



**WHITEPAPER**  
**Inkoop Sociaal Domein**  
**Nog 4 hordes te nemen**

Mandy Kraakman

**nevi**

# Inkoop Sociaal Domein

## Nog 4 hordes te nemen

Mandy Kraakman

**Sinds 2015 is het Sociaal Domein grotendeels de verantwoordelijkheid van lokale overheden. Zowel op operationeel als financieel gebied is het een gigantische opgave gebleken dit systeem op te zetten. Bijna vijf jaar later zijn gemeenten goed bezig, maar er zijn nog wel wat hordes te nemen.**

Toen de gemeenten de verantwoordelijkheid kregen de zorg op lokaal niveau zowel kwalitatief als financieel te waarborgen, hadden ze eigenlijk nog geen idee hoe ze dit moesten verwezenlijken. De vernieuwingskansen bleven in 2015 dan ook massaal op de plank liggen toen veel gemeenten, bij gebrek aan kennis en kunde, besloten op dezelfde voet verder te gaan met de inkoopbenaderingen van het voormalig zorgkantoor. Dit werd ook wel AWBZ'tje spelen genoemd, maar dan met een wijkteam in plaats van het Centrum Indicatiestelling Zorg als toegangspoort. De afgelopen jaren hebben gemeenten echter veel ervaring en kennis opgedaan, waarmee de transitie nu mondjesmaat de vorm van een transformatie aanneemt. Maar nog steeds zijn er meerdere hordes te nemen voor de finish in zicht komt.

### Kosten omlaag brengen

Concreet bestaat de verantwoordelijkheid van de gemeenten uit werk en inkomen (Participatiewet), ondersteuning van langdurige zieken en ouderen (Wet maatschappelijke ondersteuning) en jeugdzorg (Jeugdwet).



Dit domein vormde in 2015 direct het grootste deel van het takenpakket, goed voor meer dan 50 procent van het gemeentelijk inkoopvolume. De stelselwijziging zou meer ruimte creëren voor maatwerk binnen de zorg, die lokaal effectiever en sneller geregeld zou kunnen worden. Dit moest natuurlijk ook de kosten omlaag brengen. Maar zeker op het gebied van de gedecentraliseerde jeugdhulp schiet de huidige aanpak tekort.

### Open House

Toch hebben gemeenten vorderingen gemaakt bij de professionalisering van het Sociaal Domein. "Gemeenten hebben de afgelopen jaren echt lef getoond om verschillende inkoopmethoden uit te proberen", vindt Niels Uenk, onderzoeker bij het Public Procurement Research Center (PPRC). Denk aan nieuwe vormen van bekostigen, meerjarencontracten en nieuwe contractvormen. Ook qua inkoopprocedures verkenden gemeenten nieuwe paden, zoals bestuurlijk aanbesteden en een dialooggerichte inkoopmethodiek voor opdrachtgeverschap. Via het Open House-model (systeem van afspraken waarmee een zorgaanbieder kan worden gecontracteerd zonder een aanbestedingsprocedure te doorlopen, red.) gaan gemeenten met zorgaanbieders om tafel om gezamenlijk te bepalen wat de beste manier is om bijvoorbeeld begeleiding te contracteren.

### Uitdaging

Zodra het budget voor het Sociaal Domein niet op de juiste manier wordt ingezet, is dit voor burgers direct voelbaar. Bijvoorbeeld in de vorm van een beperkt voorzieningenniveau, ontoereikende zorg en lange wachttijden. Vaak kijken gemeenten dan naar inkoop om de grip op kosten en kwaliteit van de zorg te verbeteren. Maar het driehoekmodel zorgaanbieder-gemeente-burger maakt het lastig om vraag en behoefte goed op elkaar af te stemmen. En dit is niet de enige uitdaging waar inkoop voor staat. We noemen hier vier hordes die in de praktijk genomen moeten worden.



**Gemeenten willen jeugdhulp wel tegen eerlijke tarieven inkopen, maar weten tegelijkertijd nauwelijks hoe zij deze reële prijs moeten berekenen**

### Horde

## 1

### Budget

De vraag naar zorg en jeugdhulp neemt toe, terwijl het budget hiervoor is afgenomen.

