



# Inkoop jeugdhulp door gemeenten

Hoe zit het? Facts & Figures



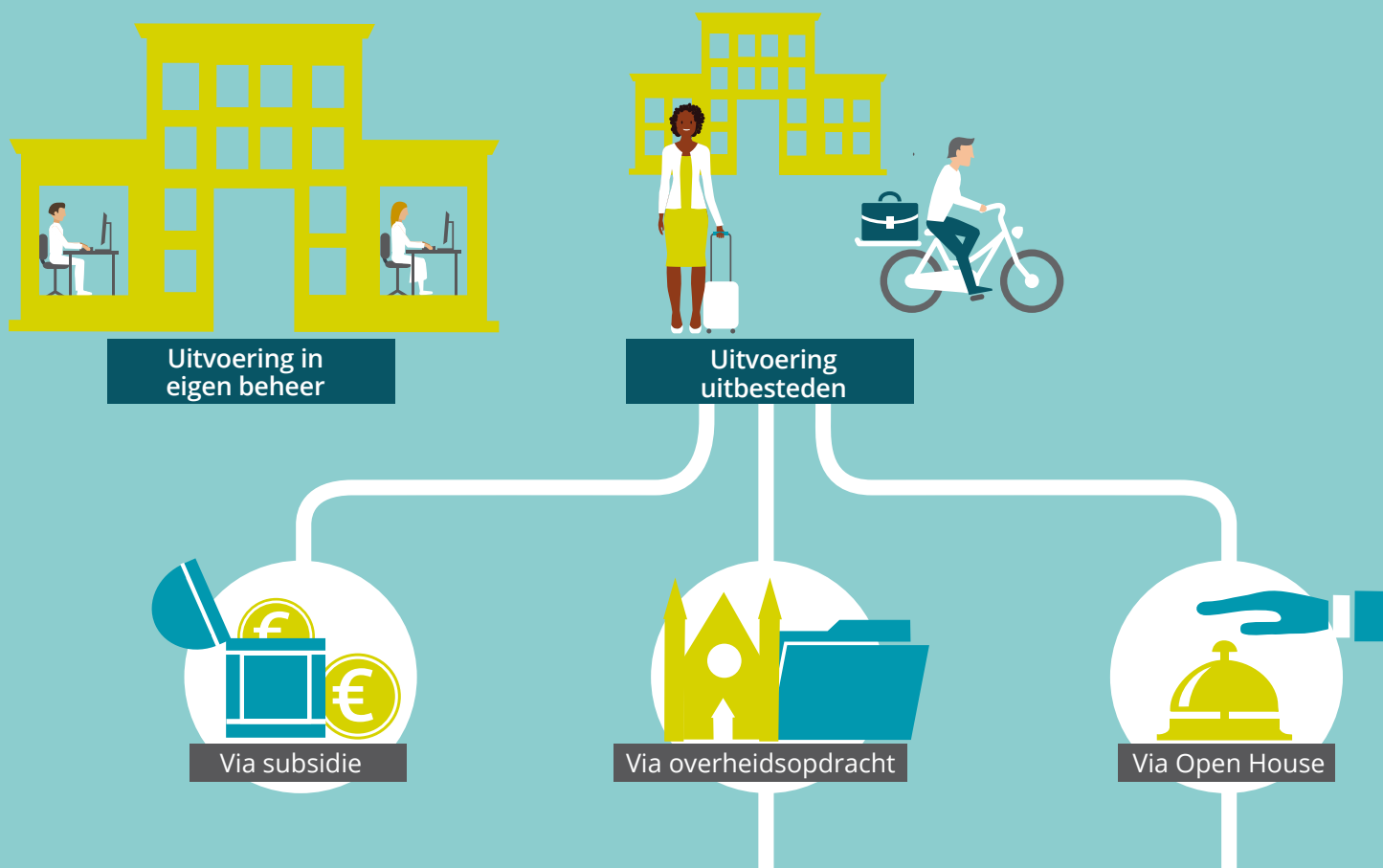
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de jeugdhulp en schakelen jeugdhulpaanbieders in voor de uitvoering. De gemeente moet belangrijke keuzes maken: hoe de toegang tot jeugdhulp wordt geregeld, welke hulp aanbieders leveren en op welke manier de hulp wordt bekostigd. Als de gemeente deze keuzes heeft gemaakt, kan zij in het inkoopproces afspraken maken met aanbieders en contracten afsluiten.

