



**Consult**

Brengt verandering  
in de praktijk.

## Inkoop Jeugdwet en Wmo 2015 ontwikkelt op eigen wijze

### Monitor inkoop sociaal domein 2020

18 november 2020



Oudlaan 4, 3515 GA Utrecht  
Postbus 9696, 3506 GR Utrecht  
088 1020 910  
samenwerken@qconsult.nl  
www.qconsult.nl

# Inkoop Jeugdwet en Wmo 2015 ontwikkelt op eigen wijze

## Monitor inkoop sociaal domein 2020

### Colofon

Auteurs Q-Consult : Wouter de Boer, Noortje Molenaar en Jurgen Vos  
Projectleiders Q-Consult : Noortje Molenaar en Jurgen Vos  
Overige onderzoekers : Ingrid van Gool, Anneke Maaskant, Hessel Stuurman en Juliëtte de Visser  
Datum : 18 november  
Opdrachtgever : Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein

## Managementsamenvatting

In opdracht van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de stand van de inkoop en aanbesteding Jeugdwet en Wmo 2015. De minister geeft in de brief van 20 januari 2020 aan de Tweede Kamer aan regelmatig te informeren over de stand van zaken rond de inkoop binnen het sociaal domein. Tot nu toe is daarin voorzien door met name kwantitatieve analyses, de Monitoren gemeentelijke zorginkoop 2018, 2019 en 2020. Door middel van het voorliggend onderzoeksrapport zijn deze resultaten aangevuld met meer kwalitatieve bevindingen.

## Doelstelling

Het onderzoek heeft als doel om een betrouwbare impressie te geven van de stand van de inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning in Nederland. Aanvullend is gevraagd om ontwikkelambities op te halen. De uitkomsten van het onderzoek worden gebruikt in het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein.

## Opzet onderzoek

Om inzicht te krijgen in de stand van zaken is een gefaseerde aanpak gehanteerd. In fase 1 zijn de voorbereidingen op het onderzoek getroffen en is de onderzoeksopzet vastgesteld door de begeleidingscommissie. Hiertoe is op basis van de 4 actielijnen van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein een analysekader opgesteld. In fase 2 is een eerste beeld verkregen door middel van een literatuuronderzoek naar de stand van zaken van de inkoop Jeugdwet en Wmo 2015. Vervolgens is dit beeld getoetst en aangevuld aan de hand van ervaringen uit tien regio's in duidingssessies. Aan de duidingssessies namen vertegenwoordigers van gemeenten, aanbieders en (vertegenwoordigers van) cliënten deel. Om zicht te krijgen op ontwikkeling en verdere professionalisering van de inkoop in de regio's, is ook de ontwikkelambitie per regio opgehaald. Tenslotte is in fase 3 dit rapport opgesteld.

## Conclusies

- 1. Gemeenten en aanbieders zetten in op kennisdeling op het gebied van inkoop in het sociaal domein. Ook is er aandacht voor het meer in gezamenlijkheid ontwikkelen en inzetten van inkoop en contractering als instrument.** Gemeenten en aanbieders hebben geleerd en experimenteren ook nog steeds. Met name tijdens de voorbereiding op de inkoop is er nog winst te behalen op het beter overzien en bespreken van de consequenties van de gekozen inkoopinstrumenten voor de betrokken partijen. Daarnaast bestaan er grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om het (gestructureerd) vormgeven van het leerproces. Aanbieders en gemeenten zien een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor dit proces. Tegelijkertijd verwachten aanbieders een proactieve rol vanuit de gemeente in de rol van opdrachtgever op thema's zoals complexe casuïstiek en samenwerking in de keten. **De trends op het gebied van inkoopinstrumenten uit de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 worden in dit onderzoek onderschreven.** Het gaat hierbij om: 1) toename in selectieve inkoopprocedures, 2) toename gedifferentieerde inkoop en 3) introductie van Onderhandelingsprocedure Sociaal Domein. In aanvulling op voorliggend onderzoek kan worden geconcludeerd dat deze inkoopinstrumenten bewuster zijn ingezet door gemeenten of dat juist bewust niet wordt meegegaan in de trends.

2. **Het sociaal domein wordt gekenmerkt door grote diversiteit in de mate van en de kwaliteit van samenwerking tussen gemeenten en aanbieders.** Ontwikkelingen zijn er zeker, op het gebied van het initiëren van de dialoog, visieontwikkeling, en het zoeken naar integraliteit. Er is nog onvoldoende sprake van een samenhang in aanpak vanuit een gedeelde visie om goede ondersteuning door samenwerking met inkoop tussen alle partijen in een regio te realiseren. Over kwaliteit wordt wel gesproken aan de hand van kwaliteitscriteria, maar hoe aan te sturen op kwaliteit van ondersteuning door middel van inkoop en met welk instrumentarium is nog een zoektocht voor de gemeenten. Tot slot blijkt hoofd- en onderaannemerschap inhoudelijk een ingewikkeld punt te zijn, bijvoorbeeld als het gaat om het maken van afspraken over de kwaliteit van de ondersteuning en de administratieve processen. De dialoog op dit thema moet nog op gang komen.
3. **Het is gemeenten en aanbieders nog niet gelukt om een substantiële administratieve lastenverlichting te realiseren binnen het inkoopproces.** Het beeld vanuit het literatuuronderzoek wordt in de duidingssessies aangevuld waarin men aangeeft eerder een toename te ervaren in 2020 dan een afname ten opzichte van de voorgaande contracteerperiode. Tijdens het inkoopproces ervaren zowel gemeenten als aanbieders administratieve lasten door de hoeveelheid informatie en de verschillende vormen van informatie die wordt uitgevraagd. Daarnaast wordt het leeswerk genoemd dat vereist is om op uitbestedingen in te schrijven. Positieve ontwikkelingen zijn dat een aantal gemeenten met standaarddocumenten voor de inkoop is gaan werken, minder informatie opvragen en het leeswerk soms weten te beperken. Inkoopstandaarden van het Ketenbureau I-Sociaal Domein dragen bij aan verlichting van administratieve lasten tijdens inkoop, maar doordat gemeenten de aangereikte standaarden verschillend kunnen toepassen is van echte landelijke standaardisering op dit vlak nog onvoldoende sprake.
4. **In het sociaal domein wordt deels ingezet op vormgeving van de transformatie door middel van de inzet van inkoopinstrumenten.** Inkoop biedt ruimte voor nieuwe toetreders en nog in mindere mate voor innovatie. De oorzaak hiervoor lijkt vooral te maken te hebben met het niet scherp hebben van de gewenste transformatie in de regio en de geringe sturing op transformatiedoelstellingen gedurende de contractperiode. Volgens gemeenten en aanbieders valt er nog winst te behalen als het gaat om het weloverwogen inzetten van inkoop en contractering, om zo meer richting te geven aan het vormgeven van de transformatie. Het landelijk beeld is wel dat in de meeste regio's zowel gemeenten als aanbieders hun verantwoordelijkheid willen nemen om gezamenlijk transformatieplannen te ontwikkelen en die te implementeren. Het afsluiten van meerjarencontracten zonder deze tussentijds te wijzigen, werkt bevorderend om gezamenlijk gedurende een langere periode hieraan te werken.

### Ontwikkelambitie

Elke regio heeft tijdens de duidingssessie in gezamenlijkheid of in de interviewronde een ontwikkelambitie geformuleerd passend bij de opgave waar de regio voor staat. Er kan geconcludeerd worden dat het landelijke beeld is dat men voornamelijk ambities heeft op het gebied van samenwerking, zowel tussen gemeenten en aanbieders, als ook tussen gemeenten onderling, corresponderend met actielijn 2. Men ziet inkoop als een instrument om deze ambities te kunnen gaan verwezenlijken. Vertegenwoordigers van gemeenten, aanbieders en cliënten benoemen de volgende ontwikkelpunten het meest:

1. **Gezamenlijk opstellen van een gedeelde visie voorafgaand aan de inkoop** - over bijvoorbeeld de inrichting van het zorglandschap in de regio en kwaliteit van

ondersteuning. Doel daarvan is om meer eenduidigheid en samenhang te creëren gedurende de inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.

2. **Voeren van de dialoog en verbeteren van de kwaliteit van de dialoog tijdens de voorbereiding van de inkoop** - door meer ruimte te creëren voor inhoudelijke onderwerpen. Dit komt ook de visievorming ten goede en van daaruit kan de vertaling worden gemaakt naar (regionale) sturing met inkoop als instrument.
3. **De vertaling van de opbrengsten van dialoog in de inkoopcyclus naar praktijk** - waarbij input vanuit de dialoog verder wordt vertaald en geconcretiseerd in het aangaan van contracten, het maken van transitieplannen voor het sociaal domein en de contractuitvoering/praktijk.
4. **Bestendigen en versterken van de regionale samenwerking door middel van inkoop** - zodat ruimte ontstaat voor meer uniformiteit in regionale inkoopprocessen, gegevensuitwisseling rond contractbepalingen, ontschotting en het betrekken van de cliënt tijdens het inkoopproces. Daarnaast is de hoop van deelnemers aan de duidingssessie dat regionale samenwerking bijdraagt aan standaardisatie in de regio en daarmee het verminderen van de administratieve lasten.
5. **Het door middel van inkoop stimuleren van de integrale benadering van de zorgvraag van de cliënt** - zodat het (met behulp van netwerkorganisaties) lukt om over de verschillende hulpdomeinen voor de cliënt op elkaar af te stemmen en te vereenvoudigen. Deelnemers aan de duidingssessie merken op dat als de hulp vanuit het perspectief van de cliënt wordt georganiseerd en ingekocht in plaats van iedere gemeente en aanbieder vanuit eigen perspectief, domein, en financiering, de cliënt beter en meer in onderlinge samenhang kan worden ondersteund.

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Doelstelling	8
1.2	Onderzoeksvragen	8
1.3	Kaders en scope onderzoek	8
1.4	Leeswijzer	9
<b>2.</b>	<b>Onderzoeksaanpak</b>	<b>10</b>
2.1	Projectorganisatie	10
2.2	Fase 1. Inrichtingsfase	11
2.3	Fase 2. Realisatiefase	14
2.4	Fase 3. Afrondingsfase	15
2.5	Representativiteit	15
<b>3.</b>	<b>Resultaten</b>	<b>17</b>
3.1	Actielijn 1 - Weloverwogen inzet van inkoop en contractering door kennis en informatie beschikbaar te stellen (Kennis)	17
3.2	Actielijn 2 - Goede zorg en ondersteuning door de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders te verbeteren (samenwerking)	25
3.3	Actielijn 3 - Administratieve lasten door inkoop verminderen door standaardisatie (Standaardisatie)	37
3.4	Actielijn 4 - De transformatie verder helpen door inkoop in te richten als continu leer- en verbeterproces (Ontwikkeling)	41
<b>4.</b>	<b>Conclusie</b>	<b>46</b>
4.1	Conclusies landelijk beeld	46
4.2	Conclusies ontwikkelambitie	47
	Bijlage I. Infographic	49
	Bijlage II. Afkortingen	50
	Bijlage III. Samenstelling begeleidingscommissie	51
	Bijlage IV. Bronnen literatuuronderzoek	52
	Bijlage V. Werkwijze literatuuronderzoek	53
	Bijlage VI. Vragenlijst	54

## 1. Inleiding

In 2015 zijn de Jeugdwet en Wmo 2015 van kracht geworden. Sindsdien zijn gemeenten verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten zijn aan de slag gegaan om beleid en uitvoering vorm te geven.

Goede samenwerking in de regio tussen gemeenten en tussen gemeenten en aanbieders is essentieel om beschikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van kwalitatief goede ondersteuning in een regio te realiseren. Het inkoopbeleid en de daarbij gehanteerde instrumenten, procedures en bekostigingsvormen hebben potentieel grote invloed op de ruimte die er is om samen te werken aan een integraal aanbod in de regio en om vorm te geven aan de transformatieopgave.

### *Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein*

Een van de initiatieven om gemeenten en aanbieders te ondersteunen in hun ontwikkeling naar professionelere en meer doeltreffendere inkoop is het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein. Op 4 juli 2018 heeft Minister de Jonge de kamer geïnformeerd over het programma<sup>1</sup> en op 24 januari 2019 zijn de vier actielijnen uiteengezet<sup>2</sup>:

- 1) Weloverwogen inzet van inkoop en contractering door kennis en informatie beschikbaar te stellen.
- 2) Goede zorg en ondersteuning door de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders te verbeteren.
- 3) Administratieve lasten door inkoop verminderen door standaardisatie.
- 4) De transformatie verder helpen door inkoop in te richten als continu leer- en verbeterproces.

In de hierboven genoemde brief aan de Tweede Kamer geeft de minister aan dat hij de Kamer regelmatig zal informeren over de stand van zaken van het programma door middel van een monitor gemeentelijke zorginkoop voor jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Tot nu toe heeft de monitor voorzien in een kwantitatieve analyse van de inkoopdocumenten van gemeenten, en de minister heeft aangegeven deze aan te vullen met een meer kwalitatief onderzoek naar de stand van de inkoop. Deze toezegging is aanleiding voor het ontwikkelen van een 'Monitor inkoop sociaal domein'.

De kwalitatieve monitor moet een goed en helder overzicht geven van de stand van de inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. De monitor maakt daarvoor gebruik van de relevante resultaten uit openbaar beschikbare onderzoeken naar (inkoop en aanbesteden van) jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning, aangevuld met een kwalitatieve duiding. De kwalitatieve duiding moet worden gegeven door gemeenten en aanbieders.

---

<sup>1</sup> VWS (2018): Kamerbrief inkoop en aanbesteden sociaal domein  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/04/kamerbrief-over-inkoop-en-aanbesteden-in-het-sociaal-domein>

<sup>2</sup> VWS (2019): Kamerbrief inkoop en aanbesteden sociaal domein  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/24/brief-over-inkoop-en-aanbesteden-in-het-sociaal-domein>

Daarnaast moet de monitor inzicht geven in de ontwikkelambitie van de betreffende gemeenten en aanbieders. Daarmee geven de resultaten van de monitor niet alleen inzicht in de stand van zaken, maar geeft deze ook input voor de toekomstige ondersteuning van gemeenten en aanbieders op dit onderwerp. De monitor wordt in het kader van het programma aan de Tweede Kamer aangeboden.

### 1.1 Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel een betrouwbare impressie te geven van de stand van de inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning in Nederland. Aanvullend is gevraagd om ontwikkelambities op te halen. De uitkomsten van het onderzoek zijn input voor het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein.

### 1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die centraal staan in dit onderzoek, zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat zijn relevante resultaten van de diverse onderzoeken naar (inkoop en aanbesteden van) jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor dit onderzoek?
2. Welke duiding geven gemeenten en aanbieders aan deze resultaten?
3. Wat is het beeld van gemeenten en aanbieders over de stand van inkoop en aanbesteden in hun eigen regio? Wat is daarvoor bepalend?
4. Wat zijn ontwikkelingen die gemeenten en aanbieders willen neerzetten betreffende inkoop en aanbesteden van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning?

### 1.3 Kaders en scope onderzoek

De vier actielijnen van het programma vormen het raamwerk voor het onderzoek en de rapportage. Er wordt aandacht besteed aan het perspectief van gemeenten en van aanbieders en waar mogelijk het perspectief van de cliënt. In dit onderzoek zijn onderstaande kaders gehanteerd.

#### *Terminologie en definities*

- Doelmatige zorg (NZa<sup>3</sup>): zorg met een optimale balans tussen kosten, volume en kwaliteit, die aansluit op de wensen van de cliënt; de optimale balans tussen kosten en zorgresultaten.
- Doeltreffende inkoop: de wijze waarop de inkoopfunctie bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelstellingen binnen gemeenten dan wel regio's.
- Kennis: Actielijn 1 - Weloverwogen inzet van inkoop en contractering door kennis en informatie beschikbaar te stellen.
- Kwaliteit en samenwerking: Actielijn 2 - Goede zorg en ondersteuning door de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders te verbeteren.
- Standaardisatie: Actielijn 3 - Administratieve lasten door inkoop verminderen door standaardisatie.
- Ontwikkeling: Actielijn 4 - De transformatie verder helpen door inkoop in te richten als continu leer- en verbeterproces.
- Waar mogelijk is kwalitatief duiding gegeven aan de resultaten uit de Monitor Gemeentelijke Zorginkoop 2020 van PPRC en is aangesloten bij de gehanteerde terminologie uit dat rapport:

---

<sup>3</sup> Nederlandse Zorgautoriteit (2016): Rapport doelmatige zorg in de Wlz



- Inkoopinstrumenten: overheidsopdracht, subsidie en Open House.
- Inkoopprocedures: meervoudig onderhandse procedure, Klassieke aanbestedingsprocedure, Dynamisch Aankoopstelsel (DAS), Zeeuws model, Dialooggerichte procedure, prestatie-inkoop.
- Bekostigingsvormen: middels de drie uitvoeringsvarianten: inspanningsgericht, outputgericht taakgericht.
- Integrale inkoop: bij integrale inkoop bevat de uitbesteding zowel Jeugdwet- als Wmo 2015- voorzieningen.
- Gescheiden inkoop: een uitbesteding omvat alleen voorzieningen Jeugdwet of alleen Wmo 2015.
- Programma: programma Inkoop en aanbesteden Sociaal Domein.
- Standaarden Ketenbureau i-Sociaal Domein: de standaarden die zijn opgeleverd door het Ketenbureau i-Sociaal Domein zoals de drie uitvoeringsvarianten en de standaardartikelen om op te nemen in contracten in het kader van de Wmo 2015 en Jeugdwet tussen aanbieders en gemeenten.

### ***Binnen de scope van dit onderzoek***

- In dit onderzoek zijn de volgende vijf ondersteuningsvormen in de maatschappelijke ondersteuning geïnccludeerd: huishoudelijke hulp, individuele begeleiding en persoonlijke verzorging, groepsbegeleiding (dagbesteding), kortdurend verblijf en beschermd wonen.
- In dit onderzoek zijn de volgende acht vormen van jeugdhulp geïnccludeerd: ambulante (dyslexie, jeugd-GGZ en overig ambulante), daghulp, verblijf (pleegzorg en residentiële zorg) en gedwongen kader (jeugdbescherming en jeugdreclassering).
- Periode: literatuur gepubliceerd in 2017 t/m september 2020.

### ***Buiten de scope van dit onderzoek***

- De volgende vormen van maatschappelijke ondersteuning vallend onder de Wmo 2015 zijn niet meegenomen in het onderzoek: vervoer, hulpmiddelen, woningaanpassingen, Veilig Thuis, landelijk ingekochte ondersteuning, het leveren van soft-, hardware en IT-gerelateerde opdrachten ten behoeve van het gemeentelijk sociaal domein en (andere) algemene voorzieningen.
- De volgende vormen van jeugdhulp vallend onder de Jeugdwet zijn niet meegenomen in het onderzoek: jeugdgezondheidszorg, vervoer, landelijk ingekochte hulp, Veilig Thuis, ambulante regie en toegang (enkel afgifte verleningsbeschikking en geen hulp), inzet van een professional in lokaal team, het leveren van soft-, hardware en IT-gerelateerde opdrachten ten behoeve van het gemeentelijk sociaal domein.
- Buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen verdere vervolgstappen, zoals het bepalen wat nog verder ontwikkeld of uitgediept zou moeten worden specifiek voor inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Daartoe is nader onderzoek nodig.

