

Bijlage: Beschouwing over inkoop jeugdhulp, kwaliteit en verantwoording

In het debat over zelfdoding in de jeugdzorg (d.d. 13 februari 2019) vroeg de heer Peters (CDA) zich af in hoeverre de manier waarop jeugdhulp wordt ingekocht en hoe de verantwoording wordt ingericht, gevolgen heeft voor de inzet van tijdige en passende jeugdhulp. In dat debat heb ik uw Kamer toegezegd daar met een schriftelijke beschouwing op terug te komen.

Samenwerken voor de jeugd

Met de Jeugdwet is ingezet op het ontschot en cliëntgericht inzetten van de jeugdhulp, met meer aandacht voor preventie en voor de opvoedvaardigheden van de ouders zelf. Gemeenten zullen om de tafel moeten gaan met de jeugdhulpaanbieders en de jeugdhulpprofessionals, om samen te kijken hoe de jeugdhulpverlening zo effectief mogelijk kan worden vormgegeven. Dat dient vervolgens vertaald te worden in de inkoop van die jeugdhulp. Bij veel hulpvragen kan worden volstaan met een eenmalige en enkelvoudige inzet van een hulpverleningstraject bij één jeugdhulpaanbieder. Maar soms is sprake van meervoudige problematiek, waarvoor multidisciplinaire hulpverlening noodzakelijk is. In alle gevallen moet in de uitvoering oog zijn voor de impact die de hulpverlening heeft op een jeugdige en zijn gezin en op het onderwijs dat het kind ontvangt. En andersom is het nodig dat de professional in het wijkteam zich afvraagt welke invloed de gezinssituatie heeft op de ontstane problematiek en of daarvoor aanvullende hulpverlening nodig is. Dat betekent dat hulpverleners elkaar moeten weten te vinden en dat de inrichting van het lokale of regionale stelsel, bijvoorbeeld door de inkoop dat moet stimuleren en niet moet tegenwerken.

Weloverwogen inkopen

Inkopen in zijn algemeenheid en in het jeugddomein in het bijzonder, is veel meer dan aanbesteden. Over de mogelijkheden die gemeenten hebben bij de inkoop van jeugdhulp is in september 2017 een handreiking uitgebracht.¹ Deze handreiking geeft een waardevol beeld van het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat en helpt gemeenten en aanbieders op weg, maar neemt hen slechts tot op zekere hoogte bij de hand in het maken van de juiste afwegingen. In 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 daaruit geleerde lessen zijn geland in de brochure "Steeds betere inkoop van jeugdhulp: zeven goede gewoonten".² In de brochure is benadrukt dat inkopen niet alleen gaat over het kiezen van een of meerdere aanbieders om een contract voormee te sluiten, maar ook over de keuze voor een bepaald bekostigingssysteem, de aansturing van de toegang door gemeenten en de wijze waarop gemeenten met de aanbieders van jeugdhulp willen samenwerken. Het breed en in onderlinge samenhang bezien van al deze aspecten bepaalt in hoge mate de effectiviteit van gemeenten als inkoper en opdrachtgever van jeugdhulp.

Verantwoording

De wijze waarop in het kader van de inkoop en het opdrachtgeverschap de verantwoording is ingericht, kan in de dagelijks uitvoering nogal eens voor belemmeringen zorgen voor de inzet van tijdige en passende jeugdhulp. Allereerst omdat het een belangrijke factor is voor het ontstaan van vermijdbare administratieve lasten. Een gebrek aan kennis of ervaring kan zich soms uiten in het zoeken naar zekerheden en controle in de vorm van extra verantwoordingseisen. Soms leidt onervarenheid ook tot noodzaak van tussentijdse aanpassing en bijsturing, waardoor dan gedurende het inkoopproces bijvoorbeeld verantwoordingseisen worden aangepast. Dit omdat gemeenten dan meer de tijd hebben gehad om na te denken of met aanbieders te overleggen over bijvoorbeeld sturingsmogelijkheden.