In de praktijk zijn er tal van bijkomende overwegingen die meespelen bij het inrichten van het inkoopproces. Bovendien kunnen gemeenten meerdere inkoopprocessen inrichten voor verschillende soorten hulp. Dit korte overzicht gaat niet in op de manier waarop gemeenten hierin tot een onderbouwde keuze kunnen komen. Het document geeft de belangrijkste opties weer in het inkoopproces en schetst de voor- en nadelen. Het is bedoeld om gemeenten en andere organisaties inzicht te geven in het inkoopproces.

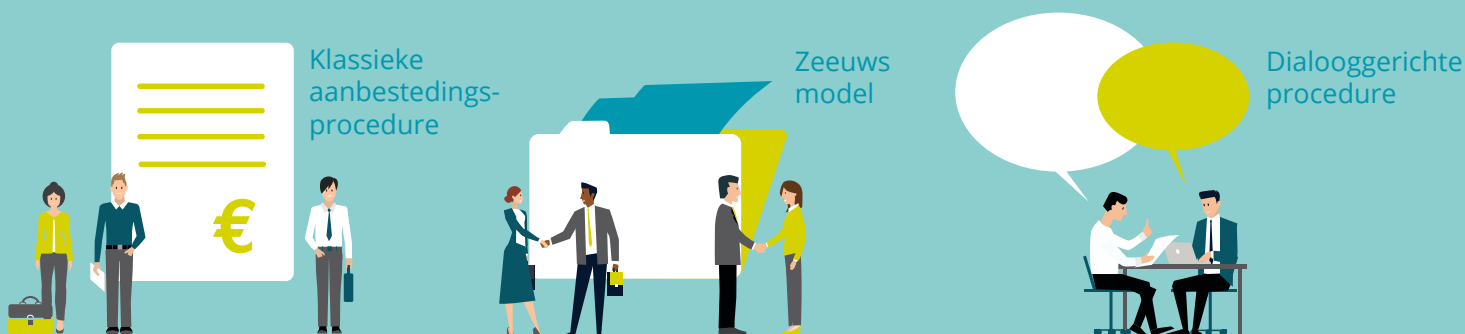


# Inkoop jeugdhulp door gemeenten

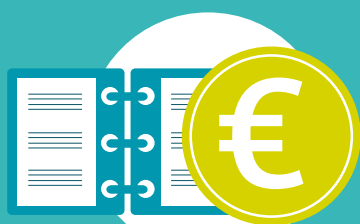
## Hoe zit het?



