

8 Transformeren is ook het omarmen van de complexiteit

Mijn lessen uit vijf jaar transitie in het sociaal domein

Florian H. Karim Theissen¹

Samenvatting

In deze bijdrage laat ik mij inspireren door een jongen die ik een keer bij een cliëntparticipatiebijeenkomst heb mogen ontmoeten. Al de helft van zijn leven klant van de jeugdzorg legde hij geheel zonder verwijten de vinger op één zere plek. In de bijdrage licht ik toe waarom ik de schijnbaar voor de hand liggende oplossingen wantrouw en waarom ik pleit voor het omarmen van de complexiteit en voor nuance. Ik doe dit door in te gaan op een aantal lessen die ik sinds de transitie heb mogen leren over de zoektocht naar transformatie, de paradox van twee betekenissen van het woord 'systeem', het dilemma van marktwerking in het sociaal domein, het raadsel van het beste inkoopstelsel en ten slotte het vraagstuk van de juiste schaalgrootte. De rode draad is dat simpele keuzes die soms gesuggereerd worden, veel belangrijke aspecten negeren. Sinds de transitie wordt er op veel plekken in Nederland ongelofelijk hard gewerkt aan antwoorden op de zoektochten, paradoxen, dilemma's, raadsels en vraagstukken. Op basis van mijn lessen betoog ik dat wij inspanningen de tijd moeten geven, zodat zij kunnen bijdragen het huidige stelsel beter te laten worden voordat wij te snel weer té veel gaan wijzigen.

8.1 Inleiding

Het is najaar 2019, ruim voordat wij dachten aan COVID-19, afstand houden en mondkapjes. M. (misschien Mark, Mahmoud, Marco of Manish) zit tegenover mij aan een grote tafel. Naast ons zitten beleidsmedewerkers van twee gemeenten en een jongerenwerker. We zijn hier voor een sessie om de ouders en de kinderen in de jeugdhulp het woord te geven. Cliëntparticipatie noemen wij dit.

M. vertelt zijn verhaal. Hij is zestien en sinds zijn achtste uit huis geplaatst. Zijn moeder kan niet voor hem zorgen. Meer wil hij er niet over kwijt. Wat hij wel kwijt wil, is dat hij het moeilijk vindt om nu voor de tiende keer aan een andere voogd of vertrouwenspersoon te moeten wennen. Hij begrijpt het wel. Soms wordt het voor die mensen ook te veel en krijgen zij een burn-out. Soms vinden

¹ Mr. F.H.K. Theissen is managing partner van PROOF Adviseurs en buitenpromovendus aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

zij een andere baan met minder stress. Maar voor hem wordt het steeds moeilijker om te vertrouwen. Na vele maanden intensief contact, is alles ineens voorbij. Dat is jammer.

Een van de beleidsmedewerkers vraagt hem welk rapportcijfer hij het jeugdhulpstelsel zou geven. Een 6 wil hij wel geven. Zij is zichtbaar verrast en ik ben te geraakt om een vervolgvraag te stellen. De beleidsmedewerker vraagt wel door: “Dus als het probleem met de wisselende voogden wordt opgelost, dan kun je ook een 8 geven?” M. knikt stil. Ik ben stil van verbijstering.

M. verdient dezelfde kansen alle andere jongeren in Nederland, ondanks zijn slechtere uitgangspositie. Hij heeft jeugdhulp nodig. Los van de kwaliteit van alle trajecten, loopt hij door de steeds wisselende vertrouwenspersonen risico op een jarenlange worsteling met hechting en vertrouwen. Het is bekend dat dergelijke vraagstukken vervolgens doorzetten in de volgende generatie, totdat het patroon wordt doorbroken. Voor alle kinderen zijn veiligheid, geborgenheid en continuïteit de basis voor een gezonde psychische ontwikkeling. Voor M. en zijn lotgenoten zou dit het fundament moeten zijn voor de jeugdhulp die zij krijgen. Niet alleen omwille van het ‘nu’, maar ook het ‘later’. Waar de eigen context dit niet kan bieden, moet er zo snel mogelijk een nieuwe context worden gecreëerd die zo gewoon mogelijk is. Dit is niet het verschil tussen ‘voldoende’ en ‘zeer goed’. Dit is de basis van adequate jeugdhulp.

8.2 **Lessen, geen blauwdrukken**

Maar hoe organiseren wij die basis? Met die zoektocht zijn politiek, professionals en beleidsadviseurs de afgelopen vijf jaar bezig. Dat geldt ook voor mij, elke keer als ik aan de kant van de opdrachtgevers of aan de kant van de opdrachtnemers een steentje mag bijdragen aan visievorming, inkoop- of inschrijfstrategieën voor uiteenlopende inkoopmodellen, procesmanagement en *governance* van samenwerking. Een blauwdruk waarmee we alles oplossen, ben ik nog niet tegengekomen. Ik betwijfel ook ten eerste of die bestaat. Maar lessen kunnen wij wel degelijk leren, en mijn lessen uit de afgelopen jaren deel ik hier graag.