Op grond van de wet tot wijziging van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Zorgverzekeringswet in verband met het handhaven van de mogelijkheid om gemeenten in uitzonderingsgevallen tot samenwerking te verplichten en in verband met het verminderen van uitvoeringslasten (34 857) zal ik voor 1 juni 2019 een ministeriele regeling

¹ <https://www.piano.nl/nl/document/14650/handreiking-aanbesteden-wmo-2015-jeugdwet>

² <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/zorglandschap-jeugdhulp/publicaties/brochure-steeds-betere-inkoop-van-jeugdhulp-zeven-goede-gewoonten>

publiceren waarmee het gebruik van de i-standaarden (iWmo en iJw) verplicht wordt gesteld als gemeenten gebruik maken van de outputgericht en inspanningsgerichte uitvoeringsvariant. Gemeenten mogen daarnaast geen aanvullende gegevens en verantwoording opvragen. Deze regeling is in voorhang geweest bij uw Kamer en de Eerste Kamer. De antwoorden op de door uw Kamer gestelde vragen beantwoord ik ook voor 1 juni 2019.

Daarnaast kan de wijze waarop de verantwoording is ingericht rechtstreeks gevolgen hebben voor mogelijkheid om in een individueel geval zo snel als mogelijk te starten met de noodzakelijke jeugdhulp. Gemeenten dienen te voorkomen dat administratieve processen de inzet van jeugdhulp vertragen.

Inkoop, wat werkt en wat niet?

Een van de belangrijkste vragen die gemeenten te beantwoorden hebben bij de inkoop van jeugdhulp is in hoeverre zij selectie toepassen. Kiest de gemeente voor een beperkt aantal aanbieders, dan zal daarvoor een aanbestedingstraject moeten worden doorlopen. Kiest de gemeente ervoor om iedere aanbieder een contract te geven voor het verlenen van jeugdhulp tegen een vastgesteld tarief en tegen een aantal concrete voorwaarden, dan kan ook gebruik gemaakt worden van een zogenaamde open house constructie.

Welke keuze je als gemeente ook maakt, als je samen met je aanbieders en inwoners een visie hebt ontwikkeld, dan is het van belang om die ook consequent en expliciet door te voeren in je inkoop en je opdrachtgeverschap. En ook in de inrichting van de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp en in de voorwaarden die je stelt aan de aanbieders over bijvoorbeeld de onderlinge samenwerking.

Als je dan kijkt naar de doelen van de Jeugdwet in het algemeen en naar het in artikel 2.1, onder f, geformuleerde doel in het bijzonder, namelijk het verlenen van "*integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek*", dan is duidelijk dat het lokale jeugdstelsel niet aanbodgericht, maar vraaggericht vormgegeven zal moeten worden. Dat is deels een toegangsvraagstuk: niet het beschikbare aanbod van jeugdhulpaanbieders staat centraal bij de vraag welke jeugdhulp nodig is, maar de individuele hulpbehoefte van de jeugdige. Wat heeft een jeugdige nodig om weer gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te worden en maatschappelijk te participeren. Wat daarvoor nodig is, zal per jeugdige verschillen. En is niet per se altijd hetzelfde als wat één specifieke jeugdhulpaanbieder kan verlenen.

Open house

Een gemeente die voor het sociaal domein kiest voor een open house constructie, moet zich realiseren welke gevolgen het heeft dat daarbij elke partij die voldoet aan de door de gemeente vastgestelde, beperkte set eisen, aan de slag kan. Allereerst leidt dat in veel gemeenten tot een ontzagwekkend groot aantal gecontracteerde aanbieders, waardoor het ondoenlijk wordt om als gemeente je transformatiedoelen door te voeren. Daarnaast ontnemen je het wijkteam de mogelijkheid regie te voeren en te sturen op integrale hulpverlening. Bij open house kiest immers de cliënt welke aanbieder de hulp gaat verlenen. Dat raakt ook aan een derde bezwaar, namelijk dat een deel van de jeugdigen en ouders die jeugdhulp nodig hebben onvoldoende in staat zijn het zorglandschap te overzien en te kiezen voor de aanbieder die het beste hun probleem kan oplossen. In de vierde plaats geeft een overeenkomst op basis van open house de aanbieders geen omzetgarantie. Dit leidt tot financiële onzekerheid voor die aanbieders en vraagt om flexibel op- en afschalen van personeel en vastgoed. Dat heeft vanzelfsprekend een negatief effect op de prijs-kwaliteit verhouding en het flexibel inzetten van personeel is problematisch in een krappe arbeidsmarkt. Daarnaast leidt het gebrek aan omzetgarantie tot een continue concurrentie om de cliënt en dat zet de relatie tussen aanbieders onderling zeer onder druk, terwijl samenwerking in het sociaal domein juist noodzakelijk is.