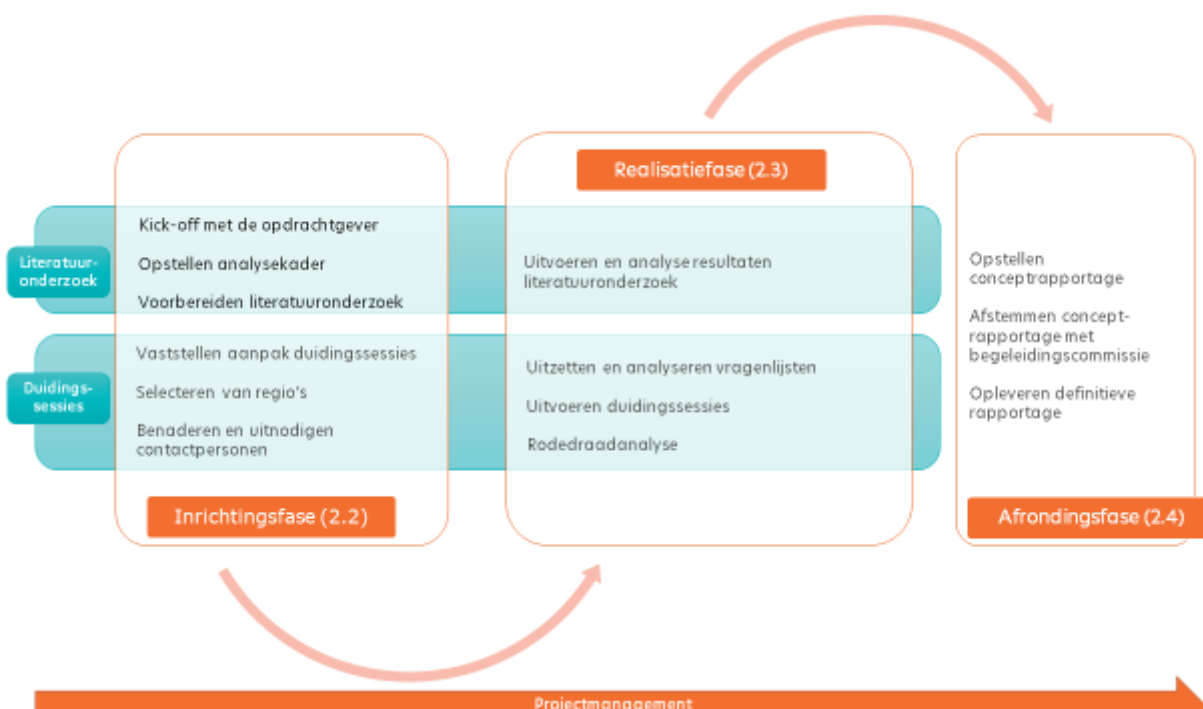
## **1.4 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 beschrijft de methodologie die is toegepast in dit onderzoek. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Tot slot beschrijft hoofdstuk 4 de conclusie van het onderzoek.

## 2. Onderzoeksaanpak

Om inzicht te krijgen in de stand van zaken van de inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning in Nederland, is een gefaseerde aanpak gehanteerd (figuur 1). In dit hoofdstuk is de aanpak met verschillende fases van het onderzoek beschreven en wordt een toelichting gegeven op de representativiteit van het onderzoek (2.5).

In fase 1 zijn alle voorbereidingen getroffen voor de uitvoering van het onderzoek (2.2). In fase 2 is een brede inventarisatie uitgevoerd en zijn de onderzoeksresultaten geanalyseerd (2.3). Tot slot is in fase 3 een rapportage opgesteld en besproken (2.4).



Figuur 1. Aanpak

### 2.1 Projectorganisatie

In het kader van het onderzoek zijn twee formele groepen gedefinieerd:

- Begeleidingscommissie bestaande uit een afvaardiging van vertegenwoordigers van aanbieders van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning, gemeenten, het ministerie van VWS en het programma.
- Veldvertegenwoordiging in duidingssessies bestaande uit een vertegenwoordiging van gemeenten, aanbieders van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning en cliëntenvertegenwoordigers.

In bijlage III is de samenstelling van de begeleidingscommissie opgenomen.

## 2.2 Fase 1. Inrichtingsfase

In deze fase zijn de voorbereidingen op het onderzoek getroffen. De onderzoeksopzet is in afstemming met opdrachtgever en begeleidingscommissie vastgesteld en het literatuuronderzoek en de duidingssessies zijn voorbereid.

### *Opstellen analysekader*

Het analysekader dat binnen dit onderzoek is toegepast, kent dezelfde inhoudelijke indeling als de vier actielijnen van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein. Het analysekader is uitgewerkt in een twintigtal thema's gebaseerd op de inhoud van het programma en de theoretische modellen van de Agency theorie en Stewardshiptheorie. Het inkoopbeleid en de daarbij gehanteerde instrumenten, procedures en bekostigingsvormen worden gezien als instrumenten om invloed uit te oefenen op de doelen vanuit de actielijnen. Het analysekader is ontwikkeld in samenspraak met de begeleidingscommissie en de definitieve versie is vastgesteld door de begeleidingscommissie. Het analysekader is te vinden op de volgende pagina.

<b>Actielijn 1: weloverwogen inzet van inkoop en contractering (kennis)</b>		
1.	<b>Kennis sociaal domein</b>	De mate waarin aanbieders en gemeenten kennis hebben over de Wmo 2015 en de Jeugdwet en de mate waarin zij ervaren dat deze informatie voldoende beschikbaar is.
2.	<b>Kennis inkoop en contractering in het sociaal domein</b>	De mate waarin aanbieders en gemeenten kennis hebben over de verschillende inkoopinstrumenten en de mate waarin zij ervaren dat deze informatie voldoende beschikbaar is.
3.	<b>Opdrachtgeverschap</b>	De mate waarin (regio)gemeenten zich bewust opstellen als opdrachtgever en de verantwoordelijkheid nemen voor de taken en consequenties die dit met zich meebrengt.
4.	<b>Visie op inkoop en bewuste inzet inkoopinstrumenten</b>	De mate waarin gemeenten inkoop en contractering bewust inzetten om hun visie te verwezenlijken en de consequenties van de gemaakte keuzes overzien.
5.	<b>Lerende omgeving</b>	De mate waarin aanbieders en gemeenten continu en bewust bezig zijn met leren en ontwikkelen in het sociaal domein.
<b>Actielijn 2: goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor de cliënt en kwetsbare burger (samenwerking)</b>		
6.	<b>Gedeelde visie</b>	De mate waarin er sprake is van een gedeelde visie op inrichting van het sociaal domein (gedeeld = herkenbaar en gedragen door alle relevante partijen uit de regio).
7.	<b>Dialogoog</b>	De mate waarin gemeenten, aanbieders en/of inwoners met elkaar het gesprek aangaan in de inkoop(beleid)cyclus.
8.	<b>Kwaliteit</b>	De mate waarin kwaliteit onderdeel is van de inkoop.
9.	<b>Transparantie</b>	De mate waarin aanbieders en gemeenten informatie met elkaar uitwisselen om te komen tot inkoop van goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.
10.	<b>Integrale benadering van de ondersteuningsvraag van de burger</b>	De mate waarin de burger en zijn ondersteuningsvragen (mogelijk domein overstijgend) worden gekend en geholpen (indien nodig m.b.v. maatwerkafspraken).
11.	<b>Toezicht en handhaving</b>	De mate waarin er een visie op toezicht en handhaving is ontwikkeld inclusief passende middelen om de kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning te waarborgen.
12.	<b>Regionale samenwerking</b>	De mate waarin gemeenten bewust regionaal samenwerken om gezamenlijk goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning te kunnen inkopen (zodat het zorglandschap in de regio samenhangend en compleet is en aanbieders die in meerdere gemeenten actief zijn te maken hebben met één duidelijke beleidsrichting).
13.	<b>Hoofd- en onderaannemerschap</b>	De mate waarin hoofd- en onderaannemerschap zo is vormgegeven dat goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning geboden kan worden (toegankelijk, kwaliteit en continuïteit van zorg, transparant) en het beleid uitvoerbaar is voor aanbieders.

<b>Actielijn 3: minder administratieve lasten door inkoop (standaardisatie)</b>		
14.	<b>Administratieve lasten inkoop</b>	De mate waarin partijen administratieve lasten ervaren ten gevolge van het inkoopproces.
15.	<b>Inspanning om administratieve lasten te verminderen (o.a. door standaardisatie)</b>	De mate waarin aanbieders en gemeenten zich gezamenlijk inspannen om de administratieve lasten te verminderen.
<b>Actielijn 4: de transformatie ondersteunen (ontwikkeling)</b>		
16.	<b>Vormgeven aan transformatie</b>	De mate waarin de inkoop en contractering wordt ingezet als instrument om vorm te geven aan de transformatie.
17.	<b>Meerjarencontracten</b>	De mate waarin meerjarencontracten worden afgesloten die ruimte bieden voor investeringen op de lange termijn.
18.	<b>Nieuwe toetreders en nieuw aanbod</b>	De mate waarin het inkoopproces ruimte biedt voor het toetreden van nieuwe innovatieve aanbieders en dat het inkoopproces dit stimuleert en de mate waarin er ruimte is voor nieuw aanbod (inclusief maatwerkcontracten).
19.	<b>Juiste aanbieders geselecteerd</b>	De mate waarin het inkoopproces ruimte biedt voor gereguleerde concurrentie: de juiste aanbieders worden geselecteerd o.b.v. bijdrage aan ondersteunen transformatie.

#### *Vorbereiden literatuuronderzoek*

In de voorbereiding op het literatuuronderzoek zijn de kaders voor het onderzoek vastgesteld. Deze kaders zijn opgenomen in bijlage V.

#### *Vaststellen aanpak duidingssessies*

De aanpak van de duidingssessies is in de inrichtingsfase met de opdrachtgever besproken en vastgesteld. Er is tijdens de duidingssessies rekening gehouden met de COVID-19 maatregelen.

#### *Selecteren van regio's*

Er zijn tien regio's geselecteerd waarin duidingssessies zijn gehouden. De selectie van regio's is zo gemaakt dat er vanuit de regio's een representatief beeld opgehaald kon worden van de staat van de inkoop in het kader van de Jeugdwet en Wmo 2015 (Toelichting op representativiteit: zie paragraaf 2.5). De regio-indeling sluit aan op de bestaande praktijk voor respectievelijk de Jeugdwet en de Wmo 2015.

#### *Benaderen en uitnodigen contactpersonen per geselecteerde regio*

Ter voorbereiding op de duidingssessie heeft een telefonisch interview plaatsgevonden met een medewerker van de betrokken gemeente of regio<sup>4</sup> om een beeld te krijgen van de regionale invulling van inkoop en aanbesteden en de keuzes die daaraan ten grondslag liggen.

<sup>4</sup> Waar nodig heeft een aanvullend telefonisch interview plaatsgevonden en/of zijn per mail aanvullende vragen uitgezet bij collega's of andere gemeenten.

In tabel 2 is weergegeven welke en hoeveel vertegenwoordigers per sessie zijn uitgenodigd. Om te komen tot de deelnemers is enerzijds gebruikgemaakt van het netwerk van Q-Consult en hebben anderzijds gemeenten collega-gemeenten, aanbieders en cliëntvertegenwoordigers benaderd.

	Gemeenten	Aanbieders	Cliënt-vertegenwoordiging
<b>Perspectief</b>	Inkoper	Uitvoerder	Gebruiker
<b>Functie</b>	Beleidsmedewerkers inkoop en accountmanagers Jeugdwet, Wmo 2015	Zorgverkopers, accountmanagers en controllers	Onafhankelijke Cliënt Ondersteuning (OCO) en vertegenwoordiger cliëntenraad
<b>Aantal vertegenwoordigers bij gescheiden inkoop</b>	3x Wmo 2015 3x Jeugdwet	3x Wmo 2015 3x JW 1x gecombineerd aanbod (indien mogelijk)	1x OCO, Wmo 2015 en Jeugdwet 1x CR, Wmo 2015 en Jeugdwet
<b>Aantal vertegenwoordigers bij integrale inkoop</b>	3x Wmo 2015/ Jeugdwet	3x Wmo 2015 3x Jeugdwet 1x gecombineerd aanbod (indien mogelijk)	1x OCO geïntegreerde Wmo 2015 en Jeugdwet 1x CR, Wmo 2015 en Jeugdwet

Tabel 2. Genodigden duidingssessies

### 2.3 Fase 2. Realisatiefase

Het doel van fase 2 was het inventariseren en analyseren van onderzoeksgegevens. Hiervoor is een literatuuronderzoek naar de stand van zaken van de inkoop Jeugdwet en Wmo 2015 uitgevoerd en is door middel van duidingssessies duiding en aanvulling gegeven door vertegenwoordigers van gemeenten, aanbieders en cliëntenvertegenwoordiging. De uitkomsten zijn geanalyseerd en besproken met de begeleidingscommissie.

#### *Uitvoeren en analyse literatuuronderzoek*

Voor het literatuuronderzoek is informatie uit diverse onderzoeken bestudeerd. De bestudeerde literatuur is op basis van het analysekader gecodeerd. De resultaten van het literatuuronderzoek zijn vervolgens per inhoudelijk onderwerp van het analysekader aan de hand van vier categorieën geanalyseerd: uniformiteit in de literatuur, tegenstrijdige beschrijvingen in de literatuur, weinig diepgaande beschrijvingen en geen beschrijvingen beschikbaar. De uitkomsten van het literatuuronderzoek zijn besproken met de begeleidingscommissie en er is vastgesteld op welke wijze de uitkomsten in de duidingssessies verwerkt zouden worden. Het accent van de bespreking in de duidingssessies lag op de punten waarover geen informatie beschikbaar was in de literatuur, over de discussiepunten en onderwerpen waarop verdieping nodig was vanuit de PPRC Monitor 2020. In Bijlage IV zijn alle geïnccludeerde onderzoeken opgenomen.

#### *Uitzetten en analyseren vragenlijsten*

Deelnemers aan de duidingssessies hebben voorafgaand aan de sessies een vragenlijst ingevuld (bijlage VI). De anoniem in te vullen vragenlijst bestond uit 20 vragen die rechtstreeks

voortvloeiden uit het analysekader en daarmee direct te koppelen waren aan de vier actielijnen. De vragen hadden betrekking op alle relevante onderwerpen aangaande de inkoop binnen het sociaal domein in de regio. Per regio zijn de uitkomsten geanalyseerd en verwerkt in een regiospecifieke presentatie. Door de vragenlijsten voorafgaand aan een duidingssessie uit te zetten, konden de resultaten worden ingebracht tijdens de sessies, waardoor de inhoudelijke discussie werd verrijkt en verdiept.

#### *Uitvoeren duidingssessies*

De duidingssessies zijn uitgevoerd in tien verschillende regio's. In deze sessies is een beeld verkregen van de stand van zaken van de inkoop in de regio en is de ontwikkelambitie opgehaald. De resultaten van de vooraf ingevulde vragenlijsten zijn tijdens de sessie gepresenteerd. Deze resultaten zijn ter duiding voorgelegd aan de groep deelnemers. Met behulp van verdiepvragen is het beeld vanuit de regio verdiept, uitgebreid en waar nodig genuanceerd voor bepaalde gemeenten/regio's of vormen van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Er is een verslag gemaakt van de duidingssessie voor gebruik binnen het onderzoek dat als input dient voor dit voorliggende rapport. De in de regio benoemde ontwikkelambitie is teruggekoppeld richting de deelnemers en de regioadviseurs, zodat zij invulling kunnen geven aan de met elkaar benoemde ambities. In deze rapportage zijn de ontwikkelambities opgenomen die drie of meer keer zijn benoemd. Als gevolg van de coronamaatregelen is voor een enkele regio geen sessie gehouden, maar is een alternatieve werkwijze toegepast, namelijk een telefonische interviewronde met gemeenten en aanbieders.

#### *Rodedraadanalyse*

Na het uitvoeren van het literatuuronderzoek en de duidingssessies heeft het onderzoeksteam een rodedraadanalyse uitgevoerd. Dit heeft geresulteerd in een samenvattende beschrijving van de duiding van de literatuur en het beeld uit de regio's betreffende de stand van zaken en de opgehaalde ontwikkelambitie. De conceptbeschrijving is voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

### **2.4 Fase 3. Afrondingsfase**

In deze fase is het eindrapport opgesteld. De conceptrapportage is gepresenteerd aan de opdrachtgever en begeleidingscommissie. Op basis van de verkregen feedback is de conceptrapportage uitgewerkt in de definitieve versie van het onderzoeksrapport.

### **2.5 Representativiteit**

Representativiteit is in dit kwalitatieve onderzoek gericht op het geven van een volledig beeld van de verschillende meningen, houdingen en gedragingen die bestaan binnen de doelgroep van het onderzoek. De keuzes die zijn gemaakt bij de selectie van de steekproef, zijn niet gericht op de getalsmatige verdeling van variabelen in de populatie, maar op factoren of eigenschappen die invloed hebben op mening, houding en gedrag.

Deze factoren en eigenschappen die van invloed zijn op mening, houding en gedrag aangaande de stand van zaken inkoop jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning zijn als volgt gedefinieerd:

- **Gehanteerde inkoopmodellen:** gemeenten maken gebruik van verschillende instrumenten, procedures en bekostigingsvormen om hun inkoop vorm te geven. Er zijn vier verschillende

inkoopinstrumenten, zes verschillende typen inkoopprocedures en drie verschillende bekostigingsvormen<sup>5</sup>.

- **Al dan niet inkopen in regioverband:** gemeenten kunnen de inkoop in een samenwerking vormgeven of als individuele gemeente.
- **Al dan niet integraal inkopen van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning vanuit de Jeugdwet en de Wmo 2015.**
- **Eigenschappen van de regio (stedelijk versus landelijk).**
- **Spreiding over Nederland.**

Op basis van deze uitgangspunten zijn tien regio's uit de steekproef gekomen waarin alle vormen en eigenschappen van de voorkomende inkoopmodellen terugkomen. Uit tabel 3 blijkt dat de spreiding over de variabelen regelmatig is verdeeld en overeenkomt met de verhoudingen die wij zien in de praktijk. De steekproef heeft onder deze condities voldoende zeggingskracht om de resultaten die zijn opgehaald te interpreteren voor het domein van inkoop in het kader van de Jeugdwet en Wmo 2015 in Nederland. In de duidingssessies zijn enkel vertegenwoordigers betrokken van gemeenten, aanbieders en cliënten uit die betreffende regio.

Centrumgemeente	Integraliteit	Samenwerkingsverband	Instrument			Inkoopprocedure					Bekostiging					
			Overheidsopdracht	Subsidie	Open House	Meervoudig Onderhands	Klassiek Aanbesteding	Onderhandelingsdialoog	Dynamisch aankoopstelsysteem	Zeeuws	Dialooggericht	Prestatie-inkoop	Inspanningsgericht	Outputgericht	Taakgericht	Gemengd
1	integraal	ja	X						X			X	X			
2	integraal	ja	X							X		X				
3	Wmo	ja	X						X			X				
3	jeugd	ja	X			X				X		X				
4	Wmo	deels			X				X			X				
4	jeugd	ja	X		X		X		X			X				
5	integraal	Ja	X						X			X				
6	Wmo	deels	X							X			X			
6	jeugd	ja			X							X				
7	Wmo	nee			X								X			
7	jeugd	ja	X		X				X			X				
8	Wmo	deels	X					X	X			X	X			
8	jeugd	deels	X						X	X			X			
9	integraal	deels	X						X	X		X				
10	integraal	deels	X							X		X				

Tabel 3: gehanteerde inkoopmodellen per deelnemende centrumgemeente, gebaseerd op database PPRC monitor 2020 en aangevuld met informatie van gemeenten.

<sup>5</sup> In de praktijk wordt gezien dat bepaalde vormen gecombineerd worden. Vandaar dat ook de optie 'Gemengd' is meegenomen in de Monitor Gemeentelijke Zorginkoop 2020.



### 3. Resultaten

Het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein heeft als doel om gemeenten en aanbieders te ondersteunen in hun ontwikkeling naar professionelere en doeltreffendere inkoop. Gemeenten, aanbieders en het Rijk werken in het programma samen om het inkoopproces te verbeteren. Zoals eerder vermeld zijn de volgende vier actielijnen uiteengezet:

- 1) Weloverwogen inzet van inkoop en contractering door kennis en informatie beschikbaar te stellen.
- 2) Goede zorg en ondersteuning door de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders te verbeteren.
- 3) Administratieve lasten door inkoop verminderen door standaardisatie.
- 4) De transformatie verder helpen door inkoop in te richten als continu leer- en verbeterproces.