Misschien mis ik de afstand die nodig is voor een kritische wetenschappelijke reflectie op wat er zou moeten gebeuren. Maar mijn wetenschappelijke rugzak heb ik altijd om als ik vanuit een multidisciplinaire invalshoek ervaring opdoe in de praktijk. Vanuit deze blik op de praktijk formuleer ik mijn lessen. Dit doe ik aan de hand van de zoektocht naar transformatie (paragraaf 8.3), de paradox van twee betekenissen van het woord ‘systeem’ (paragraaf 8.4), het dilemma van marktwerking in het sociaal domein (paragraaf 8.5), het raadsel van het beste inkoopstelsel (paragraaf 8.6) en ten slotte het vraagstuk dat iedereen bezig houdt: de juiste schaalgrootte (paragraaf 8.7).

Ik redeneer aan de hand van de jeugdhulp, maar het had ook maatschappelijke zorg en welzijn of werk/participatie/inkomen kunnen zijn. De samenhang is evident: M. blijft mogelijk klant in het sociaal domein. Zijn ouders zijn dat waar-

schijnlijk ook. Maar de invalshoek van de jeugd is ook de invalshoek van hoop. Als we M. helpen een goede start te maken in zijn volwassen leven, dan helpen wij ook de volgende generatie. Enzovoort.

8.3 De zoektocht naar de transformatie

Het maatschappelijke debat over de resultaten van vijf jaar decentralisaties is volop aan de gang. Recent nog kwam het SCP met een gedegen analyse.² In het voorjaar en de zomer van 2020 stelde VNG de Norm voor Opdrachtgeverschap vast en lanceerden Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Rechtsbescherming nieuwe initiatieven voor de jeugdhulp³ en uiteindelijk ook een consultatiewetsvoorstel.⁴ We zoeken allemaal naar de knoppen voor de transformatie, die moest volgen op de transitie van vijf jaar geleden.

Wat de transformatie zou zijn, daar zullen de vele professionals die vanuit verschillende disciplines, organisaties en verantwoordelijkheden die bezig zijn in het sociaal domein, het gauw over eens zijn. We moeten vooral inzetten op preventie, want voorkomen is effectiever en ook minder kostbaar dan genezen. Vaak zal *matched care* beter zijn dan *stepped care*.⁵ Daarvoor moeten instanties integraal werken, niet langs elkaar heen. Zo dicht mogelijk in de eigen omgeving van de cliënt, zo veel mogelijk het eigen sociale netwerk inzetten. Geen wachtlijsten, snel handelen. Dus wij moeten iets doen aan het personeelstekort in een arbeidsmarkt die ook nog gekenmerkt wordt door hoge werkdruk en nog hogere emotionele belasting. We weten ook dat we moeten investeren, terwijl de budgetten krap zijn en de vraagontwikkeling niet daalt. Maar hoe komen wij daar precies?

Ondanks beweringen van sommigen lijken er geen ‘voor de hand liggende’ oplossingen te zijn. De ministers zetten in op verplichte regiovorming en meer regulering vanuit de rijksoverheid. Aan de andere kant zijn er gemeenten die graag willen inzetten op kleinere samenwerkingsverbanden en sterke lokale verankering om zo veel meer integraliteit te realiseren. Er zijn zelfs stemmen die pleiten voor hercentralisatie. Waar de een blaam legt bij onkunde van opdrachtgevers, ziet de ander het probleem bij ouderwetse zorguitvoerders, die onvoldoende prikkels voelen om te innoveren. Dan horen wij ook een roep om maatwerk als broodnodig *empowerment* van cliënt en professional. Aan de andere kant wordt geroepen dat juist de systematische werkprocessen verbetering behoeven. De voor de hand liggende oplossingen spreken elkaar dus tegen. En niet een beetje ook! Heeft er dan geen van hen gelijk? Of misschien iedereen een beetje?

De zoektocht naar de transformatie is belangrijk en noodzakelijk. In een webinar bij het ‘Festival van het bestuur’ hoorde ik Suzanne Potjer en Maarten Hajer

2 M. Kromhout, P. van Echtelt, P. Feijten, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, Sociaal Cultureel Planbureau 2020.

3 *Kamerstukken II 2019/20*, 31839, 730 en 745.

4 Zie *Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen* (<https://www.internetconsultatie.nl/zorgvoorjeugdigen>).

5 Zie bijv. M. ten Have, J. Nuijen & R. de Graaf, *Ernst van de psychische aandoening als voorspeller van de aard en intensiteit van zorggebruik. Resultaten van de ‘Netherlands Mental Health Survey and Incidence Study-2’ (NEMESIS-2)*, Trimbos Instituut, 2012.

praten over ‘experimenteel bestuur’.⁶ De zoektocht naar de transformatie vraagt daarom. We komen er namelijk niet in één keer. Mijn eerste les is dus dat de zoektocht nooit af kan zijn. Transformatie is een weg, geen bestemming. We moeten blijven proberen met *trial and error*. Elke ‘voor de hand liggende’ oplossing wantrouw ik. Mijn *drive* in het sociaal domein zijn de persoonlijke verhalen, zoals die van M. Die verhalen zijn complex, en ik ben oprecht overtuigd dat alle simplificaties die zich achter op bierviltjes laten schetsen hen van de regen in de drup zullen brengen.

