

Jan Telgen en Niels Uenk

DE TRANSFORMATIE BEGINT NU PAS

De afspraken die gemeenten maken met aanbieders van zorg en welzijn zijn in principe de sleutel tot werkelijk anders werken in het sociaal domein. Maar die sleutel wordt volgens Jan Telgen en Niels Uenk lang niet altijd op de goede manier gebruikt.

'Ga je professionals die zorg en welzijn leveren per uur betalen, of per dagdeel, of juist voor het resultaat dat ze met hun werk behalen? Maak je als gemeente afspraken met één partij die jou vervolgens veel werk uit handen neemt? Of geef je ruimte aan veel verschillende aanbieders, groot en klein, die zo op kwaliteit met elkaar kunnen concurreren? Je bepaalt eigenlijk alle voorwaarden, prikkels en dynamiek van wat er

uiteindelijk tussen professionals en cliënt en tussen professionals onderling gebeurt.' Jan Telgen, hoogleraar inkoopmanagement (zie kader) legt het rustig uit. De vraag is of de wijze waarop een gemeente zorg en welzijn inkoop bij aanbieders een, misschien wel dé, sleutel is tot een werkelijk anders werkend sociaal domein. Het antwoord is: ja. En: nee, die sleutel wordt nog lang niet altijd op de goede manier gebruikt.

Telgens collega Niels Uenk, onderzoeker (zie kader), promoveert binnenkort op inkoop binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning. 'Het beste is dat als je als gemeente kiest voor een bepaald model van opdrachtgeverschap je alle mogelijkheden kent, en alle voor- en nadelen van die mogelijkheden op een rijtje hebt.'

En?

Telgen: 'Ik heb de indruk dat er zeker in 2015 en 2016 weinig gemeenten waren die echt alle mogelijkheden kenden en vervolgens een bewuste keuze hebben gemaakt

Jan Telgen en Niels Uenk?

Professor Jan Telgen werkte onder meer bij de Rabobank en PriceWaterhouseCoopers. Was van 1987 tot mei 2018 hoogleraar inkoopmanagement aan de Universiteit Twente. De laatste jaren combineerde hij dat hoogleraarschap met advieswerk voor gemeenteraden, lokale overheden en zorgorganisaties. Niels Uenk is onderzoeker en adviseur bij de PPRC, een interdisciplinair onderzoekscentrum van de Universiteit Utrecht en de Universiteit Twente. Binnenkort rondt hij promotie-onderzoek af naar inkoop van zorg en sociale diensten in het sociaal domein. Tevens begeleidt hij gemeenten die bij de inkoop van sociale diensten op zoek zijn naar vernieuwing en innovatie.

En hoe staat het nu, in de zomer van 2017, drie jaar na de officiële start van de decentralisaties?

Telgen: 'Wij houden beiden redelijk vaak lezingen waarin we de verschillende mogelijkheden van opdrachtgeverschap naast elkaar zetten. Bij veel mensen – aanbieder en gemeenten – hoor je dan: goh, dat heb ik nooit geweten; nuttig om dat eens een

keer op een rijtje te zien. Het is een lezing van vijf jaar oud met nog steeds dezelfde boodschap.'

Goh.

Telgen, minzaam: 'Ja, dat verrast ons ook. Ik hoor toch vaak dat een gemeente iets gehoord heeft van een collega of adviseur en dat dan maar gaat doen. Maar het heeft ook met het gedrag van aanbieders van zorg en welzijn te maken. Die hebben natuurlijk een eigen belang. Zeker als je vooraf sowieso weet dat je vijftwintig procent minder budget gaat krijgen. Dat was bij de start van de transities wel het geval.'

Houden wat je nog wel hebt?

Uenk: 'Met name grote zorgaanbieders leefden voor 2015 met een vast budget. Dat is echt wat anders dan wanneer je betaald wordt per geleverd uur, met weinig garantie vooraf. Dan moet je om ieder uur gaan vechten. Dan zit de directeur of bestuurder op 1 januari zich af te vragen hoeveel mensen hij in dienst moet hebben, want misschien heeft hij maar de helft van het aantal uren van vorig jaar nodig.'

Dat was wennen.

Uenk: 'Veel aanbieders wilden dus een model dat zoveel mogelijk in de richting kwam van die vaste budgetten die ze voorheen hadden. Aanbieders zeiden tegen gemeenten: geef ons het geld maar, dan regelen wij het wel. Sommige wethouders vonden dat ook fijn. Dan konden ze zeggen dat ze professionals de ruimte gaven.'

Telgen: 'Maar denk ook aan de kleinere aanbieders. Die kregen voorheen al geen voet tussen de deur. En in de ideale wereld na de transities, zoals de grote partijen die zagen, waren ze hoogstens onderaannemer.'

Uenk: 'Er is echt gevochten voor het eigenbelang en eigenlijk zie je dat nog steeds.'

Forse rol voor gemeenten

Jan Telgen en Niels Uenk benadrukken wel dat de decentralisaties voor gemeenten en aanbieders een 'mega-operatie' waren. Er moest 'in veel te korte tijd onder budgetdruk' veel worden geleerd. Telgen gebruikt een in het sociaal domein graag gebezigde, als compliment bedoelde, kwalificatie: 'Er zijn geen grote ongelukken gebeurd.'