Onderstaand zijn per actielijn de bevindingen uitgewerkt. Hierbij is gestart met de bevindingen vanuit het literatuuronderzoek. In de tekst is middels voetnoten verwezen naar de bronnen uit de literatuurlijst, welke is opgenomen in bijlage IV. Bevindingen uit het literatuuronderzoek zijn vervolgens aangevuld met de stand van zaken vanuit de regio's, zoals opgehaald middels de duidingssessies en interviews.

#### 3.1 Actielijn 1 – Weloverwogen inzet van inkoop en contractering door kennis en informatie beschikbaar te stellen (Kennis)

Actielijn 1 heeft als doel kennis en informatie beschikbaar te stellen zodat inkoop bewust en weloverwogen ingezet kan worden om zo goed mogelijk jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning in te kopen.

##### 3.1.1 Kennis sociaal domein en inkoop en contracteren

In het eerder door de begeleidingscommissie vastgestelde analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin aanbieders en gemeenten kennis hebben over de Wmo 2015 en de Jeugdwet, de mate waarin aanbieders en gemeenten kennis hebben over de verschillende inkoopinstrumenten en de mate waarin zij ervaren dat deze informatie voldoende beschikbaar is.*

##### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Onvrede over gebrek aan kennis** – Vanuit de publicaties blijkt dat aanbieders en gemeenten in 2017 en 2018 onvrede ervaren door een gebrek aan kennis over zowel het sociaal domein als de inkoopinstrumenten. Hierbij ontbreekt het gemeenten met name aan kennis over het sociaal domein<sup>16,17</sup> en bij aanbieders is gebrek aan kennis over inkoopinstrumenten<sup>16,17,25</sup> geconstateerd. Aanbieders ervaren bijvoorbeeld dat gemeenten weinig kennis hebben van de processen bij de aanbieder en over de zorgproducten die gemeenten inkopen<sup>17</sup>. Gemeenten ervaren dat aanbieders te weinig kennis en ervaring hebben om correct op uitbestedingen in te schrijven of hierop te reageren<sup>25</sup>.
2. **Er wordt geïnvesteerd in kennisdeling** – De literatuur geeft aan dat er in de periode 2017 tot 2018 wordt geïnvesteerd in kennisdeling over sociaal domein en inkoop, zowel bij gemeenten als ook bij aanbieders<sup>14,16, 17,22,25</sup>. Ook zijn er in 2019 en 2020 in verschillende regio's leergangen opgestart over verschillende aspecten van contracteren<sup>7</sup>. Er worden nog geen resultaten van deze investeringen in de literatuur genoemd en daarmee kan niet vastgesteld worden of de kennis is toegenomen dan wel afgenomen in 2020.

3. **Onbekend of er voldoende informatie beschikbaar is** - Tot slot geeft de literatuur geen informatie over de mate waarin aanbieders en gemeenten ervaren dat er voldoende informatie beschikbaar is om hun kennisniveau op te schroeven.

#### *Stand van zaken in de regio*

Uit de duidingssessies blijkt dat bevindingen 1 en 2 uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend. De deelnemers aan de sessies duiden de huidige situatie als volgt:

1. **Onvrede over gebrek aan kennis** - Het niveau van kennis over de Wmo 2015, de Jeugdwet en de verschillende inkoopinstrumenten is in de praktijk wisselend. In de sessies is aangegeven dat het kennisniveau kan lopen van beperkt tot zeer uitgebreid. Over het algemeen is wel sprake van een hoger gemiddeld kennisniveau dan bij de start van de decentralisaties. Professionals die vanaf 2015 betrokken zijn hebben inmiddels een goed beeld van het sociaal domein en wat daar speelt. Ook heeft men meer kennis opgedaan over de verschillende inkoopinstrumenten. Veelal is er nog wel discussie over wat onder het sociaal domein valt. Uit de duidingssessies blijkt dat betrokkenen dat vaak breder interpreteren dan alleen Jeugdwet en Wmo 2015.  
Nieuwe medewerkers bij aanbieders en gemeenten starten meestal met beperkte kennis. Men geeft aan dat **de aanwezige kennis nog steeds sterk persoonsafhankelijk is**.
2. **Er wordt geïnvesteerd in kennisdeling** - Het veld herkent dat kennis over de Wmo 2015 en de Jeugdwet is toegenomen. Daar is ook op geïnvesteerd. Wisselingen van medewerkers bij gemeenten over het sociaal domein en bij aanbieders over aanbesteden en inkoop zorgen vaak direct voor een verlies aan kennis. **Op het gebied van borging van kennis valt dan ook nog winst te behalen** is in de duidingssessies aangegeven.
3. **Onbekend of er voldoende informatie beschikbaar is** - Gemeenten en aanbieders maken op dit moment nog niet optimaal gebruik van landelijk beschikbare informatie over inkoopinstrumenten. Dit blijkt o.a. uit het verschillend hanteren van definities en kennis over wat wel/niet landelijk is verplicht m.b.t. de standaarden zoals beschikbaar gesteld door Ketenbureau i-Sociaal Domein. Uit de duidingssessies is niet naar voren gekomen wat de oorzaken zijn van het niet gebruiken van de landelijk beschikbare informatie. Wel kan gesteld worden dat er in de duidingssessies zelf veel kennisuitwisseling heeft plaatsgevonden<sup>6</sup>.

#### **3.1.2 Opdrachtgeverschap**

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin (regio)gemeenten zich bewust opstellen als opdrachtgever en de verantwoordelijkheid nemen voor de taken en consequenties die dit met zich meebrengt.*

#### *Literatuuronderzoek - bevindingen*

1. **Gemeenten zijn bewust bezig met hun rol als opdrachtgever richting aanbieders** - Uit meerdere onderzoeken uit 2018 en 2020 blijkt dat gemeenten bewust bezig zijn met hun rol als opdrachtgever richting aanbieders. Gemeenten zetten zich in om zich als opdrachtgever en partner te profileren en nemen hierbij hun verantwoordelijkheid en rol serieus<sup>10,20,25,26</sup>. Over de uitwerking hiervan geeft de literatuur geen resultaten.

---

<sup>6</sup> Informatie is o.a. gedeeld door de aanwezigheid van de regioadviseurs vanuit het Ketenbureau I-Sociaal Domein.

2. **Het is nog zoeken naar balans tussen vertrouwen en controle** - Gemeenten zijn hierbij nog wel op zoek naar de juiste balans tussen aan de ene kant ruimte en vertrouwen geven aan aanbieders en aan de andere kant regie houden en sturing geven<sup>20</sup>.
3. **Aanbieders zien mogelijkheden voor gemeenten om beter invulling te geven aan rol van opdrachtgever** - In diverse publicaties wordt gesteld dat met name grote winst te behalen is door in te zetten op het verminderen van administratieve lasten en het verminderen van de grote verschillen die er nu tussen gemeenten bestaan in de gebruikte administratie- en financieringssystemen<sup>20</sup>. In 2020 heeft dit geleid tot het ontwikkelen van een 'norm voor opdrachtgeverschap'<sup>26</sup>. Gezien deze recente ontwikkeling is er nog geen verdere literatuur beschikbaar over de bijdrage van deze norm aan opdrachtgeverschap in de regio.
4. **Gemeenten worstelen met de politieke context** - In een recente publicatie wordt aangegeven dat gemeenten worstelen met de ingewikkelde combinatie van lokale en regionale politiek en de wijze van verantwoording op regionaal niveau en naar de eigen gemeenteraad<sup>26</sup>.

#### *Stand van zaken in de regio*

Uit de duidingssessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend. De deelnemers aan de sessies duiden de huidige situatie als volgt:

1. **Gemeenten zijn bewust bezig met hun rol als opdrachtgever richting aanbieders** - Op veel plekken in het land zien aanbieders **een kleine beweging van de gemeenten van financier richting opdrachtgever**. Dat uit zich door het actief oppakken vanuit de gemeente van probleemgebieden en/of lastige casuïstiek. Steeds vaker pakken gemeenten hun rol als partner in de keten. Gemeenten zijn op verschillende manieren opdrachtgever. Zo zijn ze enerzijds financier, maar ook verantwoordelijk voor inhoudelijk goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning, en toezicht. Gemeenten hebben soms ook een uitvoerende rol, bijvoorbeeld in de vorm van wijkteams. Gemeenten zijn zich bewust van deze verschillende rollen en proberen hun rol als opdrachtgever daarop aan te passen, bijvoorbeeld binnen projecten en/of pilots.
2. **Het is nog zoeken naar balans tussen vertrouwen en controle** - In de praktijk ervaren aanbieders nog disbalans in de rol van gemeenten. Wat daarbij speelt is het zoeken naar balans in de rol van partner versus financier. Met name waar druk op financiën speelt, wordt de rol van financier sterker neergezet, door bijvoorbeeld meer controles en de vraag naar oplevering van rapportages. Aanbieders ervaren dan minder het samen optrekken vanuit partnerschap. Het constateren van zorgfraude of zogenoemde zorgcowboys (aanbieders die inzetten op 'relatief eenvoudige zorg' en complexe jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning bewust vermijden, met als oogmerk winstmaximalisatie) in de regio werkt daarbij niet bevorderend voor het vertrouwen. Verder zijn gemeenten door de hoeveelheid aanbieders nog zoekende hoe ze zich als opdrachtgever kunnen opstellen naar alle aanbieders. **Voor beide partijen blijkt het soms lastig manoeuvreren tussen enerzijds vertrouwen en partnerschap creëren en anderzijds een krap financieel kader, verantwoorden en gestelde regels.**
3. **Aanbieders zien mogelijkheden voor gemeenten om beter invulling te geven aan rol van opdrachtgever** - In delen van het land is het nog zoeken hoe opdrachtgeverschap handen en voeten te geven. Aanbieders verwachten hier wel een proactieve inzet vanuit de gemeenten en zien ook mogelijkheden voor gemeenten om hun rol als opdrachtgever beter vorm te geven.

Aanbieders bevelen gemeenten aan om een heldere visie te vormen en deze visie te vertalen naar het inkoopbeleid, leiding te pakken bij complexe casussen, het verlagen van de administratieve last en zich op te stellen als partner in plaats van enkel financier.

4. **Gemeenten worstelen met de politieke context** - Tijdens de duidingssessies is door gemeenten en aanbieders aangegeven dat de gemeentelijke politiek de inhoud van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning kleurt en dat met name bij incidenten **soms door middel van ad-hoc besluitvorming wordt ingegrepen**. Het ingrijpen is niet altijd in lijn met het lopende beleid. Het komt ook voor dat de portefeuille van het sociaal domein is verdeeld over verschillende wethouders, meestal met afwijkende politieke kleur ten opzichte van elkaar. Dit leidt vaak tot verschillen in visie en gefragmenteerd beleid. Deze politieke context heeft vaak grote invloed op het effectief opzetten en laten functioneren van regionale samenwerkingsverbanden.

Zowel professionals vanuit aanbieders als ook bij gemeenten geven aan dat **instabiliteit van gemeentelijk beleid een belemmering vormt voor het constructief werken aan de inrichting van het zorglandschap**. De continue groei van de vraag, met alle gevolgen voor de druk op de begroting (inclusief andere begrotingsposten), werkt daarbij niet bevorderend voor de stabiliteit.

### 3.1.3 Visie op inkoop en bewuste inzet inkoopinstrumenten

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin gemeenten inkoop en contractering bewust inzetten om hun visie te verwezenlijken en de consequenties van de gemaakte keuzes overzien.*

#### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **De Open House-procedure wordt veel toegepast** - Niet selectieve inkoopprocedures worden in de periode van 2018 tot en met 2020 veel toegepast<sup>5,6,25</sup>. Het aandeel 'expliciete' Open House, waarbij gemeenten de inkoop als dusdanig bestempelen, is met name bij de Wmo 2015 fors en komt in zowel 2020 als 2019 boven de 50% uit<sup>6</sup>. Voor de inkoop van jeugdhulp wordt Open House in 2019 en 2020 respectievelijk voor 36% en 23% van de contracten toegepast. Volgens de literatuur geeft Open House gemeenten veelal de mogelijkheid om bestaande procedures te continueren. Daarnaast geven gemeenten aan 'Open House' onder andere in te zetten omdat het resulteert in een divers aanbod en keuzevrijheid voor de cliënt en vanuit de wens om niet te hoeven aanbesteden<sup>25</sup>. Als gevolg van de inzet van 'Open House' hebben gemeenten veelal contracten met een groot aantal aanbieders. Uit de literatuur blijkt dat gemeenten wegens het grote aantal (jeugdzorg) aanbieders weinig grip op aanbieders ervaren en het lastig vinden om te sturen via contractmanagement<sup>4</sup>.
2. **Nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot inzet van inkoopinstrumenten** - Uit de PPRC-rapportage van 2020 blijkt dat er het afgelopen jaar een aantal nieuwe ontwikkelingen zichtbaar zijn met betrekking tot de inzet van inkoopinstrumenten:
  - **Er is een toename in gedifferentieerde inkoop waargenomen**. Dit houdt in dat er is gekozen voor maatwerk per zorgvorm als het gaat om de inzet van inkoopinstrumenten. Er is hierbij veelal gekozen voor open constructies voor lichte jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning meer selectieve procedures voor complexe zorg<sup>6</sup>.
  - **Er is een toename in selectieve procedures zichtbaar**. Dit houdt in dat men aan de hand van gunningscriteria een beperkt aantal aanbieders contracteert. In 2019 hanteerde 5% van de gemeenten voor nieuwe Wmo 2015-overeenkomsten een

selectieve aanbesteding, en in 2020 is dat 11%. Voor jeugdhulp steeg het van 5% (2019, nieuwe overeenkomsten) naar 22% in 2020<sup>6</sup>.

- **Bij een beperkt aantal gemeenten is voor de inkoop van jeugdhulp een nieuwe inkoopprocedure geïntroduceerd, namelijk de onderhandelingsprocedure sociaal domein (OSD).** Gemeenten selecteren met behulp van selectiecriteria aanbieders met wie zij een dialoog aangaan in één of meerdere onderhandelingsrondes. Vervolgens één-op-één overleg met de aanbieders gevoerd, waarin niet de vorm en inhoud van het contract, maar verschillende (beleids-)doelen en inhoudelijke visies centraal staan. In de laatste fase kunnen de geselecteerde aanbieders hun offerte indienen en worden op basis van gunnings- en geschiktheidseisen de contracten toegekend<sup>6</sup>.
  - Van alle nieuw afgesloten overeenkomsten voor Jeugdwet in 2020 is voor 6% OSD gehanteerd. Voor de inkoop van Wmo 2015 is de inkoopprocedure nog niet gesignaleerd.

### *Stand van zaken in de regio*

Uit de duidingsessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend en als volgt geduid en aangevuld:

1. **Open House-procedure wordt veel toegepast**- Vanuit het veld worden de ontwikkelingen herkend. Gemeenten geven een aantal redenen om voor Open House te kiezen. In sommige gevallen wil men het aanbod niet beperken met als resultaat veel aanbieders ten behoeve van keuzevrijheid cliënt. In andere gemeenten is minder selectie aan de voorkant gewenst, omdat er soms beperkt aanbod is en men graag iedere aanbieder toelaat. ***Het idee vanuit gemeenten is dat in Open House meer ruimte is om tussentijds wijzigingen aan te brengen*** (en dus te sturen op leren en ontwikkelen zonder een nieuwe inkoopprocedure - administratieve belasting! - te hoeven starten). Andere argumenten die worden genoemd zijn de mogelijkheid van tussentijdse toetreding van aanbieders en voortzetten van bestaande procedures. Het grote aantal gecontracteerde aanbieders wordt eveneens herkend. Gemeenten onderschrijven de conclusies ***dat zij in het geval van Open House toch vaak nog beperkt zicht hebben op efficiëntie en kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning***.
2. **Nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot inzet van inkoopinstrumenten** - De nieuwe ontwikkelingen worden enerzijds herkend. Anderzijds ***lijkt in de praktijk dat naamgeving van de inkoopinstrumenten en hoe daar in de praktijk invulling aan wordt gegeven flink kan verschillen***. Een aantal gemeenten past gedifferentieerde inkoop toe bij hoog complexe zorg, zodat door maatwerk goede aansluiting kan worden gevonden bij cliënt en aanbieder. De meeste aanbieders achten de naamgeving van de inkoop overigens van weinig belang, omdat men zich richt op het voldoen aan voorwaarden en de activiteiten die moeten worden uitgevoerd om tot contractering te komen. In een aantal regio's is door gemeenten ingezet op overlegvormen met aanbieders om keuzes over in te zetten inkoopinstrumenten met elkaar door te nemen, of op zijn minst toe te lichten. Over het algemeen ontstaat wel het beeld ***dat gemeenten de inkoopinstrumenten steeds meer bewust inzetten***. Gemeenten en aanbieders hebben geleerd en experimenteren ook nog steeds.

### **3.1.4 Lerende omgeving**

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin aanbieders en gemeenten continu en bewust bezig zijn met leren en ontwikkelen in het sociaal domein.*

### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Gemeenten zijn bezig met leren en ontwikkelen in het sociaal domein** <sup>8,9,14,16,17,20,25</sup>  
Dit doen zij onder andere door het delen van pilotresultaten met andere gemeenten en het volgen van training op het gebied van inkoop en/of sociaal domein. Daarnaast investeren sommige gemeenten in het opleiden van aanbieders op het gebied van aanbestedingen, om de kwaliteit van inschrijvingen te verhogen<sup>25</sup>.
2. **Onduidelijkheid over verantwoordelijkheid voor initiatief voor gezamenlijk leren** - Vanuit de publicaties blijkt dat niet duidelijk is waar de verantwoordelijkheid en het initiatief ligt voor het gezamenlijk leren<sup>14</sup>. In literatuur over inkoop van jeugdhulp wordt genoemd dat het opstellen van een agenda en eenduidige indicatoren waarop gemonitord kan worden het leren en ontwikkelen bevordert<sup>9,10,14</sup>.
3. **Geen informatie over leren en ontwikkelen m.b.t. inkoop bij aanbieders** - De literatuur geeft geen informatie over de mate waarin aanbieders bezig zijn met leren en ontwikkelen in het sociaal domein op het gebied van inkoop. Er is ook geen informatie gevonden hoe er *gezamenlijk* geleerd en ontwikkeld wordt in de praktijk en wat effecten zijn van de initiatieven die gemeenten de afgelopen jaren genomen hebben.

### Stand van zaken in de regio

Uit de duidingssessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend en als volgt worden geïdentificeerd en aangevuld:

1. **Gemeenten zijn bezig met leren en ontwikkelen in het sociaal domein** - De intentie om te leren en ontwikkelen wordt herkend in het veld. ***De vertaling naar de praktijk zien betrokken partijen nog als lastig.*** Het uitwisselen van informatie plaatst het veld ook onder dit onderwerp. Men heeft de ambitie om het leren en ontwikkelen in het sociaal domein verder vorm te geven. Daarbij worden de ontwikkeltafels genoemd als instrument om zaken met elkaar te bespreken. Ook wil men leren van goede voorbeelden bijvoorbeeld vanuit andere domeinen zoals de Wet langdurige zorg.
2. **Onduidelijkheid over verantwoordelijkheid voor initiatief voor gezamenlijk leren** - Partijen in het veld ***zien eerder een gedeelde verantwoordelijkheid om continu te leren,*** dan dat die verantwoordelijkheid alleen bij gemeente of aanbieder zou liggen. Leren door middel van pilots vinden de partijen prettig en daarin trekken gemeenten en aanbieders vaak samen op.
3. **Geen informatie over leren en ontwikkelen m.b.t. inkoop bij aanbieders** - Gezamenlijk leren en het delen van kennis en ervaring tussen aanbieders onderling ***vindt voorsnog plaats binnen een enkele pilot.*** Het beeld is dat dit nog niet structureel wordt vormgegeven.