8.4 De paradox van twee ‘systemen’

Als het in het sociaal domein over systemen gaat, dan kan er Babylonische spraakverwarring ontstaan over twee betekenissen van die term, die hier sterk samenhangen. Het ‘systeem’ van de cliënt: dat is zijn gezin, zijn sociale omgeving, inclusief werk, vrienden, wijk en vrije tijd. Wanneer we het systeem op de juiste manier kunnen activeren, zijn we beter in het voorkomen van escalaties en beter in het stabiliseren van interventies. Het ‘systeem’ dat de gemeentelijke opdrachtgevers en de opdrachtnemende hulpverlenende instanties afspreken, ontwikkelen en uitvoeren, gaat over het invullen van basisfuncties, bepalen van interventie- en participatieladders en vooral ook het specificeren van de verschillende functies die bij het volledige en integrale jeugdaanbod horen.

In haar rapportage voor het Ministerie van VWS, de VNG en het NDS⁷ beschrijft KPMG de inzichten, de basisfuncties en een routekaart voor lokale teams in het sociaal domein. De vijf basisfuncties zijn (1) veilige leefomgeving, (2) tijdig signaleren van de vraag, (3) vindbare en toegankelijke hulp, (4) handelen met een brede blik, (5) leren en verbeteren. De beschreven routekaart voert ons bij elke stap langs dilemma’s.

Wie systemen ontwikkelt in de maakindustrie, de logistiek of de infrastructuur, zal na lezing mogelijk vinden dat de systemen in het sociaal domein nogal aan elkaar hangen van vaagheid, abstracties en open normen. We moeten ons dan ook blijven realiseren dat een kind met bijvoorbeeld een agressieve gedragsstoornis geen auto is die wij volgens het spoorboekje constructiefouten weer in elkaar kunnen zetten. Het organiseren van voldoende hulp aan alle gezinnen in een wijk is veel meer dan een logistiek vraagstuk. Een plan van aanpak voor het veranderen van de complete fysieke infrastructuur in een wijk is zo mogelijk minder complex dan een plan van aanpak voor het veranderen van de sociale infrastructuur in diezelfde wijk.

Wat M. helpt om ondanks zijn voorgeschiedenis en de ervaring met de steeds wisselende voogden vertrouwen te hebben in andere mensen en zich op een betekenisvolle manier te kunnen hechten in een liefdesrelatie, vriendschappen en

6 S. Potjer, *Experimenteel Bestuur. Van mogelijke naar haalbare naar gangbare vernieuwing*, Urban Futures Studio, Universiteit Utrecht, 2019.

7 A. Ogink en H. Gijzel, *Basisfuncties voor lokale teams in kaart, de route en componenten onder de loep*, KMPG, 30 september 2019.

collegialiteit, dat helpt misschien zijn zus weer niet. Ieder mens is anders en omdat juist karakter en persoonlijkheid zo veel bepalen bij cliënten is veel methodiek in het sociaal domein een richtsnoer in plaats van een blauwdruk. Ruimte voor maatwerk is dus niet werkelijk een keuze in het sociaal domein. Zonder ruimte voor maatwerk kan de opgave niet worden vervuld.

Tegelijkertijd is ook nodig om het sociaal domein te blijven benaderen vanuit de andere betekenis van 'systeem'. Niet alleen omwille van de beperkte budgetten die het onmogelijk maken om alleen maar maatwerk aan elkaar te schakelen. De complexiteit van de casussen, het borgen van de vereiste kwaliteit, doorontwikkelen, blijven leren van elkaars ervaringen en kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen vereisen systematiek. Dat geldt natuurlijk ook voor het managen op de juiste *caseload*, de doorloop van trajecten, inzet van personeel en het vastleggen van de vereiste informatie. Wat dat betreft hebben de systemen in het sociaal domein veel gehad aan ervaringen van elders, zoals *lean*, zelfsturing, functioneel specificeren en *best value procurement*.

Nergens is de paradox van de twee betekenissen van 'systeem' duidelijker dan bij de behoefte aan integraliteit.⁸ Niemand zal werkelijk in twijfel trekken dat dit de sleutel is tot de transformatie. Integraliteit vergt het onderkennen van de wederzijdse afhankelijkheid van maatwerk op casusniveau en werkende systemen. Integraliteit vergt ook het onderkennen van de tegenstelling. In hun rapport over de Rotterdamse aanpak van huiselijk geweld, wijst het Verwey Jonker Instituut erop dat juist complexiteit om onorthodoxe oplossingen vraagt.⁹ Sociale innovatie kan alleen daar ontstaan waar men ook 'iets anders' kan proberen. Procedures moeten de professional houvast geven, steun en stabiliteit. Maar zij mogen niet in de plaats komen van de menselijke maat. Ze moeten creativiteit en oplossingsgerichtheid stimuleren en niet vervangen.