Deze problemen kunnen gemeenten vervolgens wel aanpakken met aanvullende maatregelen, bijvoorbeeld door duidelijke voorwaarden op te nemen in de raamovereenkomst. Maar dat laat onverlet dat een keuze voor een pure open house constructie principieel kwestieus is. Want de vraag is vanuit welke visie de gemeente het lokale jeugdstelsel dan inricht. De essentie van open house is immers dat de keuze voor de specifieke aanbieder steeds gemaakt wordt door de cliënt zelf. Maar als je bij de inrichting van een lokaal zorgstelsel keuzevrijheid voor hulpbehoevende inwoners als absoluut en leidend principe hanteert, vul je als gemeente je rol als opdrachtgever

veel te beperkt in. Je neemt dan niet de touwtjes in de handen, maar legt ze volledig in handen van de individuele hulpvragers en aanbieders.

Marktwerking vs. samenwerking

Doorgesloten marktwerking levert een ongezonde cocktail op voor de jeugdhulp en de zorg. Dat heb ik vaker gezegd en ik blijf dat zeggen. Concurrentie moet niet belangrijker worden dan samenwerking. Als we keuzevrijheid als absolute waarde beschouwen, lijken we te vergeten welke prijs we daarvoor betalen. Niet alleen financieel, maar ook inhoudelijk. Want in een versnipperd aanbod is het ieder voor zich, terwijl de opgave juist is om lokaal en regionaal met elkaar samen te werken voor jeugdigen en gezinnen met problemen. Dan constateer ik dat de logica achter de aanbestedingsregels botst met de logica van het sociaal domein. En daarom zet ik ook in op het schrappen van de aanbestedingsplicht in het sociaal domein.

Een gemeente die samen met aanbieders en inwoners een gedegen visie ontwikkelt op de inrichting van het jeugddomein en op basis daarvan afspraken wil gaan maken met jeugdhulpaanbieders, doet er goed aan om overzicht te creëren. Natuurlijk moet de gemeente een zowel kwalitatief en als ook kwantitatief toereikend aanbod contracteren, maar dat wil niet zeggen dat er zoveel mogelijk jeugdhulpaanbieders een raamovereenkomst moeten krijgen. De visie die je van gemeenten mag verwachten, gaat verder dan een visie op het aanbod van jeugdhulp. Het gaat om een breed jeugdbeleid, waarbij aandacht is voor normaliseren van en bespreekbaar maken van opgroei- en opvoedvragen, voor het versterken van het pedagogische klimaat en van informele netwerken.

Voor het uitvoeren van een brede gemeentelijke visie en de daarbij behorende transformatiedoelstellingen is het noodzakelijk dat die visie landt in concrete contracten met lokale en regionale jeugdhulpaanbieders waarmee de gemeente een langdurig partnerschap aangaat. Om samen met die aanbieders te kunnen werken aan de gewenste ontwikkelingen, is het noodzakelijk dat die aanbieders rust en vertrouwen ervaren. Daarvoor is onder meer nodig dat zij ervan op aan kunnen dat zij degene zijn die de hulp mogen gaan verlenen, zodat omzetgarantie ontstaat. Het sluiten van een inhoudelijke overeenkomst waarmee de gemeente zijn rol als opdrachtgever optimaal oppakt en waarbij de jeugdhulpaanbieders aanspreekbaar zijn op hun prestaties – desnoods via een juridische weg -, leidt tot een aan te besteden overheidsopdracht. Onder het huidige recht zal je die Europees moeten aanbesteden. Maar zorg en jeugdhulp is geen markt en al helemaal geen Europese markt. Daarom zet ik me in Brussel ervoor in om in het sociaal domein de aanbestedingsplicht te schrappen. En totdat die aanbestedingsplicht is geschrapt, maak ik me sterk voor het verbeteren van de inkooppraktijk en het partnerschap in het sociaal domein. Over mijn inzet op dat gebied heb ik u geïnformeerd in mijn brief van 24 januari 2019.³

³ Kamerstukken 2018/19, 34477, nr. 53.