### 3.1.5 Conclusie actielijn 1

Uit het onderzoek blijkt dat wordt geïnvesteerd op kennisdeling over het sociaal domein en de inkoop, zowel bij gemeenten als ook bij aanbieders. Desondanks wordt in de praktijk over en weer nog regelmatig kennisverschil ervaren. Wisseling van functionarissen bij beide partijen is niet ondersteunend aan het vasthouden van het kennisniveau.

De ontwikkeling dat gemeenten meer bewust bezig zijn met het opdrachtgeverschap is zichtbaar. Een voorzichtige verschuiving in de houding van de gemeenten van voornamelijk optreden als financier naar partner wordt ervaren door aanbieders binnen de Jeugdwet en de Wmo 2015. In enkele regio's is de ervaring dat men meer naar de gehele keten kijkt. Een

belemmerende factor voor het goed invullen van het opdrachtgeverschap is in diverse regio's de politieke context. Men ervaart dat vanuit de politiek soms besluiten worden genomen die niet in lijn zijn met het lopende beleid. Dit speelt met name bij cliëntgerichte incidenten waarbij door middel van ad-hoc besluitvorming wordt ingegrepen. Ook is de continu toenemende vraag en daarmee druk op de begroting niet bevorderend voor stabiliteit in de inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.

Uit de sessies in de regio's blijkt dat gemeenten inkoop steeds bewuster inzetten om resultaten te behalen binnen het sociaal domein. Deze bewuste keuzes komen voort uit eerdere ervaringen en landelijke trends waar gemeenten kennis van nemen. De overwegingen vanuit de gemeenten zijn echter niet altijd duidelijk voor de aanbieders en bovendien overzien de gemeenten niet altijd alle consequenties van hun inkoopbeleid.

***De algemene conclusie kan worden getrokken dat gemeenten en aanbieders zetten in op kennisdeling op het gebied van inkoop in het sociaal domein. Ook is er aandacht voor het meer in gezamenlijkheid ontwikkelen en inzetten van inkoop en contractering als instrument. Gemeenten en aanbieders hebben geleerd en experimenteren ook nog steeds. Met name tijdens de voorbereiding op de inkoop is er nog winst te behalen op het beter overzien en bespreken van de consequenties van de gekozen inkoopinstrumenten voor de betrokken partijen. Daarnaast bestaan er grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om het (gestructureerd) vormgeven van het leerproces. Aanbieders en gemeenten zien een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het leerproces. Tegelijkertijd verwachten zij een proactieve rol vanuit de gemeente in de rol van opdrachtgever op thema's zoals complexe casuïstiek en samenwerking in de keten.***

### ***Ontwikkelaambitie Actielijn 1***

Om het kennisniveau over het sociaal domein bij gemeenten te optimaliseren en te borgen is tijdens enkele (enkele is 2-4) duidingssessies de ambitie uitgesproken om het aantal wisselingen in functionarissen zoveel als mogelijk te beperken.

Daarnaast is in enkele bijeenkomsten door gemeenten de ambitie geformuleerd om het contractmanagement en de inkoop meer te verbinden en kennisuitwisseling tussen de betrokken functionarissen te optimaliseren. In enkele andere sessies is door de gemeenten de ambitie uitgesproken om het opdrachtgeverschap verder vorm te gaan geven. Zij willen hierbij toewerken naar meer partnerschap en aanbieders meer prikkels geven tot regionale samenwerking.

De aanbieders vragen om duidelijke sturing van gemeenten op langetermijnvisie en regionale samenwerking en het efficiënt en effectief inrichten van de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Dit laatste door een doelmatige inzet van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning en afbakening van de verschillende hulpvormen. Bijvoorbeeld: wanneer stopt een behandeling en wanneer wordt overgegaan op begeleiding en hoe zorgen partijen dan voor een goede overgang?

Tot slot is vaak (5 of meer) de ambitie uitgesproken om leren en ontwikkelen in de regio verder vorm te geven. Gemeenten en aanbieders nemen zich voor om succesverhalen met elkaar te delen, zodat alle partijen hiervan kunnen leren. Het gaat dan om succesverhalen aangaande het



oplossen van praktische problemen, alsmede succesverhalen met betrekking tot het optimaliseren van de kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning en het behalen van transformatiedoelstellingen.



### 3.2 Actielijn 2 – Goede zorg en ondersteuning door de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders te verbeteren (samenwerking)

Actielijn 2 heeft als doel om goede zorg en ondersteuning te realiseren door de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders te verbeteren.

#### 3.2.1 Gedeelde visie

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin er sprake is van een gedeelde visie op inrichting van het sociaal domein en hoe dit is vertaald naar het inkoopbeleid (gedeeld = herkenbaar en gedragen door alle relevante partijen uit de regio en inrichting gaat over hoe de zorg is ingericht). (Regionale visie impliceert dat het gaat om een visie ontwikkeld door gemeenten binnen een regio.)*

#### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Initiatieven voor gedeelde visievorming** - Vanuit de literatuur kan er geen volledig beeld gevormd worden over de mate waarin aanbieders en gemeenten een gedeelde visie hebben op de inrichting van het sociaal domein in de gemeente/regio. Uit enkele publicaties blijkt wel dat er gemeenten zijn die initiatief nemen tot het gezamenlijk ontwikkelen van doelen of speerpunten en hierover de dialoog aangaan<sup>10,16,19</sup>.
2. **Jeugdhulpaanbieders voelen zich onvoldoende gehoord** - Uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet blijkt dat jeugdhulpaanbieders zich bij deze initiatieven vaak nog onvoldoende gehoord voelen<sup>10</sup>.
3. **Verschillende perspectieven en belangen maakt uitdaging groter** - Het marktaandeel van traditioneel grote aanbieders is de afgelopen jaren afgenomen, door toetreding van veel en vaak kleinere aanbieders<sup>4</sup>. Deze verschuiving van omzet zorgt voor spanningen in de samenwerking tussen gemeenten en de grotere aanbieders<sup>4</sup>. Bovendien stijgen de uitgaven aan jeugdhulp en is er een stijging van het aantal cliënten zichtbaar<sup>4</sup>. Aanbieders en gemeenten kijken vanuit verschillend perspectief naar deze trends voor de jeugdhulp en benoemen hiervoor andere oorzaken<sup>4</sup>. Dit vormt mogelijk een extra uitdaging om te komen tot een gedeelde visie.

#### Stand van zaken in de regio

Uit de duidingssessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend en als volgt worden geëvalueerd en aangevuld:

1. **Initiatieven voor gedeelde visievorming zijn er wel** - Dit wordt herkend en aangevuld met dat er vaak wel sprake is van een gedeelde visie op wat men wil bereiken binnen het sociaal domein, maar dat door aanwezig zijn van de duidingssessies wordt ervaren dat die nog **niet is vertaald naar het inkoopbeleid**. Binnen de jeugdhulp is overigens over het algemeen vaker sprake van een regionale visie dan binnen de maatschappelijke ondersteuning.
2. **Jeugdhulpaanbieders voelen zich onvoldoende gehoord** - Dit punt wordt door jeugdhulpaanbieders herkend, maar is ook van toepassing binnen de Wmo 2015. In een aantal duidingssessies is genoemd dat aanbieders en gemeenten **met elkaar het gesprek aangaan om te komen tot een gedeelde visie**. Hierbij zijn niet altijd alle aanbieders betrokken, waardoor een deel van de aanbieders zich nog onvoldoende gehoord voelt. Bij een groot aantal aanbieders kiezen gemeenten er vaak voor om in eerste instantie met de grote aanbieders het gesprek aan te gaan.

3. **Verskillende perspectieven en belangen maakt uitdaging groter** – Op dit onderwerp zijn geen nieuwe inzichten opgehaald vanuit het veld.

Aanvullend is vanuit de duidingssessies aangegeven dat een **tegengestelde beweging ook waarneembaar is, namelijk dat gemeenten meer zelfstandig opereren en de focus leggen op financiën**. Daar wordt vanuit aanbieders geen gedeelde visie ervaren. Het komt ook voor dat gemeenten in een regio **bewust** zelfstandig opereren en daarbij **wel** een gedeelde visie met aanbieders weten te realiseren. Gemeenten maken in sommige gevallen keuzes op basis van hun eigen lokale specifieke situatie. Zij zoeken daarbij afstemming met lokale aanbieders, maar hierbij is dan **weinig afstemming tussen de verschillende gemeenten in een regio**. Ook komt het voor dat er wel een regionale visie is opgesteld, maar dat deze lokaal niet hetzelfde wordt vertaald. Indien aanbieders contracten hebben met meerdere gemeenten in een regio is het lastig om met alle gemeenten te komen tot een gedeelde visie en de verschillende visies van gemeenten na te streven. **Aanbieders geven aan behoefte te hebben aan één regionale visie die zij kunnen nastreven, ook indien zij contracten met verschillende gemeenten hebben afgesloten**. Deze wens is uitgesproken zowel binnen de jeugdhulp als de maatschappelijke ondersteuning.

### 3.2.2 Dialoog

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin gemeenten, aanbieders en/of inwoners met elkaar het gesprek aangaan in de inkoop(beleid)cyclus.*

#### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Initiatieven om de dialoog aan te gaan, ongelijkwaardigheid beïnvloedt kwaliteit dialoog** - De literatuur geeft geen eenduidig beeld in hoeverre gemeenten, aanbieders en/of inwoners (cliëntvertegenwoordiging) in gezamenlijkheid met elkaar het gesprek aangaan in de inkoop(beleid)cyclus. Een aantal publicaties beschrijft wel dat gemeenten aanbieders gedurende de procedure van inkoop betrekken middels onderhandelingen en dialoogsessies<sup>11,13,25</sup>. De Evaluatie Zorginkoop (VGN) beschrijft dat aanbieders aangeven dat het inkoopproces een gezamenlijk proces is, maar dat een daadwerkelijke dialoog vaak nog ontbreekt. Er worden gesprekstafels georganiseerd, maar volgens aanbieders faciliteren deze een echte dialoog onvoldoende<sup>13</sup>. Bovendien geeft de literatuur indicaties dat aanbieders de relatie met gemeenten niet als gelijkwaardig beschouwen. Aanbieders ervaren dat de gemeente een sterkere onderhandelingspositie heeft<sup>14</sup>, waardoor een gelijkwaardige dialoog niet altijd tot stand komt en aanbieders weinig kunnen beïnvloeden<sup>17</sup>.
2. **Inwoners en professionals niet structureel betrokken** - Verder worden inwoners en professionals niet structureel betrokken bij inkoop en contracteren<sup>7</sup>.
3. **Tarieven en kostprijzen vaak onderwerp van gesprek** - In de gesprekken die plaatsvinden zijn kostprijzen en tarieven veelvuldig onderwerp van gesprek. Het merendeel van de gemeenten houdt marktconsultaties over de hoogte van kostprijselementen<sup>15</sup>. Vervolgens organiseert een deel van de gemeenten momenten om over de uitkomsten van marktconsultatie en over de totstandkoming en hoogte van tarieven in gesprek te gaan<sup>15</sup>. Gesprekken over kostprijzen en tarieven geven vaak aanleiding tot onenigheid tussen aanbieders en gemeenten<sup>14,15</sup>. Dit blijkt onder andere uit een toename van het aantal rechtszaken over tarieven<sup>6</sup>.

In de Evaluatie AMvB reële prijs Wmo 2015<sup>15</sup> geeft een aantal aanbieders aan dat de discussie over kostprijselementen afleidt van een gesprek over kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning, innovatie en samenwerking. De overige literatuur geeft geen beeld over de mate waarin de discussie over tarieven een dialoog over andere onderwerpen in de inkoop(beleid)cyclus in de weg staat.

### *Stand van zaken in de regio*

Uit de duidingssessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend en als volgt worden geduid en aangevuld:

1. **Initiatieven om de dialoog aan te gaan, ongelijkwaardigheid beïnvloedt kwaliteit dialoog** - Bevestigd wordt dat in de aanloop naar het nieuwe contractjaar 2021 gemeenten gesprekken met aanbieders organiseren. Deze gesprekken zijn veelal gericht op het vormgeven van samenwerking en partnerschap. Men probeert onder andere tot een gedeelde visie te komen en bespreekt hoe vormgegeven kan worden aan de transformatie. Ook zijn (nieuwe) selectiecriteria, zoals kwaliteitseisen vaak onderwerp van gesprek. Een aantal gemeenten bespreekt ook het beperkte budget en hoe er met de beschikbare middelen de juiste jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning kan worden ingekocht. Aanvullend op de gesprekken in aanloop naar het nieuwe contractjaar, blijkt uit de duidingssessies dat aanbieders en gemeenten ook tijdens de contractperiode regelmatig het gesprek met elkaar aangaan. Men doet dit bijvoorbeeld in de vorm van overlegtafels en Webinars. Hoewel men regelmatig de dialoog met elkaar aangaat wordt er wel kritiek geuit op de kwaliteit van de dialoog. ***De gesprekken blijven te vaak hangen op het uitwisselen van standpunten en het is niet altijd duidelijk wat met de uitkomst wordt gedaan.*** Daarnaast zijn de gesprekken die tijdens de contractperiode plaatsvinden veelal gericht op het ***oplossen van praktische vraagstukken.*** Het vanuit een gezamenlijke dialoog met elkaar informatie uitwisselen over ontwikkelingen, een gezamenlijk beeld vormen over kwaliteit en het vormen van een visie komt minder vaak voor, ondanks dat aanbieders en gemeenten aangeven hier wel behoefte aan te hebben. Indien partijen deze dialoog wel voeren blijft een concrete vertaling van de uitkomsten van de dialoog naar inkoopbeleid vaak nog uit.
2. **Inwoners en professionals niet structureel betrokken** - Vanuit de aanbieders wordt cliëntvertegenwoordiging soms betrokken. ***Uit de duidingssessies blijkt dat inwoners/cliëntvertegenwoordigers nog vrij weinig actief betrokken zijn bij dialoogsessies georganiseerd door gemeenten.***
3. **Tarieven en kostprijzen zijn vaak onderwerp van gesprek** - De conclusie vanuit het literatuuronderzoek wordt deels vanuit de duidingssessies herkend. Er zijn gemeenten/regio's waar het onderwerp tarieven resulteert in lastige gesprekken en soms leidt tot rechtszaken. In een deel van de regio's is er meer rust aangaande de tarieven.

Tot slot is gedurende de duidingssessies opgemerkt dat het aangaan van het gesprek over een aantal onderwerpen zoals deze is gevoerd tijdens de duidingssessies heel waardevol is. Aanvullend is benadrukt dat het aangaan van de dialoog ook helend kan zijn op het moment dat men een conflictsituatie wil ombuigen naar een weer constructieve samenwerking. Het aangaan van de dialoog blijkt nooit een vanzelfsprekendheid te zijn in de waan van de dag en vraagt continue investering van alle betrokken partijen.

### 3.2.3 Kwaliteit

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin kwaliteit onderdeel is van de inkoop.*

#### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Kwaliteit is steeds meer een onderdeel van de inkoop** - De literatuur geeft aan dat kwaliteit in 2020 onderdeel is van de inkoop. Uit het artikel Evaluatie reële prijs AMvB (Berenschot 2020) blijkt dat de helft van de gemeenten de dialoog aangaat over het stellen van kwaliteitseisen<sup>15</sup>. Daarnaast hanteren alle gemeenten in de contracten van 2020 kwaliteitscriteria als zogenaamde uitvoeringsbepaling: dit zijn de eisen waar alle aanbieders zich bij het verlenen van zorgdiensten aan moeten houden<sup>6</sup>. Een aantal gemeenten gaat verder en gebruikt aspecten van kwaliteit als selectiecriteria, geschiktheidseisen en/of gunningscriteria<sup>6,10</sup>. In 2020 is dit voor de jeugdhulp voor alle overeenkomsten het geval<sup>6</sup>.
2. **Het is nog zoeken naar de juiste kwaliteitsindicatoren** - Uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet blijkt dat gemeenten in 2017 nog zoekende zijn naar landelijke indicatoren voor kwaliteit die gebruikt kunnen worden voor het inrichten van meer resultaatgerichte inkoopmodellen<sup>10</sup>. Subtypen van kwaliteitscriteria die in 2020 gehanteerd worden zijn onder andere: beroepsbekwaamheid, gekwalificeerd personeel, ICT en privacy en transformatie<sup>6</sup>. Opmerkelijk is dat binnen de Wmo 2015 in 21% van de overeenkomsten de eisen in bovengenoemde secties louter financieel van aard zijn<sup>6</sup>. Dit sluit echter niet uit dat deze gemeenten niet focussen op kwaliteit. De kwaliteitseisen komen mogelijk elders in de inkoop naar voren zoals in uitvoeringsbepalingen of een apart hoofdstuk over kwaliteit<sup>6</sup>.
3. **Geen informatie over continu verbeteren** - De literatuur geeft geen beschrijvingen over in welke mate kwaliteit integraal onderdeel is van het inkoopproces en leidt tot continu verbeteren.

#### Stand van zaken in de regio

Uit de duidingssessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend en als volgt worden geduid en aangevuld:

1. **Kwaliteit is steeds meer een onderdeel van de inkoop** - Aanbieders herkennen het beeld dat kwaliteitscriteria worden uitgevraagd in de aanloop naar contractering en vaker als voorwaarde worden gesteld voor het krijgen van een contract. In verschillende sessies is aangegeven dat in de contracten zelf vaak nog geen concrete afspraken worden gemaakt om goede kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning na te streven. ***Kwaliteitsonderwerpen worden niet altijd vertaald naar concrete afspraken in het contract.*** Daarnaast geven aanbieders en gemeenten ook aan dat ***kwaliteit tijdens individuele contractbesprekingen gedurende het inkoopproces nog niet vaak als onderwerp teruggkomt*** Het inkoopproces vraagt veel inzet en aandacht gericht op het proces en alles wat daarbinnen wordt opgevraagd. Daarnaast overheerst in delen van het land de financiële discussie, over tariefstelling, het beschikbare budget, of de combinatie daarvan, waardoor er minder aandacht is voor het onderwerp kwaliteit.
2. **Het is nog zoeken naar kwaliteitsindicatoren** - In overeenstemming met het literatuuronderzoek en aanvullend op bovenstaande bevindingen wordt vanuit de duidingssessies aangegeven dat het met elkaar nog zoeken is naar wat kwalitatief goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning is en ***hoe dat met het juiste instrumentarium inzichtelijk kan worden gemaakt.***

3. **Geen informatie over continu verbeteren** - Op dit onderwerp zijn geen nieuwe inzichten opgehaald vanuit het veld.

Aanvullend is vanuit de duidingssessies aangegeven dat, ook wanneer kwaliteitsonderwerpen niet specifiek zijn vertaald naar concrete afspraken, **kwaliteitsonderwerpen wel op de agenda staan tijdens de periodieke overleggen tussen gemeente en zorgaanbieder**. Op dit onderwerp is veel ontwikkeling in het land, waarbij het nog zoeken is met elkaar hoe kwaliteit een onderdeel te laten zijn van inkoop en daarmee een bijdrage kan leveren aan continu leren en verbeteren. Het veld geeft aan dat het nog **zoeken is hoe het gesprek over kwaliteit tussen hoofd- en onderaannemers** vorm te geven en daar is op dit moment dan ook nog weinig invulling aan gegeven.