De paradox van twee systemen is dus niet te overwinnen. Dat is mijn tweede les. De dialectiek tussen het macroniveau van beleidstheorie en wetgeving en het microniveau van gezinnen en individuen die hulp nodig hebben, is soms frustrerend. Maar we kunnen de paradox en de complexiteit die eruit voortkomen ook omarmen om te ervaren dat alleen door die dialectiek syntheses kunnen ontstaan. We hebben baat bij de richting die de generieke oplossing geeft in een concrete casus, zonder dat de ruimte voor het zoeken van een optimum in maatwerk verdwijnt. We hebben ook baat bij de lering uit individuele maatwerkoplossingen voor de doorontwikkeling van generiek beleid.

8 Programma Integraal werken in de wijk – Wijkteams | NJi (<https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Wijkteams/Integraal-werken-in-de-wijk>).

9 K. Lünemann, A. Vermeulen & M. Voorwinden, *Complexe problemen vragen onorthodoxe oplossingen*, Verwey Jonker Instituut, juni 2019.

8.5 Het dilemma van marktwerking in het sociaal domein

“De zorg is geen markt. Laat staan een Europese.”¹⁰ Met deze uitspraak nam Hugo de Jonge al in 2019 positie in een reeds langlopende discussie over de toepassing van Europese regels voor aanbesteding binnen het Nederlandse sociaal domein. De stelling is populair bij verschillende politici, van links tot rechts. Al in 2008 probeerde Kamerlid Leijten met een wijziging in de toenmalige Wet maatschappelijke ondersteuning de toepassing van aanbestedingen bij de uitbesteding van verschillende Wmo-taken te beëindigen.¹¹

Vaak nemen diegenen die zich uitspreken tegen marktwerking eigenlijk positie in tegen veronderstelde effecten van die marktwerking. Het gaat dan om ondernemingen die voor het laatste beetje profijt het onderste uit de kan halen, ten koste van mensen. Men denkt aan prijsvechterij die ten koste van kwaliteit in een ‘*race to the bottom*’ eindigt. Natuurlijk horen bij die scenario’s ook de dikke auto’s en buitenlandse bankrekeningen. Vanzelfsprekend wil niemand dit allemaal voor de hulp die decentrale overheden inkopen voor het sociaal domein. Maar eigenlijk willen wij dit scenario toch voor geen enkele markt?

De marktwerking die de samenwerkende staten van de EU sinds jaar en dag voorstaan, wordt vaak aangeduid als een sociale markteconomie. Die kenmerkt zich onder meer door eerlijke mededinging, het voorkomen van misbruik van machtsposities, transparantie richting consumenten en oog voor de sociale consequenties.¹² Dit is wat de Europese wet- en regelgeving probeert te realiseren. Net als bij alle wet- en regelgeving kan de impact soms anders zijn dan beoogd en is het daarom noodzakelijk dat wet- en regelgeving stelselmatig wordt geëvalueerd en doorontwikkeld. De sociale markteconomie probeert door het reguleren van een aantal perverse effecten van marktwerking de positieve effecten voor de samenleving te benutten. Het gaat hierbij onder meer om een concurrentie op de beste prijs-kwaliteitverhouding, prikkels voor vernieuwing en innovatie en verantwoorde besteding van publieke budgetten.¹³

In Nederland hebben wij ervoor gekozen dat de hulp die jongeren, volwassenen, mensen met sociale vraagstukken of mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ontvangen, wel door de overheid wordt georganiseerd, maar niet door overheidsorganisaties wordt uitgevoerd. Uiteraard kun je het politieke standpunt innemen, dat het beter zou zijn als dit wel allemaal overheidsdiensten zijn. Maar voorlopig lijkt er in Nederland nog steeds een consensus te bestaan dat de overheid niet zelf moet proberen te doen wat anderen veel beter kunnen. De organisaties die dus de taken uitvoeren zijn ondernemingen. Dit zijn zij los van de vraag of zij winst kunnen uitkeren aan aandeelhouders of daadwerkelijk op winst in plaats van kos-

10 Facebookpost Hugo de Jonge. Hugo de Jonge – De zorg is geen markt, laat staan een... | Facebook (<https://es-la.facebook.com/337991513008675/posts/de-zorg-is-geen-markt-laat-staan-een-europese-markt-maar-gemeenten-zijn-vanwege-/1391585597649256/>).

11 *Kamerstukken II* 2007/08, 31353, 2.

12 W.A. Janssen, *EU Public Procurement Law & Self Organisation, A Nexus of Tensions and Reconciliations*, (diss. Utrecht), Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 21-22, verwijzend onder meer naar art. 3 VEU.