### Procedures om te komen tot overeenkomsten



### Bekostiging



Productiebekostiging



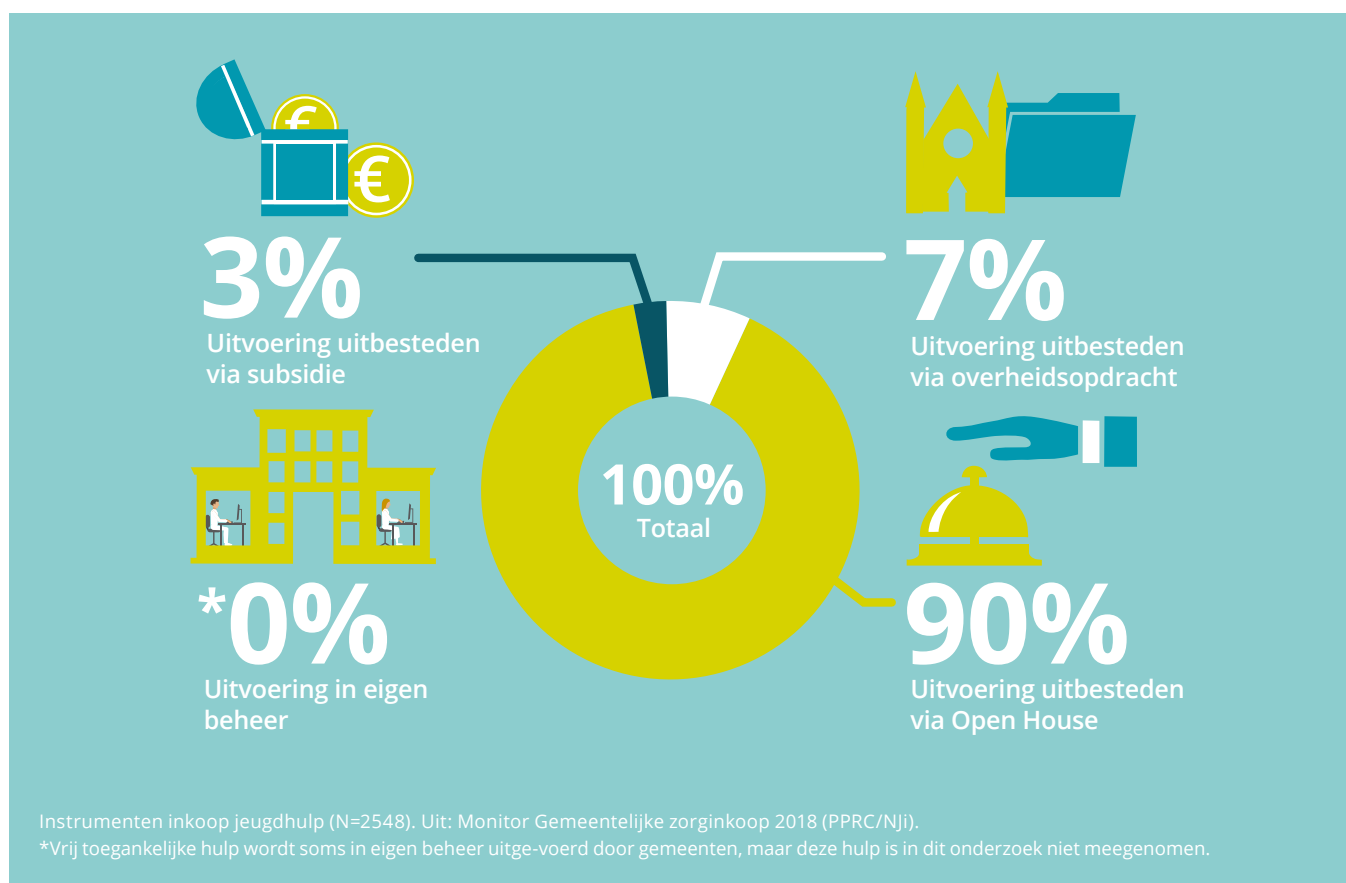
Resultaatbekostiging



Populatiebekostiging

# Uitvoering van jeugdhulp: in eigen beheer of uitbesteden

De gemeente kan ervoor kiezen om de jeugdhulp in eigen beheer uit te voeren of de uitvoering uit te besteden aan andere partijen. Als de gemeente kiest voor uitbesteden, zijn er verschillende mogelijkheden. Hieronder staan de vier meest voorkomende opties, één voor eigen beheer en drie voor uitbesteden: subsidie, overheidsopdracht en 'Open House'. Uitbesteden wordt in de praktijk vaak aanbesteden genoemd. Van aanbesteden is echter alleen sprake als de gemeente kiest voor uitbesteding via een overheidsopdracht. Alleen dan is aanbesteden verplicht.



## Uitvoering in eigen beheer

Het uitvoeren van jeugdhulp in eigen beheer houdt in dat de gemeente de expertise in huis haalt om jeugdhulp uit te voeren. Dat kan door zelf professionals in dienst te nemen of door een aparte rechtspersoon op te richten die nauw verbonden is aan de gemeente. Een aantal gemeenten kiest hiervoor voor een gedeelte van de jeugdhulp. Ze laten bijvoorbeeld de vrij toegankelijke hulp uitvoeren door wijkteams waarvan de medewerkers in dienst zijn van de gemeente of van een stichting die de gemeente heeft opgericht. Eigen beheer komt bij andere vormen van jeugdhulp in de praktijk niet voor.