### 3.2.4 Transparantie

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin aanbieders en gemeenten informatie met elkaar uitwisselen om te komen tot inkoop van goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.*

#### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Onvoldoende beeld over informatie-uitwisseling** - De literatuur geeft geen beeld over de mate waarin aanbieders en gemeenten actief informatie met elkaar uitwisselen om te komen tot inkoop van goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Het Nivel-rapport gericht op de Jeugd-ggz en de Jeugdwet geeft aan dat gemeenten over het algemeen nog onvoldoende informatie hebben om goed te kunnen sturen en om ontwikkelingen (zoals verschillen in zorggebruik) te kunnen verklaren<sup>14</sup>.
2. **Relatie wordt als transparant gekenmerkt** - Wel blijkt uit de rapportage Effectmeting i-SociaalDomein dat ongeveer de helft van de ondervraagde gemeenten en aanbieders hun relatie als transparant beschouwen<sup>2</sup>. Hierbij ervaren gemeenten over het algemeen een positiever beeld over de samenwerking dan aanbieders<sup>2</sup>.
3. **Vertrouwen blijft een issue als het gaat om kostprijs** - Daarnaast blijkt uit de Evaluatie AMvB reële prijs Wmo dat gemeenten moeite hebben met het vertrouwen van gegevens die aanbieders aanleveren met betrekking tot kostprijs en overhead<sup>15</sup>. Aanvullend blijkt dat gemeenten verschillend omgaan met door aanbieders aangeleverde kostprijninformatie met betrekking tot tussentijdse kostprijsontwikkelingen. Aanbieders worden niet altijd gecompenseerd en gemeenten gaan daarmee onterecht voorbij aan de in de AMvB vastgestelde afspraken over indexatie<sup>15</sup>.

#### Stand van zaken in de regio

Uit de duidingssessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend en als volgt worden geduid en aangevuld:

1. **Onvoldoende beeld over informatie-uitwisseling** - De mate waarin gemeenten en aanbieders informatie met elkaar uitwisselen wordt als hoog omschreven. Men weet elkaar op veel vlakken te vinden, met name als praktische zaken om een oplossing vragen. **Er is nergens sprake van een volledig gesloten relatie, omdat er altijd een vorm van uitwisseling is**. Het beeld is echter wel dat er voornamelijk veel informatie wordt uitgewisseld omdat de gemeente daarom vraagt tijdens het contracteerproces.

De kanttekening die eerder wordt gemaakt is **niet het gebrek aan transparantie, maar eerder de grote hoeveelheid informatie** die wordt uitgewisseld, onderwerpen die ook bij actielijn 3 (de ervaren administratieve lasten) terugkomen.

2. **Relatie wordt als transparant gekenmerkt** - Het veld ervaart een open houding vanuit vrijwel alle partijen en herkent de conclusie vanuit het literatuuronderzoek om de relatie als transparant te kenmerken. Dit wordt zeker zo ervaren op persoonsniveau.  
**Transparantie binnen de relatie wordt gezien als heel prettig, maar het resulteert niet automatisch in dat men over en weer goed op de hoogte is.** Er wordt weinig transparantie ervaren als het gaat om inzicht in de politieke agenda's en de mogelijke effecten op invulling geven van de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning op de lange termijn.
3. **Vertrouwen blijft een issue** - De grote mate aan ervaren verantwoording, zowel aan de voorkant (toegang) als aan de achterkant (verantwoording en declaratiecontrole) is voor aanbieders belemmerend om het gevoel van vertrouwen te ervaren. Bij een deel van de duidingssessies is aangegeven dat discussies over realistische tarieven en betrouwbare kostprijsberekeningen niet bijdragen aan vertrouwen tussen aanbieders en gemeenten.  
**Waar sprake is van langdurige samenwerking tussen de betrokkenen is wel sprake van onderling vertrouwen**, in ieder geval in elkaar als professionals.

### 3.2.5 Integrale benadering van de ondersteuningsvraag van de burger

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin de burger en zijn ondersteuningsvragen (mogelijk domeinoverstijgend) wordt gekend en geholpen (indien nodig m.b.v. maatwerkafspraken).*

#### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Onduidelijk hoe vraag van de cliënt mee wordt genomen in inkoop** - De literatuur geeft geen beeld over de mate waarin de cliënt als individu en deel van de context in beeld is en of de gemeente producten koopt die daarop gericht zijn.
2. **Onduidelijk hoe integrale aanpak vorm krijgt**- Daarnaast is er ook geen informatie gevonden over de mate waarin sprake is van een integrale aanpak die de afzonderlijke wetten (zoals Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet) overstijgt.  
De literatuur geeft wel enkele beschrijvingen waaruit blijkt dat samenwerking binnen het sociaal domein aandacht krijgt binnen gemeenten. Zo beschrijft een tweetal studies over de Jeugdwet dat gemeenten samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders proberen te stimuleren om zo een integrale benadering van de hulpvraag te realiseren<sup>14,10</sup>. Er is tussen aanbieders echter vaak nog onvoldoende consensus over wat goede integrale jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning is<sup>14</sup>. Daarnaast ontbreekt het organisaties vaak nog aan kennis en expertise over hoe integrale hulp in te richten en uit te voeren<sup>18</sup>. Binnen de publicaties is geen informatie gevonden over integrale aanpak binnen de Wmo 2015.

#### Stand van zaken in de regio

Uit de duidingssessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend wat betreft:

1. **Onduidelijk hoe vraag van de cliënt mee wordt genomen in inkoop** - Wat de toegevoegde waarde is vanuit cliëntperspectief van het wegvallen van bepaalde schotten is nog niet in kaart gebracht.

In één van de regio's werd vanuit de aanwezige cliëntvertegenwoordiging een direct appel gedaan op de overige deelnemers om vooral de cliënt en diens zorgbehoefte niet te vergeten. Ook in de andere regio's vervallen gesprekken over inkoop en transformatie snel in technische discussies. Hierbij is **het perspectief van de cliënt volgens de deelnemers onvoldoende in beeld**. In een enkele regio werd aangegeven dat bij de ontwikkeling van het inkoopbeleid getracht is de cliëntvertegenwoordiging te betrekken, waarbij de opkomst nog beperkt was.

2. **Onduidelijk hoe integrale aanpak vorm krijgt** - De integrale benadering van de hulpvraag blijft een uitdaging. Dat speelt zowel binnen de Jeugdwet als ook binnen de Wmo 2015. In de praktijk komt het ook voor dat naast zorg vanuit het sociaal domein ook zorg wordt verleend vanuit de Zorgverzekeringswet. **Overgangen tussen wetten, waar ook de Wet langdurige zorg een rol kan spelen, leveren in de praktijk vaak ingewikkelde praktische vraagstukken op**. In de bestudeerde regio's wordt inkoop nog beperkt als instrument ingezet om zo vorm te geven aan integrale zorg. Hier en daar wordt wel gewerkt aan een domeinoverstijgende inkoop (een vorm van samenwerking tussen Jeugdwet en Wmo 2015). Er zijn ook enkele voorbeelden in het land van producten met een domeinoverstijgende component, juist gericht op meer integratie. 18-/18+ producten worden meerdere keren als voorbeeld van een domeinoverstijgende oplossing genoemd.

Aanvullend is tijdens de duidingssessies aangegeven dat het integraal benaderen van de ondersteuningsvraag vanuit de aanbieders meer wordt besproken. De hoop is dat vanuit dat inzicht uiteindelijk afstemming en samenwerking verbetert. **In het veld wordt erkend dat toewerken naar integrale zorg een lang proces is, dus dat het goed is dat eerste stappen worden gezet**. Voorbeelden van eerste stappen zijn; domeinoverstijgende inkoop, integrale producten en domeinoverstijgende arrangementen.

### 3.2.6 Toezicht en handhaving

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin er een visie op toezicht en handhaving is ontwikkeld en is vertaald naar inkoopbeleid, inclusief passende middelen om de kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning te waarborgen.*

#### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Geen zicht op visie waarom toezicht op een bepaalde wijze tot stand is gekomen** - In de artikelen is geen informatie gevonden over de mate waarin er een visie op toezicht en handhaving is ontwikkeld. De literatuur geeft dan ook geen beeld over de mate waarin een visie op toezicht is vertaald naar inkoopbeleid, inclusief passende middelen om de kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning te waarborgen. Volgens de literatuur wordt toezicht veelal vormgegeven door eisen te stellen aan aanbieders aan de voorkant van de inkoop en door middel van periodieke overleggen met aanbieders<sup>20</sup>. Gemeenten organiseren het toezicht zelf, in samenwerking met andere gemeenten, of het wordt uitbesteed aan de GGD<sup>20</sup>. Uit de Evaluatie reële prijs AMvB blijkt dat Wmo-toezichthouders deels worden ingezet bij toezichthoudende taken<sup>15</sup>. Toezicht binnen de Jeugdwet vindt plaats door de IGJ. Cliënt ervaringsonderzoeken worden vaak ingezet om toe te zien op kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning<sup>15,20</sup>.

#### Stand van zaken in de regio

Uit de duidingssessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend en als volgt worden gedeuid en aangevuld:

1. **Geen zicht op visie waarom toezicht op een bepaalde wijze tot stand is gekomen -**

Het inkoopproces wordt nog maar beperkt benut om een visie op toezicht te realiseren en daarmee de kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning te waarborgen. Contractmanagement wordt genoemd als de meest voorkomende vorm van toezicht.

**Volgens de deelnemers aan de sessies komt toezicht vaak pas in beeld bij incidenten op casusniveau.** Vanuit het veld komt er geen visie op toezicht naar voren, en in de praktijk lijkt het, op de incidenten na, momenteel geen belangrijk onderwerp van gesprek te zijn tussen gemeenten en aanbieders. Daar waar zorgfraude, of zogenoemde zorgcowboys zijn geconstateerd in een regio, is in de laatste aanbestedingsronde de beweging zichtbaar dat gemeenten meer kwaliteitseisen zijn gaan stellen aan de voorkant bij contractering.

### 3.2.7 Regionale samenwerking

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin gemeenten bewust regionaal samenwerken om gezamenlijk goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning te kunnen inkopen (zodat het zorglandschap in de regio samenhangend en compleet is en aanbieders die in meerdere gemeenten actief zijn te maken hebben met één duidelijke beleidsrichting).*

#### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Samenwerkingsverbanden vallen uit elkaar in de periode 2016 tot 2018** - Uit de PPRC-monitor van 2018 blijkt dat gedurende de periode 2016 tot 2018 veel inkoopverbanden uiteenvielen<sup>25</sup>. Er vielen inkoopverbanden uiteen in kleinere samenwerkingsverbanden en jaarlijks kozen één of enkele gemeenten voor geheel zelfstandige inkoop van Wmo- en Jeugdwetvoorzieningen<sup>25</sup>. De tendens van 'uitsplitsing en afsplitsing' was zowel bij de inkoop van Wmo 2015 als Jeugdwet zichtbaar, maar voor Wmo 2015 was de trend het sterkst<sup>25</sup>.
2. **Stabilisatie samenwerkingsverbanden** - Bovenbeschreven trend lijkt de afgelopen twee jaar te zijn gekeerd: het aantal samenwerkingsverbanden is in de periode 2019 en 2020 gestabiliseerd<sup>5,6</sup>. Hoewel er ieder jaar wijzigingen in samenwerkingsverbanden voorkomen, is er geen sprake meer van versplintering<sup>5,6</sup>. De literatuur geeft weinig informatie over de bewuste keuzes en argumenten die ten grondslag liggen aan het werken in inkoopverbanden. Eén artikel beschrijft dat het werken in samenwerkingsverbanden schaalvoordelen biedt voor gemeenten<sup>19</sup>.
3. **Samenwerking en het effect op inkoop** - Uit de benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp blijkt echter wel dat gemeenten door regionale samenwerking soms concessies doen aan de eigen sturingsopvattingen en zich daardoor soms geremd voelen in de ontwikkeling<sup>19</sup>. Ook ervaren gemeenten soms een afstand tussen de gemeente en het regionale samenwerkingsverband<sup>19</sup>. Uit de literatuur blijkt niet of het werken in op inkoop gerichte samenwerkingsverbanden resulteert in een samenhangend en compleet zorglandschap waarbij aanbieders die in meerdere gemeenten actief zijn te maken hebben met één duidelijke beleidsrichting.

#### Stand van zaken in de regio



Uit de duidingsessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend en als volgt worden gedeuid en aangevuld:

1. **Samenwerkingsverbanden vallen uit elkaar in de periode 2016 tot 2018** - Aanbieders en gemeenten herkennen dat in de periode 2016-2018 een aantal samenwerkingsverbanden uiteen is gevallen. De keuze om samen te werken of juist weer te ontbinden zijn volgens de gemeenten bewuste keuzes, gebaseerd op ervaring, verschil in visie en/of politieke kleur.
2. **Stabilisatie samenwerkingsverbanden** - Op regioniveau zijn er grote verschillen in het land. Enerzijds zijn er gemeenten die elkaar opzoeken, die inkoop, toeleiding en verantwoording op elkaar proberen af te stemmen. Anderzijds kunnen gemeenten binnen één regio geheel een eigen koers varen, met weinig tot geen afstemming met buurgemeenten. **Het algemeen beeld dat hierbij wordt geschetst is dat binnen de jeugdhulp de regionale samenwerking verder is ontwikkeld dan binnen de maatschappelijke ondersteuning.** De intensiteit kan overigens ook per product(-groep) verschillen. Dat uit zich bijvoorbeeld door te werken met dezelfde inkoopdocumenten, contractduur en declaratiecodes. Het verschilt per regio hoe men het nut van regionale samenwerking ervaart. Gemeenten geven aan dat het werken middels inkoopverbanden de mogelijkheid geeft om eenduidigheid in inkoop, registratie en verantwoording te realiseren. **In de praktijk wordt deze eenduidigheid niet altijd gerealiseerd omdat gemeenten binnen inkoopverbanden soms nog afwijkend beleid voeren als het gaat om de praktische (administratieve) uitvoering.** Vooral binnen de jeugdhulp worden samenwerkingsverbanden door alle partijen wel als voordelig gezien om complexe zorg op regionaal niveau in te richten. Gemeenten geven aan samenwerkingsverbanden te ontbinden omdat regionaal inkoopbeleid niet de mogelijkheid geeft in te spelen op de specifieke lokale situatie van vraag en aanbod, of omdat regionaal beleid niet aansluit bij de lokale politieke kleur. Ook spelen financiële aspecten een rol in de keuze om een eigen koers te varen. Het feit dat gemeenten lokaal inkopen kan ertoe leiden dat aanbieders die werken binnen verschillende gemeenten te maken krijgen met verschillende werkwijzen omtrent inkoop, registratie en verantwoording. Daar waar verschillen groot zijn, is dit een grote bron van frustratie, welke zich voornamelijk uit in de backoffice.
3. **Samenwerking en het effect op inkoop** - De samenwerking wordt in het veld als heel divers ervaren. Zoals eerder benoemd in dit rapport betekent een gezamenlijke inkoop niet automatisch dat op inhoud en uitvoering binnen de deelnemende gemeenten hetzelfde wordt gewerkt. Er wordt dan geen grote toegevoegde waarde ervaren van de regionale inkoop. Mogelijke effecten van de samenwerkingsvormen op het verbeteren van het zorglandschap kan men niet aangeven. **Vanuit gemeenten wordt wel aangegeven dat bewuste keuzes worden gemaakt als door middel van inkoop de samenwerking tussen aanbieders in de regio wordt gestimuleerd of afgedwongen.**

Zowel gemeenten als aanbieders zijn het er over eens dat de regionale samenwerking tussen gemeenten bij de inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning kan worden verbeterd. Daarbij is wel de wens uitgesproken door gemeenten om binnen regionale inkoop op onderdelen door gemeenten af te kunnen wijken. Nadelig gevolg van zo'n decentrale invulling kan liggen binnen de uitvoering en/of de administratieve lasten die dat met zich meebrengt. **Positief is dat men elkaar in de praktijk op casusniveau wel weet te vinden.** De samenwerking is dan vaak heel praktisch gericht op casusafstemming of het oplossen van een crisis.

### 3.2.8 Hoofd- en onderaannemerschap

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin hoofd- en onderaannemerschap zo is vormgegeven dat goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning geboden kan worden (toegankelijk, kwaliteit en continuïteit van zorg, transparant) en het beleid uitvoerbaar is voor aanbieders.*

#### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Literatuur geeft geen beeld over visie op hoofd- en onderaannemerschap** - De literatuur geeft geen beeld over de mate waarin er een visie is op hoofd- en onderaannemerschap, waardoor goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning geboden kan worden en het beleid uitvoerbaar is voor aanbieders.
2. **Hoog ervaren administratieve last in de rol als hoofdaannemer** - Wel blijkt dat het werken als hoofdaannemer gepaard gaat met extra registratie en coördinatie voor de aanbieder<sup>13,14,22</sup> en dat dit door aanbieders als onwenselijk wordt ervaren<sup>13,14</sup>.

#### Stand van zaken in de regio

Uit de duidingssessies blijkt dat hoofd- en onderaannemerschap een belangrijk onderwerp is voor met name de aanbieders:

1. **Visie op hoofd- en onderaannemerschap** - Vanuit het veld is aangegeven dat een aantal gemeenten een heldere visie op hoofd- en onderaannemerschap formuleert. Dit creëert duidelijkheid, maar het komt voor dat aanbieders het niet eens zijn met de opgestelde visie. Bovendien vinden aanbieders het vaak lastig om in de praktijk vorm te geven aan de visie, omdat deze niet voldoende is uitgewerkt. Aanbieders ervaren dat gemeenten de **consequenties van hoofd- en onderaannemerschap niet altijd volledig overzien en dat er weinig dialoog is op dit thema**. Aanbieders maken zich daarom ook zorgen over de geluiden die zij landelijk horen dat men in de toekomst met minder partijen contracten wil aangaan en de mogelijke consequenties die dit met zich meebrengt voor het verhogen van het aantal constructies met hoofd- en onderaannemerschap.  
**Als het hoofd- en onderaannemerschap goed is geregeld, wordt er door aanbieders en gemeenten voordeel gezien in de constructie, met name voor het integraal aan kunnen bieden van zorg**. Daarnaast komt er vanuit het veld bereidwilligheid naar voren om samen te werken als de onderaannemer toegevoegde waarde aan de jeugdhulp en/of maatschappelijke ondersteuning levert, en/of als er sprake is van het aanvullen van capaciteit. Het vervullen van de rol van hoofdaanbieder **wordt over het algemeen als een grote verantwoordelijkheid ervaren**. Daarbij worden zorgen geuit dat het best een puzzel is om in de praktijk goede afspraken te maken met onderaannemers over de kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning en financiën.
2. **Hoog ervaren administratieve last in de rol als hoofdaannemer** - Het verplicht werken met hoofd- en onderaannemerschap vanuit inkoopvoorwaarden **wordt door aanbieders ervaren als een verplaatsing van de administratieve lasten**. Het vanuit inkoop aansturen op beperking van het aantal aanbieders, wat in enkele gemeenten/regio's speelt, resulteert soms in veel onderaannemerschap. Dit leidt tot een voor de aanbieders onwenselijke verschuiving van verantwoordelijkheden van gemeenten naar de betreffende aanbieders **en het brengt administratieve lasten met zich mee**.

### 3.2.9 Conclusie actielijn 2

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten en aanbieders erkennen dat samenwerking tussen beide partijen noodzakelijk is om goede ondersteuning te organiseren in de gemeente/regio. De mate van samenwerking tussen gemeenten en aanbieders verschilt sterk per regio. Bovendien wordt de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders anders ervaren door gemeenten dan door aanbieders. De laatste groep ervaart bijvoorbeeld geen gelijkwaardige verhouding in de relatie en wenst deels een andere invulling van de samenwerking (bijvoorbeeld in frequentie en/of niveau waarop het overleg wordt gevoerd). Vanuit gemeenteperspectief is de wijze van samenwerking met aanbieders in de meeste regio's een bewuste keuze, passend bij de inkoopinstrumenten en de toeleveringsrisico's. Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking.

De kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning is steeds meer onderdeel van de inkoop. Dit uit zich in de uitvraag van kwaliteitscriteria in het inkoopproces. Gemeenten zoeken nog wel naar het juiste instrumentarium om kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning te kunnen meten gedurende de contractperiode. De kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning komt gedurende de contractperiode wel als onderwerp terug bij kwartaaloverleggen tussen gemeenten en aanbieders, maar nog niet bij de meer officiële contractbesprekingen gedurende het inkoopproces.