13 Janssen 2018, p. 23-24, verwijzend onder meer naar art. 34, 49 en 56 VWEU en jurisprudentie van het HvJ EU.

tendekking gericht zijn.¹⁴ Ze zijn ondernemingen, omdat zij voor hun inkomsten afhankelijk zijn van de overheidsopdrachten die zij krijgen. Hiervan bekostigen zij de operatie, de salarissen etc.

Als ondernemingen zijn zij gevoelig voor de prikkels van de markt waarin zij opereren. Als de markt concurrentie mogelijk maakt op de beste prijs-kwaliteit-verhouding, prikkels voor vernieuwing en innovatie en verantwoorde besteding van publieke budgetten, wordt dit ook een belangrijke drive voor die ondernemingen. Het versterkt dan eigen visie, missie en strategie. Marktwerking in het sociaal domein is dus in beginsel alleen een ‘neutrale’ aanduiding voor het feit dat deze belangrijke taken door ondernemingen worden uitgevoerd en door de regionale overheden worden ingekocht (waaronder mede begrepen *open house*, subsidiëren, bestuurlijk aanbesteden etc.).

In de kritiek op marktwerking in het sociaal domein en de ondernemingen die daar actief zijn, wordt vaak de term ‘organisatiebelang’ gebruikt. ‘Organisatiebelang’ is het equivalent van ‘eigen belang’ bij individuen. Het is gericht op zelfbehoud, op overleven en het komt niet alleen bij ondernemingen voor, maar ook in de publieke en non-profitsector. Bij ondernemingen betekent dit dat zij over de middellange en lange termijn nadenken en proberen de opdrachtenstroom zeker te stellen en te diversifiëren in opdrachtgevers en aanbod. Dit doen zij om niet te afhankelijk te zijn van een groep opdrachtgevers of bepaalde producten. Mede daarom proberen zij vaak ook het geografische gebied waarin zij actief zijn te verruimen. Bij publieke en non-profitorganisaties die geen ondernemingen zijn, zijn er overigens vergelijkbare doelstellingen, alleen dan toegesneden op de eigen situatie.

Organisatiebelang kan botsen met de beleidsdoelstellingen gericht op algemeen belang. Maar dat hoeft niet. Als dat wel het geval is, hangt dat evenzeer af van de marktmeester en de afnemer als van de ondernemingen zelf. In het sociaal domein liggen belangrijke bevoegdheden van de marktmeester in handen van de afnemer(s). De regionale overheden die verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp en de maatschappelijke hulp bepalen door hun manier van inkopen (waaronder *open house*, subsidiëren, bestuurlijk aanbesteden etc.) de regels van die markt. Belangrijk is het zich daarbij te realiseren dat de ondernemingen vaak in meerdere van die markten aanwezig zijn. Geen gemeente of regio opereert dus in een marktvacuüm. De markt in het sociaal domein wordt dus door decentrale overheden samen gecreëerd, ook als men niet samen inkoop.

Even voor de goede orde: de markt in het sociaal domein wordt nergens in Nederland gedomineerd door prijsvechтері, cowboykapitalisme of louche postbusbedrijven. Maar natuurlijk komen wij hier en daar perverse prikkels tegen. Om te borgen dat de prikkels van de sociale markteconomie de markt sturen richting beste prijs-kwaliteitverhouding, vernieuwing en innovatie en verantwoorde besteding van publieke budgetten, is een continue dialoog tussen de opdrachtgevers

14 Vgl. HvJ EU 19 juni 2014, C-574/12 (*SUCH*), r.o. 33 en HvJ EU 19 december 2012, C-159/11 (*Lecce*), r.o. 20, 26.

en opdrachtnemer nodig. Het blijven ontrafelen van het principaal-agentvraagstuk¹⁵ in het sociaal domein, ervaringen uit andere sectoren meenemen, innovaties in het inkoopmanagement, zoals *best value procurement*,¹⁶ en het ontwikkelen van de juiste kritieke performance- of prestatie-indicatoren, geven belangrijke input voor die gesprekken.

Mijn les uit het dilemma van marktwerking in het sociaal domein is dus dat wij marktwerking in de sociale markteconomie van het sociaal domein niet kunnen voorkomen en dat ook niet hoeven te willen. De wetmatigheid van zelfbehoud van organisaties is een neutraal gegeven, dat positief kan bijdragen aan het algemeen belang. De uitdaging is om een marktwerking te stimuleren die bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen en het voorkomen van de verkeerde marktwerking. Dat is niet in één keer opgelost, maar is een continu proces van vallen en opstaan, van blijven praten, doorontwikkelen en proberen. Misschien is dat zo anders nog niet, dan in andere markten.