Het gedecentraliseerde systeem moest immers efficiënter en goedkoper worden, maar daarbij is geen rekening gehouden met de frictiekosten van zo'n stelselwijziging. Daarnaast is ook de stijgende zorgvraag niet in de berekening meegenomen. Aan inkoop de eervolle taak om met een oplossing voor de tekorten te komen. Uenk: "Als ik jou de opdracht geef om een nieuwe Ferrari te kopen met slechts 40.000 euro, dan is de kans groot dat dat niet zal lukken. Dit is de irrealistische opgave waar inkopers nu voor staan. Gaat het dan bij inkoop mis of bij de opdracht zelf?"

#### Voorbeeld: tekorten binnen jeugdzorg

Waardoor de vraag naar jeugdzorg toeneemt, is onduidelijk. Tegelijk is er een groot tekort aan personeel, stijgen de administratieve lasten en moet de sector ook nog eens zijn werkwijze veranderen. Gemeenten willen jeugdhulp wel tegen eerlijke tarieven inkopen, maar weten tegelijkertijd nauwelijks hoe zij deze reële prijs moeten berekenen. Als vervolgens het budget in het geding komt, trekken zij aan de noodrem. Met drastische maatregelen op het gebied van inkoop tot gevolg, zoals harde budgetplafonds of op de tariefkortingen. "Dan krijg je een potje paniekvoetbal waarbij vooral kortetermijnoplossingen worden ingezet en niet genoeg wordt nagedacht over de implicaties van de maatregelen op de lange termijn", stelt Uenk.

#### Stap in de juiste richting

"Is er eigenlijk wel een tekort", vraagt Tim Robbe zich af. Robbe is advocaat en adviseur bij Victor Advocaten en

gespecialiseerd op het gebied van inkoop en aanbesteden. "De afgelopen jaren is vooral geredeneerd vanuit de oude situatie, waarbij het zorgniveau hetzelfde moest blijven, maar het budget met 20 procent is gekort. Hebben we dan onvoldoende budget of wordt het niet optimaal ingezet?" Het vraagstuk over budgettekorten kan inkoop zelf niet verhelpen. Als inkopende organisatie moeten gemeenten met de grootste zorgaanbieders om tafel om deals te sluiten over saneringsoperaties die de transformatie van het zorglandschap ondersteunen. Er moeten daarbij duidelijke keuzes worden gemaakt. "De zorg is enorm aan het uitdijen. Gemeenten moeten in het beleidskader een basispakket vastleggen over wat zij wel en vooral niet vergoeden", aldus John Weinstock, relatie manager publieke sector bij Nevi.

### Horde

## 2

### Van inkoopstelsel wisselen

Gemeenten zien dat met het huidige inkoopbeleid de beoogde transformatie nog niet op gang komt. De problematiek wordt niet opgelost, de doelstellingen niet behaald en dat zou allemaal komen door budgettekorten. Conclusie: we moeten anders inkopen. Maar dat is te kort door de bocht. "Door dit soort kortetermijnoplossingen kunnen inkopers nooit de rol vervullen die de huidige situatie van hen vraagt, namelijk een faciliterende en onderhandelende rol tegenover zorgaanbieders", aldus Robbe.

#### Voorbeeld: van Open House naar Europees aanbesteden

Het merendeel van gemeenten hanteert momenteel een vorm van het Open House-inkoopmodel, maar deze trend verschuift steeds meer richting traditioneel aanbesteden.

Juridisch gezien biedt het Open House-model de mogelijkheid om op basis van nieuwe inzichten aanpassingen in de overeenkomsten door te voeren, over bijvoorbeeld diensten en tarieven. Gemeenten maken hier echter maar weinig gebruik van. In plaats van naar mogelijkheden in de huidige contractering te zoeken, grijpen zij liever terug op Europees aanbesteden. “Zonde, hiermee geven zij de controle uit handen aan partijen die er geen belang bij hebben zich aan te passen aan de nieuwe doelstellingen”, stelt Robbe.