Transparantie en dialoog worden ervaren in de meeste regio's. De kwaliteit van de dialoog vindt men over het algemeen nog onvoldoende. Zowel gemeenten als aanbieders zouden graag visievorming en kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning centraal willen stellen in de dialoog in de regio. Tariefstelling is een onderwerp dat vaak terugkomt als een belemmering om de dialoog over meer inhoudelijke onderwerpen te kunnen voeren. Er zijn inmiddels ook voorbeelden van regio's waarbij een modus is gevonden waarbij men naast de discussie over tarieven ook in staat is om het goede gesprek te voeren over inhoudelijke onderwerpen waaronder de kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.

Er wordt ingezet op regionale samenwerking op het gebied van inkoop, maar gemeenten maken soms de bewuste keuze om individueel beleid te voeren. Van regionale samenwerking is over het algemeen meer sprake binnen de Jeugdwet dan binnen de Wmo 2015. Met name in de jeugdhulp zien aanbieders de toegevoegde waarde van inkoop samenwerking, vooral omdat dit de mogelijkheid geeft om complexe casuïstiek samen op te pakken. Andere voordelen van regionale samenwerking worden in de onderzochte regio's beperkt ervaren. Dit komt met name doordat gemeenten ander beleid voeren als het gaat om inhoud en uitvoering.

Het thema hoofd- en onderaannemerschap blijkt voor aanbieders en gemeenten een inhoudelijk lastig punt te zijn. Als het hoofd- en onderaannemerschap goed is geregeld, zien aanbieders en gemeenten voordeel in de constructie, met name voor het integraal aan kunnen bieden van zorg. Aanbieders zien het wel als een grote verantwoordelijkheid en ervaren dat gemeenten de consequenties van hoofd- en onderaannemerschap niet altijd volledig overzien. De dialoog op dit thema moet nog op gang komen, zodat de inhoudelijke voor- en tegenargumenten voor beide partijen inzichtelijk worden en tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

*De algemene conclusie kan worden getrokken dat het sociaal domein wordt gekenmerkt door grote diversiteit in de mate van en de kwaliteit van samenwerking tussen gemeenten en aanbieders. Ontwikkelingen zijn er zeker, op het gebied van het initiëren van de dialoog, visieontwikkeling, en het zoeken naar integraliteit. Er is nog onvoldoende sprake van een samenhang in aanpak vanuit een gedeelde visie om goede zorg en ondersteuning door samenwerking met inkoop tussen alle partijen in een regio te realiseren. Over kwaliteit wordt wel gesproken aan de hand van kwaliteitscriteria, maar hoe aan te sturen op kwaliteit van ondersteuning door middel van inkoop en met welk instrumentarium is nog een zoektocht voor de gemeenten. Tot slot blijkt hoofd- en onderaannemerschap inhoudelijk een ingewikkeld punt te zijn, bijvoorbeeld als het gaat om het maken van afspraken over de kwaliteit van de ondersteuning en de administratieve processen. De dialoog op dit thema moet nog op gang komen.*

### **Ontwikkelambitie**

In alle regio's zijn ambities genoemd om de mate van samenwerking tussen aanbieders en gemeenten en de kwaliteit van deze samenwerking verder te ontwikkelen. Zo wordt in een tweetal specifieke regio's nog weinig tot geen dialoog over visie en kwaliteit gevoerd en men heeft de ambitie de dialoog vorm te gaan geven. In de overige regio's is de ambitie uitgesproken om de kwaliteit van de dialoog te verhogen door meer ruimte te creëren voor inhoudelijke thema's. De behoefte is uitgesproken om middels dialoog vorm te geven aan een (meerjaren)visie. Daarnaast hebben meerdere partijen de wens uitgesproken om nadrukkelijker het gesprek te voeren over kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning en daarin samenwerking in de regio te realiseren. Twee regio's geven aan dat hierbij behoefte is aan een landelijke standaard of advies (zoals bijvoorbeeld de kwaliteitskaders), om elementen in de regio te implementeren. Aanvullend is in drie regio's de ambitie uitgesproken om gezamenlijk KPI's vast te stellen om kwaliteit inzichtelijk te maken, zodat hierop gestuurd kan worden.

In de duidingssessies constateren aanbieders dat zaken die tijdens de dialoog worden besproken niet of beperkt terugkomen in de contracten. Aanbieders zien graag dat de opgehaalde input vanuit de dialoog verder vertaald en geconcretiseerd wordt door gemeenten en aanbieders in het aangaan van contracten, het maken van plannen voor het sociaal domein en de uitvoering in de praktijk. Het is belangrijk om de dialoog op verschillende niveaus te voeren, waarbij overleg op bestuurlijk niveau en commitment van bestuurders (gemeenten en aanbieders) op gezamenlijke geformuleerde uitgangspunten een aandachtspunt is.

In het merendeel van de regio's is de ambitie uitgesproken tot het bestendigen en versterken van de regionale samenwerking. Sturing vanuit gemeenten op het samenwerken in de regio, inclusief op de gemeentelijke toegang, wordt daarbij gevraagd. Een integrale benadering met behulp van netwerkorganisaties om over de verschillende domeinen heen te kunnen acteren, is tevens een ambitie. Regionale inkoopprocessen, -organisaties en ontschotting worden daarbij vele keren genoemd. Evenals het nadrukkelijk betrekken van inwoners en cliënten-vertegenwoordigers bij het inkoopproces en de bijhorende dialoog. Daarnaast leeft de ambitie om samen te werken met zorgkantoren en zorgverzekeraars om de regionale zorg goed in te richten.

### 3.3 Actielijn 3 – Administratieve lasten door inkoop verminderen door standaardisatie (Standaardisatie)

Actielijn 3 heeft als doel om de administratieve lasten door inkoop te verminderen door standaardisatie.

#### 3.3.1 Administratieve lasten inkoop

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin partijen administratieve lasten ervaren ten gevolge van het inkoopproces.*

#### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Administratieve lasten ten gevolge van inkoopproces liggen hoog** - Meerdere publicaties geven aan dat administratieve lasten ten gevolge van het inkoopproces door zowel aanbieders<sup>2,4,7,10,11,13,14,17,19,23</sup> als gemeenten<sup>2,4,18,22</sup> als hoog worden ervaren. Aanbieders in zowel het sociaal domein als de Jeugdwet ervaren dat zij veel tijd kwijt zijn met de inkooptrajecten<sup>4,19</sup>. Hierdoor staat het proces van aanbesteden/contracteren niet altijd in verhouding tot het aantal in zorg zijnde cliënten<sup>11</sup>. Bovendien is het de aanbieders vaak onduidelijk waarom gemeenten bepaalde informatie uitvragen ten behoeve van het inkoopproces<sup>13</sup>. Aanvullend blijkt dat het aanleveren van productie- en kwaliteitsindicatoren als gevolg van contractuele afspraken resulteert in een hoge administratieve last, waarbij dit proces vaak ook niet eenduidig is tussen gemeenten<sup>17</sup>. Ook hierbij geldt dat de reden waarom bepaalde informatie moet worden aangeleverd niet altijd duidelijk is<sup>13,17</sup>.
2. **Samenwerkingsverbanden hebben wisselend effect op administratieve last** - De invloed van contractering middels samenwerkingsverbanden op ervaren administratieve lasten is wisselend<sup>2,13</sup>. Regionaal inkopen levert minder op in de reductie van administratieve lasten indien de gemeenten processen en afspraken individueel gaan invullen<sup>2</sup>.
3. **Ontbreken van meerjarige contracten is in de jeugdhulp oorzaak voor administratieve lasten** - Twee publicaties uit 2018 geven aan dat kortdurende contracten bijdragen aan de ervaren administratieve lasten door jeugdhulpaanbieders<sup>22,23</sup>. De administratieve lasten zitten o.a. in het uitvragen van dezelfde informatie bij opeenvolgende aanbestedingen<sup>22</sup>.

#### Stand van zaken in de regio

Uit de duidingssessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend en als volgt worden geduid en aangevuld:

1. **Administratieve lasten ten gevolge van inkoopproces liggen hoog** - Tijdens de duidingssessies zijn de conclusies vanuit het literatuuronderzoek bevestigd. ***De administratieve lasten tijdens het inkoopproces worden als zeer hoog ervaren***, en zowel gemeenten als aanbieders geven aan dat het een complex en tijdrovend proces is. Aanvullend op de literatuur is aangegeven dat in iedere contractronde veel dezelfde informatie wordt opgevraagd, ook bij verlenging van het contract. Daarnaast worden bij start van een aanbesteding veel inkoopdocumenten vanuit gemeenten verstrekt. Aanbieders geven aan dat het ***heel veel leeswerk*** vraagt als men bij verschillende gemeenten contracten af wil sluiten. Een enkele gemeente weet het leeswerk te beperken door concreet aan te geven welke informatie nieuw is en welke nieuwe eisen worden gesteld. Over het algemeen heeft men behoefte aan beknopte en meer eenduidige informatie. Hierin zouden gemeenten gezamenlijk in op kunnen trekken om zo het leeswerk verder in te perken.

Naast het leeswerk geven gemeenten aan ook **veel tijd kwijt te zijn met het schrijfwerk**. **Positief is de ontwikkeling in het land van gemeenten die met standaarddocumenten zijn gaan werken voor de inkoop** en die ook **minder documentatie opvragen**. Dat is een richting die binnen enkele regio's in het land is bevestigd en bijdraagt aan de vermindering van administratieve lasten. Daarnaast zijn er gemeenten die de mogelijkheid van herzieningen bij Open House zien als een instrument om de administratieve last te beperken, namelijk door niet steeds nieuwe inkoopprocedures aan te gaan. Aanvullend wordt in de duidingssessies aangegeven dat **contractuele afspraken resulteren in een hoge administratieve last achteraf**. **Dit wordt veroorzaakt door het feit dat aanbieders gedurende het jaar veel verantwoordingsinformatie dienen aan te leveren**. Ook hier speelt dat aanbieders die met meerdere gemeenten contracten hebben afgesloten op verschillende wijzen moeten verantwoorden. Het bijhouden van wat, wanneer en aan welke gemeente moet worden gerapporteerd, vraagt om een goed georganiseerde backoffice bij de aanbieders. Aanvullend wordt door aanbieders aangegeven dat het voor hen soms onduidelijk is op welke wijze (kwaliteits-) KPI's bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.

2. **Samenwerkingsverbanden hebben wisselend effect op administratieve last** - Dit wordt herkend in de praktijk. Het soms jaarlijks wisselen van samenwerkingsverbanden resulteert in onrust richting aanbieders. **Daarnaast is aangegeven dat aan de voorkant gezamenlijk inkopen via een samenwerkingsverband niet altijd resulteert in een gezamenlijke achterkant**. Binnen samenwerkingsverbanden hanteren gemeenten nog eigen regels, tarieven, budget en toegang. De toegevoegde waarde van inkoop vanuit een samenwerkingsverband wordt door aanbieders niet altijd ingezien, omdat alsnog sprake is van veel verschillen in procedures en als gevolg daarvan veel administratieve lasten.
3. **Ontbreken van meerjarige contracten is in de jeugdhulp oorzaak voor administratieve lasten** - Dit wordt deels nog herkend, alhoewel daarnaast is uitgesproken **dat ook binnen de jeugdhulp een ontwikkeling zichtbaar is naar het afsluiten van meerjarige contracten**. Wel is daarbij aangegeven dat in een meerjarig contract is afgesproken om jaarlijks te bevestigen, in de vorm van een contracteerronde. Het duurzame effect van een meerjarige contractering, in de vorm van het benutten van de verlengingsopties, wordt door aanbieders dan minder gevoeld.

Aanvullend geven aanbieders aan dat naast de tijdsbesteding die het verzamelen van gegevens kost, **het geen vertrouwen uitstraalt** als vanuit gemeenten iedere contractering opnieuw dezelfde informatie wordt opgevraagd. Ook is aangegeven dat **het op orde krijgen van contractafspraken vanuit hoofd- en onderaannemerschap** resulteert in een flinke administratieve last. Met name binnen aanbestedingen in de Jeugdwet is ingezet op het afsluiten van contracten vanuit gemeenten met een beperkt aantal aanbieders. Deze laatste worden dan gedwongen om als hoofdaannemer met onderaannemers contracten af sluiten, wat als een ingewikkelde exercitie wordt ervaren.

### **3.3.2 Inspanning om administratieve lasten te verminderen (o.a. door standaardisatie op te nemen in inkoopdocumenten)**

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin aanbieders en gemeenten zich gezamenlijk inspannen om de administratieve lasten te verminderen.*

### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Standaarden helpen, maar worden niet eenduidig toegepast door gemeenten** - Uit de rapportage effectmeting i-SociaalDomein blijkt dat standaarden van het i-SociaalDomein vaak worden gebruikt (gemiddeld >50%) en resulteren in een reductie van administratieve lasten<sup>2</sup>. Het feit dat gemeenten de standaarden van het i-Sociaal domein verschillend inzetten, hiervan afwijken of aanvullende eisen stellen, resulteert in verschillen tussen gemeenten<sup>2</sup>. Dit staat een optimale reductie van administratieve lasten in de weg. Dit speelt met name een rol voor grotere aanbieders met contracten in meerdere gemeenten<sup>2</sup>.
2. **Experimenteren met ontschotten helpt** - Daarnaast resulteerde het loslaten van fysieke en financiële schotten tussen diverse doelgroepen in (drie) verschillende regio's in vraaggericht en integraal werken en minder administratieve lasten<sup>8</sup>.

### Stand van zaken in de regio

Uit de duidingssessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend en als volgt worden geduid en aangevuld:

1. **Standaarden helpen, maar worden niet hetzelfde toegepast door gemeenten** - In de duidingssessies wordt herkend dat de standaarden van het Ketenbureau i-Sociaal Domein vaker worden gebruikt dan voorheen. Het inkoopproces van verschillende gemeenten wordt daardoor op meer uniforme wijze ingericht, wat in sommige gevallen bijdraagt aan het verminderen van de administratieve lasten. ***Dat veel wordt afgeweken van de standaarden heeft daarentegen een negatief effect.*** Dat geeft onvoldoend eenduidigheid voor aanbieders en het ondermijnt daarmee het nut van de standaarden binnen de inkoop.
2. **Experimenten met ontschotten helpt** - Producten die inzetten op integrale zorg, of die een domeinoverstijgend karakter hebben, worden als positief ervaren. Dit zijn initiatieven die binnen enkele regio's zijn uitgezet.

Overigens is aangegeven dat tijdens contractonderhandelingen bij een aantal ***gemeenten wel ruimte is om de administratieve last te bespreken.*** Het is inmiddels overal onderwerp van gesprek, maar in de praktijk wordt voornamelijk weinig verandering ervaren. Hierbij wordt niet alleen gezocht naar oplossingen in de vorm van standaardisatie, maar ook naar vereenvoudiging en digitalisering van processen. ***Het blijft een opgave om tot praktische administratieve lastenverlichting te komen waarbij aanbieders een vermindering ervaren in de administratieve lasten en gemeenten beleidsvrijheid houden en kunnen sturen op datgene dat zij willen bereiken.***

### 3.3.3 Conclusie actielijn 3

Uit het onderzoek blijkt dat de administratieve last ten gevolge van het inkoopproces als hoog wordt ervaren. Dit wordt veroorzaakt door de hoeveelheid op te leveren gegevens en de grote diversiteit tussen wat gemeenten opvragen gedurende het inkoopproces. Ook wordt als gevolg van contractuele afspraken veel verantwoordingsinformatie uitgevraagd, wat resulteert in een administratieve last achteraf. Vanuit het veld wordt aangegeven dat de beschikbare standaarden van het Ketenbureau kan helpen bij het verminderen van de administratieve lasten. Echter, de ruimte die wordt genomen door gemeenten om te kunnen afwijken, ondermijnt daarbij het effect van de aangedragen standaarden.

Daarnaast is aangegeven dat aan de voorkant gezamenlijk inkopen via een samenwerkingsverband niet altijd resulteert in minder administratieve lasten aan de achterkant.

Dit komt door het op verschillende wijzen door de gemeenten invulling geven op het gebied van verantwoording. Hoofd- en onderaannemerschap wordt veelvuldig benoemd met betrekking tot administratieve lasten. Dit betreffen de administratieve lasten bij het invulling geven van contractafspraken tussen hoofd- en onderaannemer. De administratieve druk is een veelbesproken onderwerp tussen gemeenten en aanbieders, ook tijdens het inkoopproces, waarbij een positief effect van de overleggen op de administratieve lasten bij aanbieders nauwelijks wordt ervaren in de praktijk.

***De algemene conclusie kan worden getrokken dat het gemeenten en aanbieders nog niet is gelukt om een substantiële administratieve lastenverlichting te realiseren binnen het inkoopproces. Het beeld vanuit het literatuuronderzoek wordt in de duidingssessies aangevuld waarin men aangeeft eerder een toename te ervaren in 2020 dan een afname ten opzichte van de voorgaande contracteerperiode. Tijdens het inkoopproces ervaren zowel gemeenten als aanbieders administratieve lasten door de hoeveelheid informatie en de verschillende vormen van informatie die wordt uitgevraagd. Daarnaast wordt het leeswerk genoemd dat vereist is om op uitbestedingen in te schrijven. Positieve ontwikkelingen zijn dat een aantal gemeenten met standaarddocumenten voor de inkoop is gaan werken, minder informatie opvragen en het leeswerk soms weten te beperken. Inkoopstandaarden van het Ketenbureau I-Sociaal Domein dragen bij aan verlichting van administratieve lasten tijdens inkoop, maar doordat gemeenten de aangereikte standaarden verschillend kunnen toepassen is van echte landelijke standaardisering op dit vlak nog onvoldoende sprake.***

### **Ontwikkelambitie**

In een aantal regio's is door aanbieders de wens uitgesproken om meer gelijkheid van inkoopproces, backoffice, en verantwoording vanuit gemeenten richting aanbieders te bewerkstelligen. Daarin zien aanbieders ook graag dat gemeenten jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning gezamenlijk aanbesteden om zo te zorgen voor meer uniformiteit en minder administratieve lasten. Gemeenten geven aan dat het helpt indien de Europese aanbestedingsregels komen te vervallen bij zorgaanbesteding. Rondom problemen vanuit onderaannemerschap zou men graag gezamenlijk de consequenties van hoofd- en onderaannemerschap voor de administratieve lasten willen bespreken en oplossingen met elkaar willen formuleren.<sup>7</sup>

Tevens is er in een viertal regio's door aanbieders de behoefte uitgesproken om het berichtenverkeer meer uniform toe te passen en de door het Ketenbureau aangereikte handreikingen, de standaarden i-Sociaal domein consequenter en op eenduidige wijze toe te passen. De wens vanuit aanbieders is om hierover gelijke afspraken vanuit gemeenten te organiseren door middel van de inkoop.

Men heeft de wens het administratieve proces te reduceren. Zo zouden gemeenten bijvoorbeeld zelf KPI's kunnen opstellen (vanuit de gegevens in hun informatiesysteem) zodat aanbieders alleen afwijkingen hoeven te verantwoorden.

---

<sup>7</sup> Zie ook 3.2.8 Hoofd- en onderaannemerschap



### 3.4 Actielijn 4 – De transformatie verder helpen door inkoop in te richten als continu leer- en verbeterproces (Ontwikkeling)

Actielijn 4 heeft als doel om de transformatie verder te helpen door inkoop in te richten als continu leer- en verbeterproces.