8.6 Het raadsel van het beste inkoopmodel

Veel discussies over samenwerking tussen gemeenten in het sociaal domein beginnen bij inkoopmodellen. Europees of nationaal aanbesteden, wellicht met behulp van de ‘niet-openbare procedure’, ‘mededingingsprocedure met onderhandeling’ of innovatiepartnerschap? Anderen hebben de voorkeur voor *open house*¹⁷, bestuurlijk aanbesteden¹⁸ of gewoon de ouderwetse subsidie.¹⁹ Veel van die discussies hebben een groot ‘appels en peren’-gehalte: de procedures uit de Aanbestedingswet²⁰ worden afgewogen tegen aanbestedingsrechtelijke uitzonderingen, inkoopmanagementmodellen, contractvormen, bekostigingsmodellen en bestuursrechtelijke beleidsinstrumenten. Menigeen duizelt het dan, en vaak genoeg juist niet vanwege het gebrek aan voorkennis.

Orde scheppen in de chaos die inkopers, juristen en beleidsadviseurs bezighoudt, is echter niet de eerste stap die gezet zou moeten worden om het raadsel op te lossen. Eerstejaars bestuurskunde weten het al: vorm volgt inhoud. Altijd. De afweging van het juiste inkoopmodel – en daarmee bedoel ik hier een containerbegrip voor alle mogelijke varianten en mogelijkheden, waaronder de hierboven bij naam genoemde – gaat over de vorm. Inkoop is echter slechts een strategisch

15 Zie M.C. Jensen & W.H. Meckling, ‘Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure’, *Journal of Financial Economics* 1976, Volume 3, Issue 4, p. 305-360. Zie ook N. Uenk, *Commissioning of Social Care Services: Municipal commissioning approaches for social care services – evidence from a country-wide live experiment* (diss. Utrecht), Ridderprint BV 2019, hoofdstuk 4 en paragraaf 10.2.

16 D. Kashiwagi, ‘Case study: Best value procurement/performance information procurement system development’, *Journal for the Advancement of Performance Information & Value*, 2011.

17 HvJ EU 2 juni 2016, C-410/1 (*Falk Pharma*).

18 E. Zeelenberg, ‘Bestuurlijk aanbesteden: mag het nu nog wel of niet meer?’, blog op <https://www.hekkelman.nl/blog/overheidszaken/bestuurlijk-aanbesteden-mag-het-nu-nog-wel-of-niet-meer/>.

19 Zie J.E. van den Brink & L.W. Verboeket, annotatie onder HvJ EU 18 oktober 2018, *AB* 2019/319.

20 Zie Aanbestedingswet 2012, hfdst. 2.2.

beleidsinstrument.²¹ Er hangt veel van af, maar dat neemt niet weg, dat de keuze slechts aan de hand van de inhoudelijke doelstellingen gemaakt kan worden.

Het vooropstellen van de inhoud betekent bijna dwingend, dat er niet één juist inkoopmodel kan zijn. Afhankelijk van het aantal gemeenten dat samenwerkt, de hulp die zij inkopen, de beleidsdoelstellingen voor de komende periode, de actuele situatie bij de doelgroep, het aantal trajecten of cliënten, de (hoeveelheid) mogelijke opdrachtnemers enz. moeten keuzes worden gemaakt. Niet voor niets geeft de VNG vooral handreikingen in de vorm van het doorlopen van de juiste stappen in plaats van abstracte vergelijkingen tussen procedures, modellen en methodes.²²

Wat in de ene situatie het best passend is, past niet in een andere. Geen enkele keuze heeft alleen maar voordelen. De wettelijke kaders bepalen een aantal van de consequenties, andere worden bepaald door opeenvolgende keuzes bij de uitwerking van een model. Die kunnen bij een volgend traject ook anders worden gemaakt, zonder dat hiervoor meteen een geheel andere procedure nodig is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de hoeveelheid partijen die als opdrachtnemer geselecteerd moeten worden, flexibiliteit gedurende de contractperiode, de wijze van bekostiging en verantwoording of de duur van het contract/de afspraken. Tot de *best practices* bij de inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke hulp hoort bovendien dat inkoopprocedure en contractmanagement zo worden ingericht dat een ‘goed gesprek’ tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kan ontstaan. Het gekozen instrument moet het gewenste gesprek kunnen faciliteren.

Mijn les uit het raadsel van het beste inkoopmodel is dus, dat er niet één inkoopmodel is, dat altijd als beste kan worden aangemerkt. Zelfs niet als het om een specifieke taak gaat zoals bijvoorbeeld jeugdhulpplus of jeugdbescherming. Soms liggen misschien bepaalde modellen minder voor de hand. Maar dan zijn er wel nog steeds meerdere geschikte modellen. Het beste inkoopmodel moet worden gekozen aan de hand van de inhoudelijke uitdaging die een regio op dat moment wil of moet aangaan. De prioriteiten die daarbij worden gesteld, moeten leiden tot de keuze voor het inkoopmodel. Binnen elk model zijn ook nog keuzes nodig, die vaak lastig zijn, omdat keuzes met alleen voordelen en zonder nadelen niet bestaan.