## Uitvoering uitbesteden via subsidie

Bij subsidie verstrekt de gemeente financiële middelen voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten. Subsidie kent geen afdwingbaarheid. Als een subsidieaanvrager besluit de activiteit niet uit te voeren kan de gemeente besluiten de subsidie niet te verstrekken, maar de activiteit blijft onuitgevoerd. Bovendien mag een gemeente bij subsidie slechts beperkt eisen stellen aan de uitvoering. Daarom is subsidie voor de uitvoering van jeugdhulp minder geschikt. De gemeente heeft immers een verplichting zorg te leveren aan kinderen, jongeren en opvoeders die dat nodig hebben. Uitzondering zijn vormen van jeugdhulp waarbij de rechter de hulp toewijst, bijvoorbeeld jeugdbescherming en jeugd-reclassering. De leveringsplicht is hier indirect geborgd,

doordat de rechter de gecertificeerde instelling oplegt dat zij een maatregel moet uitvoeren. De kwaliteit van de hulp is dan geborgd via de certificering. 18 procent van de Nederlandse gemeenten besteedt jeugdbescherming en jeugdreclassering uit via subsidie.

### Voordelen

- Er is weinig administratieve rompslomp, voor zowel gemeente als uitvoerende organisatie.

### Nadelen

- De uitvoering van de hulp is niet afdwingbaar.
- De gemeente heeft weinig mogelijkheden om te sturen op bijvoorbeeld kwaliteit en inhoud.



## Uitvoering uitbesteden via overheidsopdracht

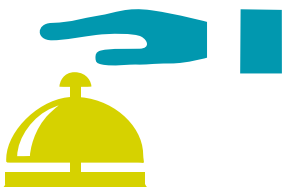
Een overheidsopdracht is een overeenkomst tussen de gemeente en één of meer geselecteerde aanbieders 'onder bezwarende titel'. Daarbij belooft de aanbieder de gecontracteerde hulp te leveren en de gemeente belooft te betalen. Wanneer de uitvoerende partij haar verplichtingen niet nakomt, kan de gemeente via de rechter de partij alsnog tot uitvoering dwingen. Dit is belangrijk omdat de gemeente op deze manier formeel gegarandeerd heeft dat zij voldoet aan de verplichting zorg te leveren.

### Voordelen

- De overeenkomst is afdwingbaar.
- De gemeente kan sturen op inhoud en kwaliteit, door het opstellen van een programma van eisen.
- De gemeente kan met een overzichtelijk aantal partijen contracten afsluiten.

### Nadelen

- Voor een overheidsopdracht gelden de Europese aanbestedingsregels. Dit vraagt een administratief proces van zowel de gemeente als de aanbieders.
- De gemeente kan niet tussentijds een overeenkomst afsluiten met nieuwe zorgaanbieders.



## Uitvoering uitbesteden via Open House

De gemeente sluit een overeenkomst af met alle partijen die voldoen aan de voorwaarden van de gemeente en die de hulp willen leveren tegen het tarief dat de gemeente heeft vastgesteld. De gemeente maakt de opdracht voor de uitvoering van jeugdhulp openbaar en aanbieders kunnen daar op inschrijven. Essentieel is dat burgers zelf hun aanbieder kiezen. Gemeenten hebben zo met verschillende aanbieders een overeenkomst, maar er is pas sprake van levering wanneer een burger zich bij een aanbieder meldt. Een gemeente kan dus een overeenkomst hebben waarbij het nooit komt tot levering. De gemeente hoeft bij deze vorm niet aan te besteden. Toch zijn veel van deze contracten via aanbestedingsprocedures tot stand gekomen.