#### 3.4.1 Vormgeven aan de transformatie

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin de inkoop en contractering wordt ingezet als instrument om vorm te geven aan de transformatie.*

#### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Bewuste inzet op behalen transformatiedoelstellingen in de jeugdhulp** - De literatuur geeft indicaties dat gemeenten bewust inzetten op het behalen van transformatiedoelstellingen binnen de jeugdhulp<sup>7</sup> en dat zij hierin een professionaliseringsslag hebben gemaakt<sup>4</sup>. Dit uit zich bijvoorbeeld in het inrichten van een ondersteuningsteam dat de regionale transformatie ondersteunt, het starten van verschillende pilots en het gezamenlijk opstellen van transformatieplannen binnen jeugdhulpregio's<sup>7</sup>. Ook wordt de samenwerking aangegaan met verschillende domeinen en ketenpartners en wordt ingezet op optimalisatie van monitoring- en sturingsinformatie en het meer kostenbewust maken van medewerkers die werken in de toegang<sup>4</sup>. Over de inzet op behalen van transformatiedoelstellingen in de Wmo 2015 geeft de literatuur geen resultaten. Daarnaast blijkt uit de literatuur niet in hoeverre inkoop bewust als instrument wordt ingezet om bij te dragen aan het behalen van transformatiedoelstellingen.
2. **Transformatieplannen worden uitgevraagd als voorwaarde voor het krijgen van een contract** - Gemeenten zijn enthousiast over de mogelijkheden die inkoop hen biedt om te sturen op het vormgeven van de transformatie<sup>16</sup>. Transformatieplannen worden in 2020 in 28% van de contracten als voorwaarde of vereiste voor een contract gesteld<sup>6</sup>. Dit is een stijging van 7% ten opzichte van 2019<sup>6</sup>. In contractonderhandelingen is daardoor meer aandacht voor het vormgeven van de transformatie<sup>6</sup>. Aanbieders wordt veelal gevraagd om in een plan van aanpak uit te leggen hoe zij zullen bijdragen aan het behalen van één of meerdere transformatiedoelen. Deze doelen komen meestal voort uit het beleid van de desbetreffende gemeenten, waarbij preventie, afschaling van de zorgintensiteit, ketensamenwerking en het centraal stellen van de cliënt de meest voorkomende transformatiedoelen zijn<sup>6</sup>.
3. **Grote regionale verschillen of transformatiedoelstellingen worden behaald in de jeugdhulp**. De literatuur geeft een verschillend beeld of transformatiedoelstellingen worden behaald binnen de jeugdhulp. Zo lijkt de realisatie van transformatiedoelstellingen onder druk te staan wegens een stijging in de vraag naar bepaalde zorgvormen, zoals verblijf, en een stijging van het totaal aan uitgaven<sup>4</sup>. Substitutie en uit- en doorstroom lijkt in de meeste regio's uit te blijven, terwijl het andere regio's wel lukt om dit te realiseren<sup>4</sup>. Ook blijkt uit de vierde voortgangsrapportage 'Zorg voor de jeugdhulp' dat langzaam maar zeker de eerste stappen zijn gezet om transformatiedoelstellingen te behalen<sup>7</sup>. Over het behalen van transformatiedoelstellingen in de Wmo 2015 is in de literatuur geen informatie gevonden. Over de mate waarop inkoop bijdraagt aan het al dan niet behalen van transformatiedoelstellingen wordt in de literatuur geen uitspraak gedaan.

### Stand van zaken in de regio

Uit de duidingssessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek deels worden herkend en als volgt worden geduid en aangevuld:

1. **Bewuste inzet op behalen transformatiedoelstellingen in de jeugdhulp** - Tijdens de sessies is duidelijk aangegeven dat inzetten op transformatiedoelstellingen binnen de inkoop wordt herkend door aanbieders, voor zowel de Jeugdwet als de Wmo 2015. ***Dit uit zich meestal in het opstellen van transformatieplannen binnen de inkoopprocedure.*** Daar waar binnen de inkoop niet wordt gevraagd om transformatieplannen, ***is het voor partijen vaak niet duidelijk hoe inkoop ingezet kan worden als middel om de transformatiedoelstellingen te behalen.*** Een aantal aanbieders en gemeenten geeft bovendien aan dat er nog geen gezamenlijk beeld is over wat er precies wordt verstaan onder de transformatiedoelstellingen.
2. **Transformatieplannen worden uitgevraagd als voorwaarde voor het krijgen van een contract** - Het schrijven van plannen wordt herkend, ***echter worden door aanbieders vraagtekens geplaatst bij het vormgeven van opvolging van de plannen in de praktijk.*** Zo geven aanbieders aan dat het tijd kost voordat een plan daadwerkelijk op de werkvloer landt. Ook worden gesprekken over de transformatie niet altijd vertaald naar afspraken in het inkoop- en contracteerproces.
3. **Grote regionale verschillen of transformatiedoelstellingen worden behaald in de jeugdhulp** - De onduidelijkheid zoals beschreven in de publicaties wordt herkend. Het is onduidelijk in hoeverre transformatiedoelstellingen daadwerkelijk worden behaald en men heeft vaak niet inzichtelijk hoe inkoop kan bijdragen aan het behalen van transformatiedoelstellingen. Bovendien is het doel van de transformatie niet altijd duidelijk. Bij een enkele duidingssessie was het voor betrokkenen dan ook nodig om met elkaar het doel van de transformatie naar boven te halen. Met name als sprake is geweest van veel discussie over inkoopprocedures en tariefstelling, ***dan staat het doel van de transformatie laag op de agenda binnen het inkoopproces.*** Dit komt overigens voor binnen zowel de jeugdhulp als de maatschappelijke ondersteuning.

Aanvullend op het literatuuronderzoek is in de duidingssessies veel gesproken over de **definitie van transformatie**: welke transformatie willen we met elkaar bewerkstelligen? In hoeverre spreken we met elkaar (nog steeds) dezelfde taal? In veel regio's is behoefte aan het opnieuw definiëren van de gewenste transformatie en om die vervolgens te vertalen naar de inkoop. De mate waarin hier behoefte aan is, hangt samen met in hoeverre er een regionale visie is en of er goed wordt samengewerkt. Wanneer beide aspecten aanwezig zijn, heeft men een eenduidiger beeld bij de gewenste transformatie. Echter, ook in deze regio's ziet men weer mogelijkheden om nog verder te ontwikkelen en dus opnieuw de gewenste transformatie te definiëren.

#### 3.4.2 Meerjarencontracten

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: De mate waarin meerjarencontracten worden afgesloten die ruimte bieden voor investeringen op de lange termijn.

#### Literatuuronderzoek - bevindingen

1. **Contracten met een minimale looptijd tussen de 1 en 3 jaar komen vaak voor** - Uit de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 blijkt dat contracten met een minimale looptijd

tussen de 1 tot 3 jaar veel voorkomen (50% van alle overeenkomsten in 2020)<sup>6</sup>. Daarnaast zijn er aanvullend veel opties tot verlenging mogelijk<sup>6</sup>.

2. **De opties tot verlenging van de contracten zijn de afgelopen jaren flink toegenomen** - Over de jaren heen is de maximale looptijd van Jeugdwetcontracten flink toegenomen. Waar in 2018 20% van de contracten een maximale looptijd had van meer dan 6 jaar, betreft dit percentage in 2020 62%<sup>6</sup>. Ook binnen de Wmo 2015 is vaker sprake van contracten met een langere looptijd. Er is met name een groei zichtbaar in de contracten met looptijden van 9 tot 12 jaar<sup>6</sup>.
3. **Onduidelijk of lange looptijd van contracten financiële zekerheid biedt** - Hoewel er contracten worden afgesloten met een looptijd langer dan één jaar, blijkt uit de literatuur niet in hoeverre deze contracten bewust worden afgesloten en of ze aanbieders de ruimte en (financiële) zekerheid geven die nodig is om transformatiedoelstellingen na te streven.

#### *Stand van zaken in de regio*

Uit de duidingssessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend en als volgt worden geduid en aangevuld:

1. **Contracten met een minimale looptijd tussen de 1 en 3 jaar komen vaak voor** - Dit wordt herkend in het veld. **Contractering langer dan 3 jaar komt ook voor. Wel bestaat er variatie in de praktijk** betreffende het al dan niet jaarlijks aanpassen van delen van afspraken, tarieven en het aanpassen van de overeenkomsten. Niet ieder langlopend contract resulteert daardoor in meer zekerheid.
2. **De opties tot verlenging van contracten zijn de afgelopen jaren flink toegenomen** - Dit is zeker herkenbaar en vanuit aanbieders is aangegeven **dat dit rust geeft**. Hierbij wordt voornamelijk de rust wegens het niet ieder jaar opnieuw hoeven doorlopen van arbeidsintensieve aanbestedingsprocedures genoemd.
3. **Onduidelijk of lange looptijd van contracten financiële zekerheid biedt** - Hoewel aanbieders aangeven dat meerjarencontracten rust geven, speelt het middels een meerjarencontract verkrijgen van financiële zekerheid in mindere mate een rol. Meerjarencontracten worden op dit moment niet bewust als middel ingezet om zekerheid te bieden. Bovendien geven aanbieders aan dat financiële zekerheid niet enkel wordt bereikt middels meerjarencontracten. Tariefstelling, budgetplafonds en het groeiend aantal aanbieders in sommige regio's zijn factoren die (financiële) onzekerheid met zich meebrengen en **kunnen werken als een rem op het durven investeren**.

#### **3.4.3 Nieuwe toetreders en nieuw aanbod**

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin het inkoopproces ruimte biedt voor het toetreden van nieuwe (innovatieve) aanbieders en het inkoopproces dit stimuleert en de mate waarin er ruimte is voor nieuw aanbod (inclusief maatwerkcontracten).*

#### *Literatuuronderzoek - bevindingen.*

1. **Weinig informatie over ruimte voor nieuwe toetreders en nieuw aanbod** - De literatuur geeft weinig beschrijvingen over de mate waarin het inkoopproces ruimte biedt voor het toetreden van nieuwe innovatieve aanbieders en de mate waarin er ruimte is voor nieuw aanbod (inclusief maatwerkcontracten). Enkele beschrijvingen in de literatuur indiceren dat gemeenten bewust ruimte bieden voor het toetreden van nieuwe aanbieders en ruimte geven voor innovatie en nieuw aanbod<sup>16,20</sup>.

Verder is beschreven dat de wens van sommige gemeenten om een beperkt aantal aanbieders te selecteren, op gespannen voet staat met het stimuleren van innovatie<sup>16</sup>.

#### *Stand van zaken in de regio*

Uit de duidingssessies zijn de volgende resultaten opgehaald:

1. **Weinig informatie over ruimte voor nieuwe toetreders en nieuw aanbod** - Over het algemeen ervaren gemeenten een toename van het aantal aanbieders. Bovendien wordt in veel gemeenten de inkoopprocedure open house toegepast, waardoor het mogelijk is om deze nieuwe aanbieders te contracteren. Dit maakt dat het veld aangeeft **ruimte te voelen voor nieuwe toetreders**. In tegenstelling hierop zijn er ook gemeenten die bewust kiezen voor een meer selectieve inkoopprocedure en het reduceren van het aantal gecontracteerde aanbieders. De effecten op de ruimte voor nieuwe toetreders en nieuw aanbod zijn in deze gevallen vaak nog niet inzichtelijk. Aanvullend is in de duidingssessies aangegeven dat de meningen over vernieuwing verschillen. Over het algemeen **vindt men dat er weinig sprake is van 'echte' vernieuwing in concepten of jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning**. Binnen enkele regio's is wel over vernieuwing gesproken, welke meestal buiten de reguliere inkoop plaatsvindt, namelijk door middel van pilots, waar dan specifieke financieringsmogelijkheden voor worden ingezet.

#### **3.4.4 Aanbieders onterecht geselecteerd**

In het analysekader is dit onderdeel beschreven als: *De mate waarin het inkoopproces ruimte biedt voor gereguleerde concurrentie: de juiste aanbieders worden geselecteerd o.b.v. bijdrage aan ondersteunen transformatie.*

#### *Literatuuronderzoek - bevindingen*

1. **Geen beeld te vormen over onterechte selectie van aanbieders** - Vanuit de literatuur kan er geen beeld gevormd worden over de mate van selectie van aanbieders o.b.v. hun bijdrage aan het transformatieproces en de mogelijke impact daarvan.

#### *Stand van zaken in de regio*

Uit de duidingssessies blijkt dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek grotendeels worden herkend en als volgt geduid en aangevuld:

1. **Geen beeld te vormen over onterechte selectie van aanbieders** - Er is tijdens de duidingssessies geen nieuwe informatie opgehaald over dit onderwerp. Men verbindt dit onderwerp aan de onderwerpen onder paragraaf 3.4.3. en aanbieders ervaren tijdens de inkoop ruimte voor nieuw toetredende partijen.

#### **3.4.5 Conclusie actielijn 4**

Uit het onderzoek blijkt dat er ruimte is voor nieuwe aanbieders. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor innovatie, maar die vinden over het algemeen plaats buiten de reguliere inkoop, namelijk door middel van pilots waarvoor aparte financieringsmogelijkheden zijn. Er is een trend naar meerjarencontracten, maar dit resulteert niet automatisch in meer zekerheid en investeringsruimte. Zaken als tariefstelling en budgettering zijn hierin factoren die onzekerheid met zich meebrengen. Het komt ook voor dat onderdelen van meerjarencontracten bij een jaarovergang worden gewijzigd, waarnaar partijen zich dan opnieuw hebben te verhouden.

De transformatie als onderwerp is in meerdere gemeenten onderdeel geworden van de inkoop, wat zich uit in het opstellen van transformatieplannen door aanbieders als onderdeel van het aanbestedingsproces. Zowel de literatuur als het veld geven onvoldoende informatie over het effect van de inkoop als instrument op het behalen van de transformatiedoelstellingen. Wel blijkt vanuit de duidingssessies dat daar waar gewerkt wordt aan een gedeelde visie en het vormgeven van integrale jeugdhulp en/of maatschappelijke ondersteuning, men met elkaar het gesprek aangaat hoe vorm gegeven kan worden aan de transformatiedoelstellingen.

In veel regio's is onduidelijkheid over de definitie van de transformatie. In nagenoeg alle regio's is behoefte aan het opnieuw definiëren van de gewenste transformatie. Vervolgens ziet men graag dat de gesprekken hierover input geven voor de inkoop en contractering en dat gemeenten en aanbieders elkaar scherp houden op de gemaakte afspraken.

***De algemene conclusie kan worden getrokken dat In het sociaal domein deels wordt ingezet op vormgeving van de transformatie door middel van de inzet van inkoopinstrumenten. Inkoop biedt ruimte voor nieuwe toetreders en nog in mindere mate voor innovatie. De oorzaak hiervoor lijkt vooral te maken te hebben met het niet scherp hebben van de gewenste transformatie in de regio en de geringe sturing op transformatiedoelstellingen gedurende de contractperiode. Volgens gemeenten en aanbieders valt er nog winst te behalen als het gaat om het weloverwogen inzetten van inkoop en contractering, om zo meer richting te geven aan het vormgeven van de transformatie. Het landelijk beeld is wel dat in de meeste regio's zowel gemeenten als aanbieders hun verantwoordelijkheid willen nemen om gezamenlijk transformatieplannen te ontwikkelen en die te implementeren. Het afsluiten van meerjarencontracten zonder deze tussentijds te wijzigen, werkt bevorderend om gezamenlijk gedurende een langere periode hieraan te werken.***

### **Ontwikkelambitie**

De ambitie is om de transformatieopgave verder te concretiseren, startend vanuit een gezamenlijke en integrale (regionale) visie met daarbij een eigen rol voor de verschillende partijen. Het WAT ligt hiervoor bij de gemeenten en het HOE bij de aanbieders. Dit kan met behulp van een ontwikkelagenda en ontwikkelafels worden uitgevoerd. Meerjarige contracten met een select aantal aanbieders ondersteunen het samenwerken aan en concretiseren van de transformatieopgave.

Het stimuleren door middel van inkoop op het gebied van innovatie van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning is een veelgehoorde ambitie, waarbij het inzetten van pilots als een goed middel wordt gezien. Genoemde innovaties zijn: individuele maatwerkvoorziening omvormen naar algemene voorzieningen, transformatie van verblijf naar ambulante voorzieningen, inclusief hoe om te gaan met preventief werken en risico's, verbeteren van samenwerking met het onderwijs en de gemeentelijke toegang.

## 4. Conclusie

Dit onderzoek heeft als doel om de stand van de inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning in Nederland in kaart te brengen. Dit hoofdstuk beschrijft het landelijke beeld (4.1) en de gewenste ontwikkelingen die gemeenten en aanbieders willen zetten betreffende inkoop en aanbesteden van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning (4.2). De conclusies worden in bijlage I grafisch weergegeven in een infographic.

### 4.1 Conclusies landelijk beeld

Op basis van de geschetste resultaten in hoofdstuk 3 kunnen de volgende conclusies getrokken worden ten aanzien van het landelijk beeld:

- 1. Gemeenten en aanbieders zetten in op kennisdeling op het gebied van inkoop in het sociaal domein. Ook is er aandacht voor het meer in gezamenlijkheid ontwikkelen en inzetten van inkoop en contractering als instrument.** Gemeenten en aanbieders hebben geleerd en experimenteren ook nog steeds. Met name tijdens de voorbereiding op de inkoop is er nog winst te behalen op het beter overzien en bespreken van de consequenties van de gekozen inkoopinstrumenten voor de betrokken partijen. Daarnaast bestaan er grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om het (gestructureerd) vormgeven van het leerproces. Aanbieders en gemeenten zien een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het leerproces. Tegelijkertijd verwachten zij een proactieve rol vanuit de gemeente in de rol van opdrachtgever op thema's zoals complexe casuïstiek en samenwerking in de keten. **Vanuit voorliggend onderzoek kan worden geconcludeerd dat inkoopinstrumenten meer bewust zijn ingezet door gemeenten of dat juist bewust niet wordt meegegaan in de trend.** De trends op het gebied van inkoopinstrumenten uit de Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020 worden in dit onderzoek onderschreven. Dit betreft de trends: 1) toename in selectieve inkoopprocedures, 2) toename gedifferentieerde inkoop en 3) introductie van Onderhandelingsprocedure Sociaal Domein. In aanvulling op voorliggend onderzoek kan worden geconcludeerd dat deze inkoopinstrumenten bewuster zijn ingezet door gemeenten of dat juist bewust niet wordt meegegaan in de trends.
- 2. Het sociaal domein wordt gekenmerkt door grote diversiteit in de mate van en de kwaliteit van samenwerking tussen gemeenten en aanbieders.** Ontwikkelingen zijn er zeker, op het gebied van het initiëren van de dialoog, visieontwikkeling, en het zoeken naar integraliteit. Er is nog onvoldoende sprake van een samenhang in aanpak vanuit een gedeelde visie om goede zorg en ondersteuning door samenwerking met inkoop tussen alle partijen in een regio te realiseren. Over kwaliteit wordt wel gesproken aan de hand van kwaliteitscriteria, maar hoe aan te sturen op kwaliteit van ondersteuning door middel van inkoop en met welk instrumentarium is nog een zoektocht voor de gemeenten. Tot slot blijkt hoofd- en onderaannemerschap inhoudelijk een ingewikkeld punt te zijn, bijvoorbeeld als het gaat om het maken van afspraken over de kwaliteit van de ondersteuning en de administratieve processen. De dialoog op dit thema moet nog op gang komen.
- 3. Het is gemeenten en aanbieders nog niet gelukt om een substantiële administratieve lastenverlichting te realiseren binnen het inkoopproces.** Het beeld vanuit het literatuuronderzoek wordt in de duidingssessies aangevuld waarin men aangeeft eerder een toename te ervaren in 2020 dan een afname ten opzichte van de voorgaande contracteerperiode.