**Stap in de juiste richting**

Wethouders voeren dit soort radicale veranderingen van inkoopstelsel door, omdat zij onder druk staan van hun gemeenteraad om de financiën binnen het Sociaal Domein op orde te krijgen. Maar uit onderzoek van het ministerie van Volksgezondheid is gebleken dat het inkoopstelsel geen effect heeft op de bedragen die worden betaald aan zorgaanbieders. Het wisselen van inkoopstelsel lijkt dan een gemakkelijke oplossing, maar leidt niet tot de beoogde kostenbesparing. Het vormt zo alleen een kortetermijnoplossing die het opnieuw inrichten van het zorglandschap in de weg staat. Robbe: “Ook hier is de grootste kostendrijver de toegang tot zorg. Als de toestroom tot zorg blijft toenemen, dan de kosten ook. Ongeacht het inkoopstelsel dat je hanteert.”



**Integraal werken**

Integraal werken is het toverwoord in het Sociaal Domein. Maar interne versplintering tussen enerzijds de verantwoordelijke voor de aansturing van de intake en anderzijds de partij voor contractering en beheersing staat dit in de weg en drijft de kosten voor zorg verder op. Beide partijen hebben verschillende verantwoordelijkheden, de eerste groep heeft vaak geen zicht op de kosten en er is minimale afstemming tussen de partijen.

**Voorbeeld: oplopende kosten door wijkteams**

Driekwart van de gemeenten heeft wijkteams. Deze teams moeten problemen in de wijk vroegtijdig signaleren en dure zorg voorkomen. Het bleek echter dat in de periode 2015-2017 het aantal doorverwijzingen naar professionele zorg juist toenam. In gemeenten zonder wijkteams nam het aantal doorverwijzingen in deze periode met 26 procent toe, terwijl in gemeenten met wijkteams het aantal doorverwijzingen nog eens 14 procent sneller steeg. De teams bestaan uit mensen met verschillende achtergronden. Er werken gemeenteambtenaren, maar ook veel mensen met een zorgachtergrond, zoals welzijnswerkers, wijkverpleegkundigen of professionals uit de ouderenzorg. Opvallend is dat in wijkteams waarin zorgaanbieders vertegenwoordigd zijn het aantal doorverwijzingen het sterkst toenam. Dit komt wellicht doordat zij beter bekend zijn met de mogelijkheden binnen de professionele zorg en daarom

sneller doorverwijzen. Ook valt niet uit te sluiten dat het financiële gewin voor de eigen werkgever meespeelt in het besluit.

**Stap in de juiste richting**

Van wijkteams wordt verwacht dat zij via een integrale aanpak de hulpvraag van mensen zo goed en snel mogelijk behandelen. Maar dan zal de gemeente als opdrachtgever eerst haar eigen integrale proces op orde moeten krijgen en duidelijke randvoorwaarden moeten opstellen. “Inkoop- en contractmanagers zitten regelmatig met de handen in het haar, omdat onduidelijk is wat zij precies moeten inkopen. Strategisch partnerschap: wat is dat? Als ik inkoper binnen het Sociaal Domein was, zou ik vaker mijn opdracht teruggeven en concretisering eisen”, zegt Robbe. Pas dan weten inkopers en contractmanagers waar zij aan toe zijn en kunnen wijkteams aan de hand van concrete voorwaarden indiceren welke zorg nodig is, voor wie en in welke mate.



**Relatiemanagement**

Budgettekorten, versplintering en harde maatregelen door paniekvoetbal zijn nog maar het topje van de ijsberg. Deze knelpunten zetten namelijk het gehele systeem onder druk, wat de onderlinge relaties niet ten goede komt. Zo overwegen steeds meer gemeenten om vanwege de financiële druk uit samenwerkingsverbanden te stappen; zij willen niet bijdragen aan de tekorten van een andere gemeente. Ook weer een typisch geval van kortetermijndenken, want dit gaat ten koste van de overige buurgemeenten.

**Voorbeeld: zorgaanbieders zijn het zat**

De relatie met zorgaanbieders verslechtert ook. Waar zij eerst werden gefinancierd door een enkele partij, met een eenduidige methodiek, doet nu elke gemeente het op haar eigen manier. Elk bestuur wil namelijk zijn stempel drukken op gemaakte afspraken. En als gemeenten uit samenwerkingsverbanden stappen, levert dit zorgaanbieders nog meer verschillende opdrachtgevers op en daarmee ook hogere administratieve lasten. “Zorgaanbieders zijn het gedoe met gemeenten zat. Ze hebben personeels- en budgettekorten, een hoge werkdruk en hoge administratieve lasten. Daardoor gaan ze heroverwegen met wie zij willen samenwerken en stellen ze hardere eisen”, aldus Weinstock.