### Voordelen

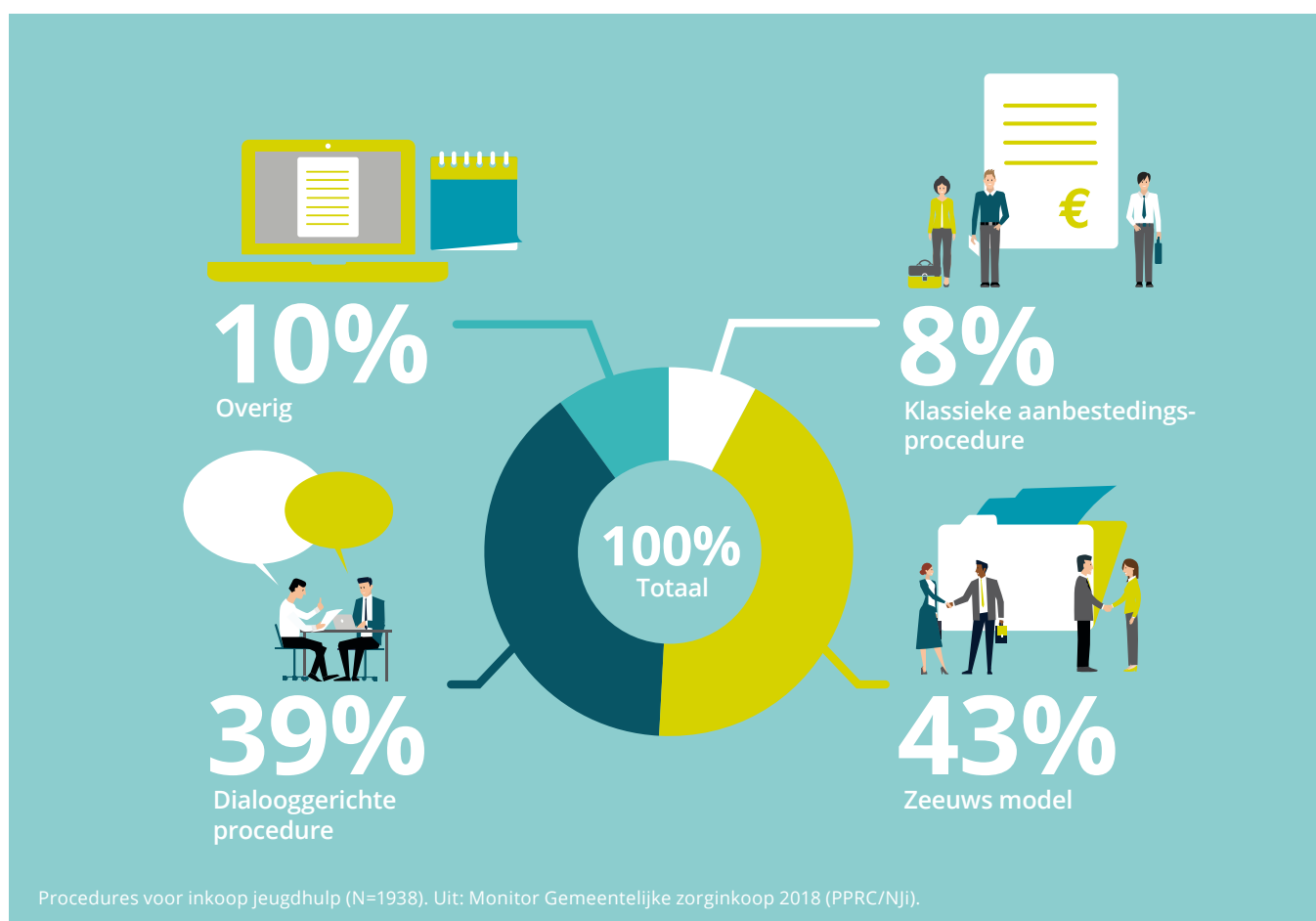
- De aanbestedingsregels zijn niet van toepassing, waardoor het inkoopproces minder administratie vraagt dan bij een aanbesteding.
- De gemeente kan sturen op kwaliteit en inhoud.
- De gemeente kan tussentijds een overeenkomst afsluiten met nieuwe zorgaanbieders.

### Nadelen

- De gemeente heeft geen invloed op het aantal partijen waarmee zij een contract afsluit.
- De gemeente moet tarieven vast stellen.
- Er is veel contractmanagement nodig.

# Procedures om te komen tot overeenkomsten

Bij uitbesteding via een overheidsopdracht heeft de gemeente keuze uit verschillende procedures om afspraken te maken met aanbieders. Hieronder komen de drie meest gebruikte procedures aan de orde. De klassieke aanbestedingsprocedure is een wettelijk omschreven procedure. De twee andere zijn niet in de wet vastgelegd maar in de praktijk ontwikkeld als invulling van de bestaande mogelijkheden binnen de aanbestedingswet.



## Klassieke aanbestedingsprocedure

De gemeente kondigt openbaar een opdracht aan. In deze aankondiging staan de voorwaarden, zoals geschiktheidseisen, uitsluitingsgronden en gunningscriteria zoals prijs en kwaliteit. Aanbieders kunnen zich inschrijven voor deze opdracht. De gemeente gunt de opdracht aan de aanbieders met het best passende aanbod op basis van de beste prijs/kwaliteitsverhouding.