Jan Telgen

Uenk ziet ondertussen dat gemeenten en aanbieders langzamerhand uit hun kramp komen en meer durven te innoveren in hun relatie. 'Je ziet bijvoorbeeld dat resultaatbekostiging nu voorzichtiger terrein wint. Dat er niet meer wordt betaald voor de geleverde inspanning, maar voor het resultaat van die inspanning. Die wens staat ook nadrukkelijk in de wettekst van de Wet maatschappelijke ondersteuning.'

Voor een leek klinkt resultaatbekostiging ontzettend logisch.

Jan Telgen: 'Zeker, maar er zijn wel een aantal problemen. De eerste is al het bepalen van het resultaat. Stel dat we jou moeten helpen bij jouw eenzaamheid. Wanneer is er dan sprake van "voldoende" resultaat? Ten tweede: hoe meet je dat? En ten derde: wat is nou een reële prijs voor het verhelpen van eenzaamheid? Dus ja, prima, die resultaatbekostiging, maar niet zonder hobbels.'





Niels Uenk

De gemeente moet aan de bak?

Telgen: 'Ja, ik vind het ten principale verstandig dat gemeenten een forse rol nemen in hun sociaal domein. Zowel vanwege de financiële omvang ervan als vanwege de impact op het leven van burgers. Ik zet mijn vraagtekens bij die gemeenten die één aanbieder in de arm nemen die alle zorg en welzijn voor hen in een bepaald gebied gaat regelen. Evenzeer voorzie ik problemen bij die gemeenten die aanbieders in wijkteams zetten die zorg indiceren. Want als ik naar de visboer ga en zeg dat ik honger heb, dan is de kans groot dat ik vis voorgeschreven krijg in plaats van vlees of groente.'

Er zijn de nodige gemeenten, zelfs regio's, die momenteel juist graag met één grote aanbieder werken en dat als innovatie typeren.

Telgen: 'Dat lijkt aan de buitenkant harstikke mooi. Dan krijg je dus dat zo'n hoofdaannemer zegt dat hij alles kan regelen. Investeren in de wijkvoorzieningen, in de relatie met dokters, met scholen, dat ze zo aan preventie kunnen doen. Maar voor de gemeente is het heel lastig aan kwaliteitsbewaking te doen, want je komt op grote afstand te zitten. Die aanbieder bepaalt dan wie welke ondersteuning krijgt en van wie. Dikke kans dat financiële motieven daar een rol bij spelen. Bekommert die aanbieder zich echt om die zorgmijders die veel tijd en dus geld kosten?'

Uenk: 'En stel dat die aanbieder het wel allemaal goed doet, maar je wil er om wat voor reden op gegeven moment toch van af. Wat heb je dan na een contractperiode van vijf jaar nog over aan alternatieven en infrastructuur? Een model als dit grijpt heel

diep in op de lokale zorgstructuur. Is het gewoon maar één partij en die r dan heel veel mensen over van andere organisaties die vervolgens verdwijnt iets anders gaan doen. Maar wat als 2023 wat anders wil?'

Niet uitbesteden

Ruimte voor veel aanbieders, afspraken op basis van resultaat, een gemeente die nadrukkelijk inhoudelijk positioneert haar sociaal domein. Het zijn de fundamenten van de opdrachtrelatie die Telgen en Uenk gaandeweg hun onderzoek advieswerk als gezond zijn gaan zien. Uenk: 'Ik denk dat het voor het grootste plaatje goed is dat er een kritische opdrachtgever is. Natuurlijk is het zo dat mensen die in de zorg werken dat niet het geld doen, maar ze hebben altijd de wens om meer te doen, meer te helpen. Alleen daarom al moet een gemeente drukkelijk meedenken over wat het resultaat van zorg in haar gemeente moet zijn en moet je niet uitbesteden.'

Het lokale sociaal domein is van de gemeente en die moet dat juist in de inkoop terugblijven?

Telgen: 'Er zijn gemeenten die beseffen dat ze vanaf nul beginnen of moesten beginnen, maar die die nieuwe wereld van de gemeente en welzijn echt willen kennen én in control hand houden. Aanbieders hadden het wel eens smalend over ambtenaren die in een cursus van twee dagen de jeugdzorg moesten kennen. Maar ik vind het een eerzonde basishouding. En nog gezonder is dat zijn wanneer je als gemeente voortduurt in gesprek bent en blijft met cliënten. Dat lijkt me de volgende stap. Dat je daar langzaam gaat en wil weten of die aanbieder zegt aan jouw eenzaamheid te werken en ook doet. Dat er veel meer contractmanagement op cliëntniveau zou plaatsvinden dan contractmanagement op aanbieder niveau. En dat je vervolgens de beoordeling van ieder van die cliënten optelt, tot een beoordeling van het resultaat van die aanbieder komt.' ■

Jan Telgen en Niels Uenk spreken op de Beleidsdag Sociaal Domein 2018 op 25 september, zie: www.zorgwelzijn.nl/corresponden/beleidsdag/.