8.7 **Het vraagstuk van de juiste schaalgrootte**

Dat schaalgrootte een belangrijk thema is, bleek al bij de transitie. Jeugdwet en Wmo 2015 kennen ieder een wetsartikel over samenwerking, met inbegrip van de mogelijkheid bij AMvB nadere regels te stellen.²³ Het vorige zomer gelanceerde consultatiewetsvoorstel voor aanpassing van de Jeugdwet voorziet erin dat

21 Vgl. Europese Commissie, *Succesvolle overheidsopdrachten in en voor Europa*, 3 oktober 2017, COM(2017)572 final.

22 Zie *Leergang Inkoop Jeugdhulp*, EHdK in opdracht van VNG, oktober 2018 en *Inkoop jeugdhulp; Zeven goede gewoonten*, EHdK in opdracht van VNG, oktober 2018.

23 Zie art. 2.8 Jeugdwet en art. 2.6.1 Wmo 2015.

‘gemeenten in een regio’ een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie instellen waarin de gezamenlijke inkoop (contracteren of subsidiëren) van nader te bepalen vormen van jeugdhulp alsmede jeugdbescherming en jeugdreclassering worden ondergebracht. Een en ander gebeurt dan op basis van een regiovisie.²⁴

Ongetwijfeld geeft het wetsvoorstel antwoord op kritiek over segmentering, achterstanden, onvoldoende kwaliteit. Maar weten we zeker dat wij op al die problemen ook de passende oplossingen kennen?

In hun zoektocht naar het oplossen van de paradox van de twee systemen, de dilemma’s van marktwerking en oplossen van de kwestie wat het beste inkoopmodel is, kiezen gemeenten soms voor een nieuwe visie. Soms maakt een dergelijke visie dat regiobrede samenwerking niet (meer) mogelijk blijkt. Ook al bestaat die soms sinds de transitie. Het conceptwetsvoorstel laat de bepaling van de regio’s waarbinnen de nieuwe verplichte samenwerking moet worden opgepakt over aan de Ministers van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk. Daarmee wordt de nodige flexibiliteit gecreëerd. Nog niet is bepaald dat de verplichtingen per definitie op het niveau van de huidige jeugdhulpregio’s moeten worden opgepakt.²⁵ Maar er is onder gemeenten en regio’s een vrees dat indeling van bovenaf flexibiliteit ontnemt om de passende oplossingen voor bovengenoemde problemen te vinden.

De huidige indeling in jeugdregio’s laat een divers beeld zien. Het zijn veelal tussen tien en twintig (soms meer) gemeenten die in een dergelijke regio samenwerken. Uitzondering hierop vormen twee jeugdhulpregio’s bestaande uit slechts één gemeente (Utrecht en Haarlemmermeer). Soms hebben subregio’s het gevoel dat zij elkaar sneller kunnen vinden op een gedeelde visie jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning, dat daarmee minder compromissen nodig zijn en dus meer transformatie mogelijk is.²⁶ Overigens wordt in de jeugdhulp niet alleen regionaal, maar ook bovenregionaal volop samengewerkt.²⁷ Wanneer we het sociaal domein als geheel beschouwen (Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet) is die samenwerking goed voor 20% van alle samenwerkingsverbanden van regionale overheden. Het sociaal domein is daarmee, na het fysieke domein, het meest voorkomende beleidsveld voor regionale samenwerking.²⁸

Kortom: er wordt samengewerkt, ook al sneuvelen soms bestaande samenwerkingen omdat men het niet eens kan worden over antwoorden op de paradox van

24 Zie Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen (<https://www.internetconsultatie.nl/zorgvoorjeugdigen>), art. F: voorgesteld art. 2.18 lid 1-3.

25 https://www.regioatlas.nl/kaarten#_jeugdzorgregios1.

26 Zie bijvoorbeeld A. Krijnberg & J. Geerlof, *Koersdocument MVS Jeugdmodel*, Gemeenten Maasluis, Vlaardingen en Schiedam, 2020, waarin een subregionale visie op jeugdhulp is ontwikkeld.

27 Gezamenlijke tender in 2018 in de provincie Utrecht voor (1) veilig thuis (zes regio’s) en voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (vijf regio’s). Gezamenlijke tender in 2019 in de provincie Noord-Brabant voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (vijf regio’s).

28 F. Theissen, J. Westerbeek, T. Pham, S. Stikvoort, A. Duursma & D. van Groen, *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*, PROOF Adviseurs en KWINK Groep, 2020, p. 3, www.kennisopenbaarbestuur.nl.

de twee systemen, de dilemma's van de marktwerking of het raadsel van het beste inkoopmodel. Gemeenten kunnen het gevoel hebben dat zij bij grote en intensieve regionale en bovenregionale samenwerking steeds minder te zeggen hebben. Aan de andere kant zorgt segmentering ervoor dat de gevraagde kwaliteit onder druk komt te staan. De krapte op de arbeidsmarkt, toename van vraag en diversificatie van problematiek zorgen er soms voor, dat het voor aanbieders simpelweg onmogelijk wordt om iedereen iets anders te geven. Doordat de vijf Brabantse jeugdhulpregio's bij hun gezamenlijke tender in 2019 voor jeugdbescherming en jeugdreclassering ook hun administratieve verplichtingen harmoniseerden, konden de administratieve lasten voor de GI's worden verminderd.²⁹ Zo iets vertaalt zich in de bedrijfsvoering in minder fte voor staf en meer voor de uitvoering.