## Zeeuws model

De gemeente stelt zelf een programma van eisen op. Hierin staan bijvoorbeeld de tarieven, kwaliteitseisen aan de uitvoering en kwaliteitseisen aan de aanbieders. De gemeente publiceert de opdracht. De procedure kent minimale administratieve lasten: aanbieders hoeven geen uitgebreide offerte of plan van aanpak te schrijven. Ze moeten alleen aantonen dat ze voldoen aan de eisen. Burgers kunnen vervolgens kiezen uit alle gecontracteerde aanbieders.



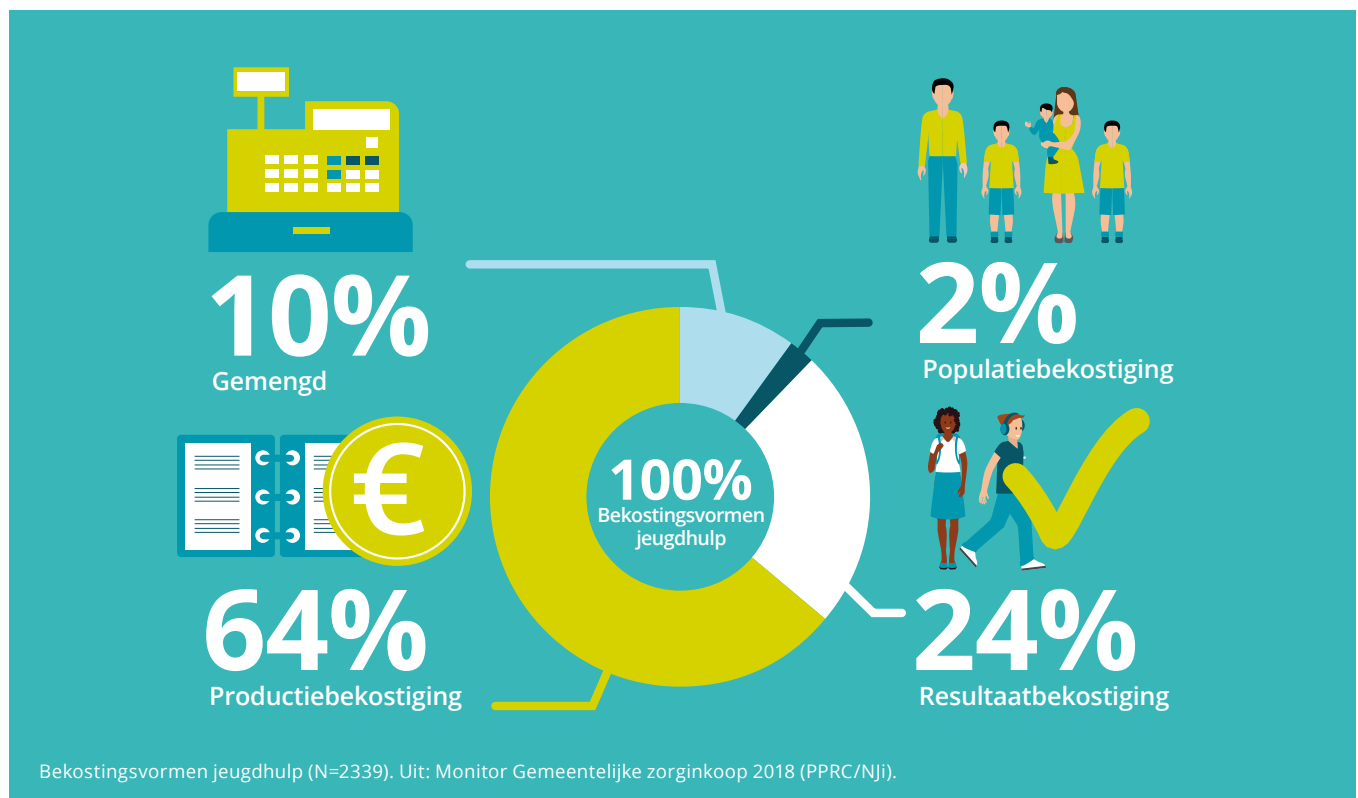
## Dialogogerichte procedure

Er zijn verschillende benamingen voor deze procedure. Een veel gebruikte is 'bestuurlijk aanbesteden'. De kern van deze procedure is dat gemeente en aanbieders eerst vastleggen volgens welke spelregels ze tot een overeenkomst willen komen. Vervolgens organiseert de gemeente dialoogsessies met de aanbieders waarin ze de kwaliteitseisen en voorwaarden voor de uitvoering van jeugdhulp bespreken. Deze informatie gebruikt de gemeente voor het opstellen van een uitvoeringsovereenkomst. Meestal is die overeenkomst inhoudelijk hetzelfde als in het Zeeuws model. De gemeente sluit een overeenkomst met de aanbieders die voldoen aan de voorwaarden.