**Stap in de juiste richting**

Van verslechterende relaties profiteert niemand. Een structurele oplossing van de huidige problematiek in het Sociaal Domein kan alleen plaatsvinden als alle partijen in dit spanningsveld hier met elkaar naartoe werken. Niet elke gemeente hoeft telkens het wiel opnieuw uit te vinden. Zeker ten aanzien van inkoop kan een succesformule in de ene gemeente ook zijn vruchten afwerpen in buurgemeenten. Standaardiseren is hierbij noodzakelijk.



“Gemeenten kunnen in het beleid vastleggen hoe zij maatwerk voor de inwoners willen verzorgen, maar ze kunnen daarbij best gebruikmaken van nationaal gestandaardiseerde productomschrijvingen en tarieven”, vindt Robbe. “Zo wordt het voor de inkoper een stuk overzichtelijker en gaan de administratieve lasten en kosten omlaag.” Dat partijen moeten samenwerken aan een oplossing blijkt wel uit de recentelijke beslissing van het kabinet om jeugdzorg opnieuw op de schop te nemen. De aanleiding: een niet zo rooskleurig rapport van de inspecties voor de ‘Gezondheidszorg en Jeugd’ en voor ‘Justitie en Veiligheid’. Conclusie: een groot deel van de jeugdzorg is bij gemeenten niet in de beste handen, omdat het op te kleine schaal wordt geregeld. Omvangrijke zorgtaken als pleegzorg en gezinsvervangende jeugdhulp moeten nu geregeld worden vanuit een veertigtal regionale verbanden, terwijl gemeenten de verantwoordelijkheid behouden over lichtere taken als schoolmaatschappelijk werk en opvoedondersteuning. Dankzij deze regionale aanpak kan straks op grote schaal aan langdurige oplossingen voor de jeugdzorg worden gewerkt.

### Hoe nu verder?

Finland is nu bezig met de voorbereidingen van een zorgstelsel herziening waarbij ze teruggaan naar een gecentraliseerd systeem. Om dezelfde redenen als Nederland voor decentralisatie koos, namelijk om de zorg efficiënter en goedkoper te regelen. “Als we niet snel grip krijgen op de huidige knelpunten, dan gaan we misschien wel Finland achterna. Dat zou onwijs zonde zijn”, aldus Uenk. “Er is geen acute oplossing voor alle knelpunten. Als je die kunt verzinnen, verdien je een Nobelprijs. Maar als we samenwerken en van elkaar leren, als we standaardiseren, als gemeenten duidelijk omliggende randvoorwaarden definiëren en we het kortetermijndenken achter ons laten, zijn we al een eind op weg”, concludeert hij.

Deze whitepaper is tot stand gekomen met medewerking van Niels Uenk (PPRC), Tim Robbe (Victor Advocaten) en John Weinstock (Nevi).



“Als we samenwerken en van elkaar leren, als we standaardiseren, als gemeenten duidelijk omliggende randvoorwaarden definiëren en we het kortetermijndenken achter ons laten, zijn we al een eind op weg”



### Over Nevi

Nevi geeft je een breed perspectief op jouw uitdagende vakgebied. Gevoed door visies en inzichten uit bedrijfsleven, publieke sector, onderwijs en wetenschap bundelen en duiden wij alle facetten van procurement. We delen onze diepgaande kennis in onze krachtige vereniging van 7000 inkoopprofessionals die elkaar inspireren en stimuleren. Daarnaast bieden we opleidingen, trainingen en evenementen die je verder helpen in je carrière. En praktische Tools als deze, die onmisbaar zijn in je dagelijkse werk.

### Bezoekadres

Aïdaschouw 5  
2726 JZ Zoetermeer

### Postadres

Postbus 198  
2700 AD Zoetermeer

### Telefoon

+31 88 330 07 00

### Email

info@nevi.nl  
nevi.nl