Bestaat dé juiste schaal? Het lag al voor de hand. Mijn les is dat die net zo afhankelijk is van allerlei omstandigheden als ook het inkoopmodel. De optimale schaal is niet té groot en niet té klein. De schaal is té groot als gemeenten te weinig mogelijkheid hebben invloed te hebben op de samenwerking waarin zij zitten. De schaal is ook te groot wanneer ondoelmatige uniformiteit noodzakelijk maatwerk verdringt en wanneer aanbieders zich moeten organiseren op een manier die *span of control* onmogelijk maakt. De schaal is té klein, wanneer het daarmee gepaard gaande volume effectiviteit en kostenefficiëntie in de weg staat, wanneer de vele verschillende soorten maatwerk de innovatie van werkprocessen belemmeren en wanneer de geaccumuleerde administratieve lasten noodzakelijke aandacht van de bedrijfsvoering voor de uitvoering wegtrekken. Hiertussen zitten verschillende optima, die zeer mogelijk in verschillende regio's ook tot verschillende antwoorden zullen leiden. Factoren zoals het aantal gemeenten die het eens moeten worden, hun vergelijkbaarheid, het aantal inwoners en het geografische gebied zelf, zijn mede van invloed. Het conceptwetsvoorstel is gericht op het tegen kunnen gaan van té klein of té groot. De angst van decentrale politici, beleidsmakers en professionals is dat té veel centrale sturing het vinden van optima zal belemmeren.

8.8 Conclusies

Voor M. (Mark, Mahmoud, Marco of Manish) hoop ik dat hij een vertrouwenspersoon heeft die blijft en misschien zelfs contact houdt als M. over een paar jaar niet meer onder de doelgroep van de jeugdhulp valt. Het maatschappelijke debat over de resultaten van vijf jaar decentralisaties is volop aan de gang. In dit recent verlopen COVID-jaar zijn nieuwe bewegingen ingezet om eindelijk de lang verwachte transformatie in gang te zetten. Maar misschien is de transformatie al in gang gezet. Zij is alleen nog niet voltooid verleden.

²⁹ Jeugdhulpregio's Hart van Brabant, Noordoost Brabant, West-Brabant Oost, West-Brabant West en Zuidoost Brabant, *Leidraad gezamenlijke inkoop Jeugdbescherming en Jeugdreclassering Noord-Brabant*, 5 september 2019, kenmerk: 2020/01/01, paragraaf 4.4.

Mochten wij dan überhaupt wel verwachten dat vijf jaar na de grote stelselwijziging alles ‘koek en ei’ zou zijn? Misschien kunnen wij ook niet verwachten dat de transformatie over vijf jaar wel voltooid verleden is. Dat komt dan, doordat voor de vele weerbarstige vragen geen simpele oplossingen bestaan. Kunnen we ook accepteren dat een echte transformatie vraagt om ‘*trial and error*’; en dat niet slechts een keer landelijk, maar ook bovenregionaal, regionaal, subregionaal en lokaal?

Mijn lessen uit vijf jaar transitie zijn in ieder geval dat er op veel plekken in Nederland hard gewerkt wordt aan antwoorden op de paradox van de twee systemen, de dilemma’s van marktwerking, het raadsel van het beste inkoopmodel en het vraagstuk van de juiste schaalgrootte. Dit gebeurt aan alle kanten, bij gemeenten, bij aanbieders, GI’s enz.

Natuurlijk ben ik mij ervan bewust dat mijn lessen de indruk kunnen wekken van alles relativeren en ‘laat duizend bloemen bloeien’. Zo zijn ze niet bedoeld. De complexiteit van het sociaal domein vergt natuurlijk wel keuzes. Maar keuzes die de complexiteit negeren in plaats van haar te reduceren, brengen ons niet dichterbij de transitie. Dat is mijn stellige overtuiging. Op basis van mijn lessen wil ik betogen dat wij inspanningen de tijd moeten geven, zodat zij kunnen bijdragen het huidige stelsel beter te laten worden voordat wij te snel weer té veel gaan wijzigen. Het vraagt van ons eerlijkheid, openheid en kwetsbaarheid tegenover ongewisheid. In de eerste plaats vraagt het erom M. en alle cliënten in jeugdhulp, maatschappelijke zorg/welzijn, of werk/participatie/inkomen centraal te stellen.

En ja, ik geef het toe, persoonlijk denk ik dat de transitie uiteindelijk bewerkstelligd wordt door een veelkleurig boeket, en niet door een bosje dat uit slechts één soort bloemen bestaat.