# Bekostiging

De bekostigingsvorm heeft betrekking op de grondslag voor de vergoeding van hulp, met andere woorden: datgene waarvoor de aanbieder feitelijk wordt betaald. Niet elke bekostigingsvorm past bij iedere manier van uitbesteden (subsidie, overheidsopdracht of Open House). De wijze van bekostiging heeft invloed op de flexibiliteit van aanbieders. Van elke vorm gaan andere prikkels uit. Een gemeente kan kiezen voor één bekostigingsvorm of meerdere vormen naast elkaar hanteren, bijvoorbeeld voor verschillende soorten hulp.



## Productiebekostiging

Deze manier van bekostigen heet ook wel inspanningsgerichte bekostiging of 'PxQ'-bekostiging (= Price x Quantity; prijs maal kwantiteit). De gemeente betaalt de aanbieder het gecontracteerd tarief per uur of dag van geleverde inspanning. De gerealiseerde productie staat centraal in de bekostiging. Productiebekostiging is mogelijk bij een subsidie, een overheidsopdracht en het Open House-model. Productiebekostiging was de gebruikelijke methode, maar tegenwoordig kiezen steeds minder gemeenten hiervoor.

### Voordelen

- De bekostiging is simpel en ook voor cliënten begrijpelijk.
- De bekostiging past bij het – oude – denken in 'recht hebben op x uur hulp'.

### Nadelen

- Er is geen garantie op resultaat.
- Aanbieders krijgen geen prikkel om efficiënter te werken. Hoe meer uren zorg ze leveren, des te hoger is hun omzet.
- Urenadministratie is noodzakelijk.





### Resultaatbekostiging

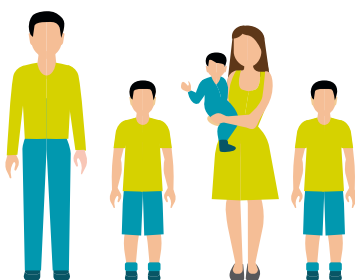
De vergoeding is niet gekoppeld aan de productie maar aan de resultaten voor de cliënt. Met hoeveel inspanning dat resultaat bereikt wordt, is niet relevant. Meestal is de vergoeding een vooraf afgesproken bedrag per traject. Het komt niet of nauwelijks voor dat gemeenten een prestatie-afhankelijke vergoeding hanteren, waarbij de hoogte afhangt van de mate waarin het resultaat is behaald. Resultaatbekostiging is mogelijk bij een overheidsopdracht of het Open House-model.

#### Voordelen

- Aanbieders worden gestimuleerd om zo kort en effectief mogelijk hulp te bieden, omdat ze op die manier geld overhouden aan het overeengekomen bedrag.
- Aanbieders worden gestimuleerd met elkaar samen te werken om het resultaat te behalen.
- Er is geen urenadministratie nodig.

#### Nadelen

- Het formuleren van te behalen resultaten per cliënt en het meten van die resultaten is lastig.
- Een prestatie-afhankelijke vergoeding levert perverse prikkels op. Zo kan het zijn dat aanbieders het niet meer aandurven bepaalde cliënten aan te nemen.



### Populatiebekostiging

Populatiegerichte bekostiging is een vorm van resultaatgerichte bekostiging, maar dan op het niveau van de populatie van een bepaald gebied, bijvoorbeeld een stadsdeel of een gemeente. De gemeente betaalt de aanbieder of een consortium van aanbieders een vast bedrag om hulp te leveren aan de gehele populatie van het gebied. Ook hier staat niet de productie, maar het uiteindelijke resultaat centraal. Populatiebekostiging is vrijwel alleen mogelijk als overheidsopdracht.