Tijdens het inkoopproces ervaren zowel gemeenten als aanbieders administratieve lasten door de hoeveelheid informatie en de verschillende vormen van informatie die wordt uitgevraagd. Daarnaast wordt het leeswerk genoemd dat vereist is om op uitbestedingen in te schrijven. Positieve ontwikkelingen zijn dat een aantal gemeenten met standaarddocumenten voor de inkoop is gaan werken, minder informatie opvragen en het leeswerk soms weten te beperken. Inkoopstandaarden van het Ketenbureau I-Sociaal Domein dragen bij aan verlichting van administratieve lasten tijdens inkoop, maar doordat gemeenten de aangereikte standaarden verschillend kunnen toepassen is van echte landelijke standaardisering op dit vlak nog onvoldoende sprake.

4. **In het sociaal domein wordt deels ingezet op vormgeving van de transformatie door middel van de inzet van inkoopinstrumenten.** Inkoop biedt ruimte voor nieuwe toetreders en nog in mindere mate voor innovatie. De oorzaak hiervoor lijkt vooral te maken te hebben met het niet scherp hebben van de gewenste transformatie in de regio en de geringe sturing op transformatiedoelstellingen gedurende de contractperiode. Volgens gemeenten en aanbieders valt er nog winst te behalen als het gaat om het weloverwogen inzetten van inkoop en contractering, om zo meer richting te geven aan het vormgeven van de transformatie. Het landelijk beeld is wel dat in de meeste regio's zowel gemeenten als aanbieders hun verantwoordelijkheid willen nemen om gezamenlijk transformatieplannen te ontwikkelen en die te implementeren. Het afsluiten van meerjarencontracten zonder deze tussentijds te wijzigen, werkt bevorderend om gezamenlijk gedurende een langere periode hieraan te werken.

#### 4.2 Conclusies ontwikkelambitie

Elke regio heeft tijdens de duidingssessie in gezamenlijkheid of in de interviewronde een ontwikkelambitie geformuleerd passend bij de opgave waar de regio voor staat. Er kan geconcludeerd worden dat het landelijke beeld is dat men voornamelijk ambities heeft op het gebied van samenwerking, zowel tussen gemeenten en aanbieders, als ook tussen gemeenten onderling, corresponderend met actielijn 2. Men ziet inkoop als een instrument om deze ambities te kunnen gaan verwezenlijken. Vertegenwoordigers van gemeenten, aanbieders en cliënten benoemen de volgende ontwikkelpunten het meest:

1. **Gezamenlijk opstellen van een gedeelde visie voorafgaand aan de inkoop** - over bijvoorbeeld de inrichting van het zorglandschap in de regio en kwaliteit van ondersteuning. Doel daarvan is om meer eenduidigheid en samenhang te creëren gedurende de inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.
2. **Voeren van de dialoog en verbeteren van de kwaliteit van de dialoog tijdens de voorbereiding van de inkoop** - door meer ruimte te creëren voor inhoudelijke onderwerpen. Dit komt ook de visievorming ten goede en van daaruit kan de vertaling worden gemaakt naar (regionale) sturing met inkoop als instrument.
3. **De vertaling van de opbrengsten van dialoog in de inkoopcyclus naar praktijk** - waarbij input vanuit de dialoog verder wordt vertaald en geconcretiseerd in het aangaan van contracten, het maken van transitieplannen voor het sociaal domein en de contractuitvoering/praktijk.
4. **Bestendigen en versterken van de regionale samenwerking door middel van inkoop** - zodat ruimte ontstaat voor meer uniformiteit in regionale inkoopprocessen, gegevensuitwisseling rond contractbepalingen, ontschotting en het betrekken van de cliënt tijdens het inkoopproces.

Daarnaast is de hoop van deelnemers aan de duidingssessie dat regionale samenwerking bijdraagt aan standaardisatie in de regio en daarmee het verminderen van de administratieve lasten.

5. **Het stimuleren door middel van inkoop van de integrale benadering van de zorgvraag van de cliënt** - zodat het (met behulp van netwerkorganisaties) lukt om over de verschillende hulpdomeinen voor de cliënt op elkaar af te stemmen en te vereenvoudigen. Deelnemers aan de duidingssessie merken op dat als de hulp vanuit het perspectief van de cliënt wordt georganiseerd in plaats van iedere gemeente en aanbieder vanuit eigen perspectief, domein, en financiering, de cliënt beter en meer in onderlinge samenhang kan worden ondersteund.

Wanneer nader gekeken wordt naar de verschillen tussen regio's kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- Regio's die reeds integraal samenwerken hebben veelal meer ambitie om de lerende omgeving uit te breiden en de transformatieopgave verder te concretiseren, dan regio's waar de samenwerking nog op gang moet komen.
- De ontwikkelambitie in de laatste inkoopronde van de inkoop binnen de Jeugdwet focust zich meer op het ontwikkelen van het opdrachtgeverschap en het verminderen van administratieve lasten, dan inkoop in voorgaande jaren.
- Binnen de maatschappelijke ondersteuning op het gebied van inkoop zijn alle ontwikkelpunten verbonden aan het verbeteren van de samenwerking. De onderwerpen zoals het ontwikkelen van een gedeelde visie, het voeren van dialoog en het vormgeven aan kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning zijn als ontwikkelpunten het meest genoemd. Daarmee ligt de focus van ontwikkeling op actielijn 2 van het programma.





## Bijlage II. Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
CR	Cliëntenraad
DAS	Dynamisch Aankoopstelsel
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GI	Gecertificeerde Instelling
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Jw	Jeugdwet
KPI	Kritieke Prestatie Indicator
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCO	Onafhankelijke Cliënt Ondersteuning
OSD	Onderhandelingsprocedure Sociaal Domein
SAP	Standaard administratie protocol
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten (brancheorganisatie)
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo 2015	Wet maatschappelijke ondersteuning
Zvw	Zorgverzekeringswet

### Bijlage III. Samenstelling begeleidingscommissie

Naam	Functie	Organisatie
<b>Rik Poelstra</b>	Senior beleidsmedewerker	Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein
<b>Marieke Verhorst</b>	Beleidsmedewerker Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein	Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein
<b>André Schoorl</b>	Senior adviseur	Ministerie VWS - directie DMO
<b>Gregor Neggens</b>	Juridisch beleidsadviseur	Ministerie VWS - directie Jeugd
<b>Mechteld Beentjes</b>	ZZP Projectleider, Inkoop- en Contractmanager, Adviseur Sociaal Domein	o.a. contractmanager Wmo voor Gemeente Zaanstad gedurende looptijd onderzoek
<b>Kees Verhaar</b>	Ketencoördinator Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden Projectleider Resultaat Programmteam Inkoop	Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden
<b>Ronald Zoutendijk</b>	Bestuurder	Siriz
<b>Eldrid Bron</b>	Beleidsmedewerker	Zorghuisnl
<b>Jurgen Vos</b>	Projectleider	Q-Consult
<b>Noortje Molenaar</b>	Projectleider	Q-Consult

## Bijlage IV. Bronnen literatuuronderzoek

In het literatuuronderzoek zijn alle relevante stukken meegenomen welke zijn gepubliceerd in de periode van 2017 tot en met september 2020.

1. KPMG (2019). (Ont)Regel de Zorg Statusrapport Merkbaarheidsscan, geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/documenten/rapporten/2019/10/04/ontregel-de-zorg>.
2. Q-Consult Zorg (2020). Enquête administratieve lasten van het Ketenbureau i-Sociaal Domein.
3. Deloitte (2020). Rapport aanbestedingen in het sociaal domein: Studie naar de uitvoeringslasten en grensoverschrijdendheid. Nederlands addendum
4. KPMG (2020). Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen
5. PPRC (2019). Monitor gemeentelijke zorginkoop 2019
6. PPRC (2020). Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020
7. Stuurgroep Zorg voor de Jeugd (2020). Vierde voortgangsrapportage Actieprogramma Zorg voor de Jeugd
8. Min VWS, NDSO, VNG en KPMG (2017). Wmo 2015 in uitvoering - gezamenlijk de vernieuwing doorzetten
9. Zunderdorp beleidsadvies & management (2018). Rapport 'Met andere ogen'
10. ZonMw (2018). Eerste evaluatie jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie
11. ICSB Marketing en Strategie (2018). Rapportage ActiZ onderzoek sociaal domein 2018
12. Marleen van Aggelen Onderzoek en advies (2019). Outcome-indicatoren in de jeugdhulp Inventarisatie naar het gebruik door jeugdhulpaanbieders en gemeenten (voor NJI)
13. AEF (2020). Analyse voor zorginkoop 2020 (ioV VGN)
14. NIVEL (2019). De jeugd-GGZ na de Jeugdwet: een onderzoek naar knelpunten en kansen
15. Berenschot (2020). Evaluatie AMvB reële prijs Wmo 2015
16. RVS (2017). Inkoop safari - Verkenning van de praktijk van zorginkoop
17. Q-Consult Zorg (2017). Rapportage van de case study (Sturing op de) inkoop van jeugdhulp
18. PBLQ (2020). Rekenkamers over het sociaal domein
19. Significant (2019). Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten
20. Sociaal Cultureel Planbureau (2018). De Wmo 2015 in de praktijk - De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning
21. I&O Research (2019). Rapport decentralisatie sociaal domein
22. Jb Lorenz (2018). En de rekening komt later. Een onderzoek naar het verminderen van administratieve lasten in de verantwoording van jeugdhulpaanbieders aan gemeenten.
23. Jeugdzorg Nederland (2018). Enquête vermijdbare administratieve lasten
24. (Ont)regel de zorg (2019). De Paarse lijnen uit de landelijke schrapdag Jeugd
25. PPRC (2018). Monitor gemeentelijke zorginkoop 2018
26. VNG (2020). Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein - Inhoudelijke bevindingen na tien visitaties

## Bijlage V. Werkwijze literatuuronderzoek

Voor het onderzoek wordt een literatuuronderzoek uitgevoerd. In onderstaande tabel is aangegeven hoe het literatuuronderzoek is aangepakt.

Onderdelen	Criterium
<b>Zoeksleutels</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zorginkoop/zorgverkoop/zorgcontractering</li> <li>• Zorginkoop - zorgvormen</li> <li>• Zorginkoop - instrumenten</li> <li>• Zorginkoop - classificaties</li> <li>• Zorginkoop - bekostiging</li> <li>• Zorginkoop Agency theorie</li> <li>• Zorginkoop Stewardship theorie</li> <li>• Nederland</li> <li>• Gemeenten</li> <li>• Zorgaanbieders</li> <li>• Administratieve lasten</li> <li>• Jeugdwet/-hulp/Wmo</li> <li>• Periode 2017 - 2020</li> </ul>
<b>Aanvullen zoeksleutels</b>	Tijdens het zoeken zijn, op basis van associatie, de zoeksleutels verder aangevuld en zijn de literatuurlijsten van de gevonden onderzoeken doorgenomen om aanvullende relevante onderzoeken te vinden.
<b>Inclusiecriteria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportages/onderzoeken gepubliceerd vanaf 2017</li> <li>• Qua inhoud gaan de rapportages/onderzoeken over de <i>stand van zaken in de praktijk</i></li> <li>• Artikelen/rapportages zijn regionaal of landelijk</li> <li>• De primaire focus van de inhoud hoeft niet per se inkoop en contractering te zijn, als het maar als onderdeel terugkomt</li> </ul>
<b>Exclusiecriteria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Literatuur met onderzoek scope buiten Nederland</li> <li>• Literatuur met brondata over contractering van 2016 of eerder</li> <li>• Rapporten waarvan er een recentere versie beschikbaar is</li> <li>• Praktijkvoorbeelden van individuele (centrum)gemeenten/regio's</li> <li>• Samenvattingen/artikelen op basis van onderzoeken die al zijn geïncludeerd</li> <li>• Blogs en nieuwsberichten</li> <li>• Inkoopprocedures van individuele (centrum)gemeenten/regio's</li> <li>• Handreikingen voor inkoop en contractering</li> <li>• Theoretische beschouwingen over inkoop en contractering</li> </ul>
<b>Bronnen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aangereikte literatuur door begeleidingscommissie en opdrachtgever</li> <li>• Internetcheck op relevantie en (semi) wetenschappelijke argumentatie</li> <li>• Websites van consultancy- en onderzoeksbureaus (PPRC, KPMG, M&amp;I partners, Pianoo, Q-Consult Zorg, Zunderdorp, Berenschot, Jb Lorentz, Nivel)</li> <li>• Websites van branchepartijen (ActiZ, Jeugdzorg Nederland, Valente, VGN, VNG)</li> <li>• Wetenschappelijke bladen over inkoop en procurement</li> <li>• Wetenschappelijke databases</li> </ul>
<b>Toets volledigheid</b>	Volledigheid is getoetst door in de initiatiefase de zoekcriteria en zoekresultaten voor te leggen aan de begeleidingscommissie.

## Bijlage VI. Vragenlijst

Voor iedere duidingssessie is de deelnemers gevraagd een vragenlijst in te vullen. De vragenlijst start met een aantal algemene vragen, van deze vragen zijn de antwoord opties weergegeven. Daarna zijn de deelnemers gevraagd om per actielijn op de onderwerpen van het analysekader een score te geven aan de onderwerpen op een schaal van 1 tot 5.

### Onderzoek stand inkoop sociaal domein

*Beste deelnemer,*

*Dank dat u de moeite wilt nemen om de bijgaande vragenlijst in te vullen! Op deze manier werkt u mee aan het onderzoek naar de stand van zaken rondom inkoop in het sociaal domein. U bent uitgenodigd om als deelnemer aan het onderzoek mee te werken door aan te sluiten bij de duidingssessie in uw regio. Om zoveel mogelijk informatie te kunnen ophalen tijdens de sessies willen wij u vragen om voorafgaand aan de bijeenkomst de bijgaande vragenlijst in te vullen.*

### De vragenlijst

*De vragenlijst start met een aantal algemene vragen om de antwoorden te kunnen koppelen aan de achtergrond van de deelnemers en richt zich op: (centrum)gemeente, aanbieder, regio (door plaatsnaam duidingssessie), Wmo, Jeugdwet of beiden. Deze informatie wordt geanonimiseerd toegepast, zowel in de sessies als ook in de rapportage. Wel helpt het om antwoorden te kunnen duiden, zowel in de analyse als ook tijdens de sessies.*

*Na de eerste pagina kent de vragenlijst nog 4 pagina's waarin u wordt gevraagd om 20 onderwerpen te scoren in een score van 1 tot en met 5. Per onderwerp is toegelicht wat de verwachting is per score onderdeel. Wij realiseren ons dat wellicht niet altijd 100% wordt voldaan aan een bepaalde beschrijving, maar wij willen u vragen om naar eigen inzicht een zo goed mogelijk antwoord te geven. Het formulier is zo ingericht dat u op alle vragen antwoord dient te geven, ook als er wat twijfel bestaat. Hiervoor is gekozen om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen. Tijdens de duidingssessies is er ruimte om over de uitkomsten van de vragenlijst met elkaar van gedachten te wisselen.*

*Nogmaals dank voor uw deelname en wij hopen u te ontmoeten tijdens de duidingssessie.*

*Vriendelijke groeten,*

*Namens het Projectteam Q-Consult Zorg*

*Jurgen Vos*

*Jurgen.vos@qconsultzorg.nl*

### Algemene vragen

In welke plaats gaat u deelnemen aan de duidingssessie?

Vanuit welk achtergrond beantwoord u de vragen? Vanuit een:

- Centrumgemeente
- Gemeente (niet zijnde centrumgemeente)
- Zorgaanbieder

Vanuit welke wetgeving beantwoord u de vragen? Vanuit:

- Wmo
- Jeugdwet
- Zowel Wmo als Jeugdwet

Verloopt de zorginkoop in uw regio:

- In een inkoop Samenwerkingsverband
- Per gemeente
- Beide komt voor in de regio

### **Actielijn 1: weloverwogen inzet van inkoop en contractering (kennis)**

#### 1. Kennis sociaal domein

- De mate waarin aanbieders en gemeenten kennis hebben over de Wmo2015 en de Jeugdwet en de mate waarin zij ervaren dat deze informatie voldoende beschikbaar is.

#### 2. Kennis inkoop en contractering in het sociaal domein

- De mate waarin aanbieders en gemeenten kennis hebben over de verschillende inkoopinstrumenten en de mate waarin zij ervaren dat deze informatie voldoende beschikbaar is

#### 3. Opdrachtgeverschap

- De mate waarin (regio)gemeenten zich bewust opstellen als opdrachtgever en de verantwoordelijkheid nemen voor de taken en consequenties die dit met zich meebrengen.

#### 4. Visie op inkoop en bewuste inzet inkoopinstrumenten

- De mate waarin gemeenten inkoop en contractering bewust inzetten om hun visie te verwezenlijken en de consequenties van de gemaakte keuzes overzien.

#### 5. Lerende omgeving

- De mate waarin aanbieders en gemeenten continu en bewust bezig zijn met leren en ontwikkelen in het sociaal domein.

### **Actielijn 2: Goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor de cliënt en kwetsbare burger (samenwerking)**

#### 6. Gedeelde visie

- De mate waarin er sprake is van een gedeelde visie op inrichting van het sociaal domein (gedeeld= herkenbaar en gedragen door alle relevante partijen uit de regio).

#### 7. Dialoog

- De mate waarin gemeenten, aanbieders en/of inwoners met elkaar het gesprek aangaan in de inkoop(beleid)cyclus.

#### 8. Kwaliteit

- De mate waarin kwaliteit onderdeel is van de inkoop.

#### 9. Transparantie

- De mate waarin aanbieders en gemeenten informatie met elkaar uitwisselen om te komen tot inkoop van goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.

#### 10. Integrale benadering van de ondersteuningsvraag van de burger

- De mate waarin de burger en zijn ondersteuningsvragen (mogelijk domeinoverstijgend) wordt gekend en geholpen (indien nodig m.b.v. maatwerkafspraken)

#### 11. Toezicht en handhaving

- De mate waarin er een visie op toezicht en handhaving is ontwikkeld inclusief passende middelen om de kwaliteit van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning te waarborgen.

#### 12. Regionale samenwerking

- De mate waarin gemeenten bewust regionaal samenwerken om gezamenlijk goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning te kunnen inkopen (zodat het zorglandschap in de regio samenhangend en compleet is en zorgaanbieders die in meerdere gemeenten actief zijn te maken hebben met één duidelijke beleidsrichting).

#### 13. Hoofd- en onderaannemerschap

- De mate waarin hoofd- en onderaannemerschap zo is vormgegeven dat goede jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning geboden kan worden (toegankelijk, kwaliteit en continuïteit van zorg, transparant) en het beleid uitvoerbaar is voor aanbieders.

### **Actielijn 3: Minder administratieve lasten door inkoop (standaardisatie)**

#### 14. Administratieve lasten inkoop

- De mate waarin partijen administratieve lasten ervaren ten gevolge van het inkoopproces.

#### 15. Administratieve lasten contracten

- De mate waarin partijen administratieve lasten ervaren ten gevolge van gemaakte (en gedurende de looptijd van het contract gewijzigde) contractuele afspraken.

#### 16. Inspanning om administratieve lasten te verminderen (o.a. door standaardisatie)

- De mate waarin zorgaanbieders en gemeenten zich gezamenlijk inspannen om de administratieve lasten te verminderen.

#### 17. Vormgeven aan transformatie

- De mate waarin de inkoop en contractering wordt ingezet als instrument om vorm te geven aan de transformatie.

### **Actielijn 4: De transformatie ondersteunen (ontwikkeling)**

#### 18. Meerjarencontracten

- De mate waarin meerjarencontracten worden afgesloten die ruimte bieden voor investeringen op de lange termijn.

#### 19. Nieuwe toetreders en nieuw aanbod

- De mate waarin het inkoopproces ruimte biedt voor het toetreden van nieuwe innovatieve aanbieders en dat het inkoopproces dit stimuleert en de mate waarin er ruimte is voor nieuw aanbod (inclusief maatwerkcontracten).

#### 20. Juiste aanbieders geselecteerd

- De mate waarin het inkoopproces ruimte biedt voor gereguleerde concurrentie: de juiste aanbieders worden geselecteerd o.b.v. bijdrage aan ondersteunen transformatie.