durven maken. ‘Dat je van die uitspraken krijgt als “we zorgen ervoor dat niemand tussen wal en schip valt, maar we passen ook goed op de centen”. Min of meer gratuite statements waar niemand op tegen is. Als college en raad geen heldere beleidskaders neerleggen, hoe gaat het dan bij het afsluiten van contracten? Dan wordt de ambtenaar op de werkvloer gedwongen om zonder richtlijnen of democratische controle die keuzes te maken. Wil je dat? Ik heb daar grote bezwaren tegen. Het zou een ondergraving zijn van ons democratisch stelsel.’ ■