#### Voordelen

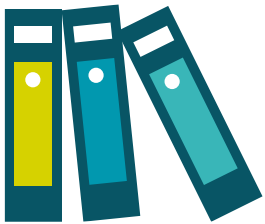
- Een vooraf bepaald bedrag geeft aanbieders de ruimte om te bepalen welke hulp het beste is voor hun cliënten en om de hulp te vernieuwen.
- Er zijn minder administratieve lasten voor de aanbieder.

#### Nadelen

- Burgers hebben geen keuzevrijheid.
- De aanbieder krijgt een prikkel om zo weinig mogelijk zorg te leveren.
- Kwaliteitsbewaking is lastig voor gemeenten.

# Borgen van kwaliteit

In de Jeugdwet zijn basiskwaliteitseisen opgenomen waar aanbieders van jeugdhulp aan moeten voldoen. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd ziet daarop toe. Gemeenten kunnen aanvullende eisen stellen die gericht zijn op het borgen en verbeteren van kwaliteit. Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten kunnen sturen op kwaliteit. Een van die manieren is via de inkoop, in verschillende delen van het inkoopproces:



## In het programma van eisen

Gemeenten kunnen bij een overheidsopdracht of via Open House in het programma van eisen extra minimeisen stellen aan kwaliteit. Bijvoorbeeld dat aanbieders gebruikmaken van erkende interventies.



## In de selectie

De selectie betreft niet de opdracht, maar alleen de aanbieder en zijn organisatie. Door het opstellen van geschiktheidseisen kan een gemeente bepalen welke aanbieders in aanmerking komen voor het uitvoeren van de opdracht. Het betreft hier eisen aan de aanbieder als organisatie, bijvoorbeeld of het bedrijf een ISO- of HKZ-certificatie heeft.



## In de gunning

Bij de gunning gaat het om de beoordeling van de offerte van de aanbieder. De gemeente kan gunningscriteria hanteren waarop aanbieders punten kunnen scoren. Een gunningscriterium is bijvoorbeeld de mate waarin en de manier waarop de aanbieder samenwerkt met andere aanbieders. Hoe meer kwaliteit de aanbieder levert op de criteria, hoe meer punten de gemeente toekent en hoe groter de kans is dat de aanbieder de opdracht krijgt.

- > Een gemeente die kiest voor Open House verliest de mogelijkheid om te sturen op kwaliteit in de gunning. Bij Open House komt de kwaliteitsprikkel uit de keuze van burgers: aanbieders worden geprikkeld om goede hulp te bieden, zodat burgers met ondersteuning van hun verwijzer, voor hun aanbod kiezen. Voorwaarde is dat de verschillen in kwaliteit tussen aanbieders transparant zijn, zodat de burger een bewuste keuze kan maken.

## Meer informatie

De cijfers uit dit document zijn afkomstig uit: Monitor Gemeentelijke zorginkoop 2018 (PPRC/Nji).

Meer informatie voor gemeenten: [www.nji.nl/gemeenten](http://www.nji.nl/gemeenten). Daar vindt u ook de contactgegevens van medewerkers bij wie u met uw vragen terecht kunt.

# Missie Nederlands Jeugdinstituut

Ons hart ligt bij het verbeteren van het leven van kinderen, jongeren en hun opvoeders. Wij zijn het kenniscentrum dat actuele kennis over jeugd, vakmanschap en de organisatie van het jeugdveld verzamelt, verrijkt, duidt en deelt. We delen deze kennis met professionals, bestuurders, beleidsmakers en jongeren/opvoeders. Wij bieden onze kennis actief aan en geven ondersteuning bij de toepassing ervan. Samen lerend doen wat werkt. Wij zijn daarvoor in dialoog met alle betrokkenen en tonen daarin onze onafhankelijkheid én betrokkenheid.



## > Colofon

© juli 2018, Nederlands Jeugdinstituut en Public Procurement Research Centre

Illustraties Buro Marmelade

Vormgeving Punt Grafisch Ontwerp

### **Nederlands Jeugdinstituut**

Postbus 19221  
3501 DE Utrecht

T 030 230 6344  
E [info@nji.nl](mailto:info@nji.nl)  
[www.nji.nl](http://www.nji.nl)

### **PPRC**

Spoorstraat 2  
6741 DE Lunteren

E [info@pprc.eu](mailto:info@pprc.eu)  
[www.pprc.eu](http://www.pprc.eu)