



## Dialogogerichte aanbesteding als veranderinstrument

# Specialistische jeugdhulp in Utrecht: buurtgericht maatwerk

Otto van de Vijver

6 maart 2020

**Voor alle Utrechtse kinderen en gezinnen teams voor specialistische hulp in de buurt, vanaf 1 januari 2020. Zo organiseert de gemeente Utrecht de zorg dicht bij huis, op maat en overzichtelijk. De gemeente benutte de aanbesteding van de specialistische jeugdhulp om deze grote verandering door te voeren. Voorafgaand aan de aanbesteding, sprak de gemeente uitvoerig met partners in de stad en is veel geleerd van ervaring in de praktijk. Zorgaanbieders en gemeente werkten, voorafgaand aan de gunning, samen de opdracht uit. Partners zoals huisartsen, buurtteams, mensen uit het onderwijs én jongeren zaten ook aan tafel. Dialogogericht aanbesteden noemden ze dit in Utrecht. Het was intensief, het was spannend, en de opbrengst was groot. 'In de dialoog hebben we een stevige basis gelegd voor de verdere vernieuwing van de specialistische jeugdhulp.'**

Het resultaat van de aanbesteding is dat vanaf 1 januari 2020 twee organisaties alle specialistische jeugdhulp leveren voor Utrecht. Elk bieden zij in een deel van de stad een totaalpakket van ambulante specialistische begeleiding en zorg met verblijf (pleegzorg, gezinshuizen, instellingen). Het gaat om een opdracht van in totaal ongeveer 36 miljoen euro op jaarbasis.

Tot en met 2019 werd specialistische jeugdhulp in Utrecht aangeboden door ruim 60 aanbieders. Door de specialistische jeugdhulp meer buurtgericht te organiseren streeft de gemeente naar jeugdhulp 'op maat', dicht bij gezinnen, met betere samenwerking in de wijk tussen specialistische hulpverleners onderling en met de basiszorg (denk aan de huisarts, het buurtteam, de school, de sportclub, familie en vrienden). In de buurt staat een multidisciplinair team, afgestemd op de behoefte uit de buurt, klaar voor kinderen, jongeren en gezinnen die hulp nodig hebben. Een specialist kan zo bijvoorbeeld meedenken met de gezinswerker van het buurtteam en met het gezin, zonder dat er een verwijzing

of overdracht nodig is. Ook wil de gemeente dat zoveel mogelijk Utrechtse kinderen opgroeien in een gezin, bij voorkeur in hun eigen vertrouwde omgeving. Natuurlijk liefst in het eigen gezin, maar zo nodig in een andere gezinsvorm zoals een pleeggezin. Van gespecialiseerde hulpverleners wordt gevraagd met een brede blik naar een hulpvraag te kijken. Gebruikmakend van elkaars expertise én in samenwerking met partners in de zorg: de buurtteams, huis- en jeugdartsen, scholen en Samen Veilig Midden-Nederland.

### Inkoopstrategie

Dit was de kern van de inkoopstrategie voor de specialistische jeugdhulp, die de gemeente in juli 2018 publiceerde. De inkoopstrategie was de eerste stap in het aanbestedingsproces. Maar de 'transformatie' van de specialistische jeugdhulp was op dat moment feitelijk al volop gaande. Al voor de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 waren de Utrechtse beleidsmakers en zorgpartners gaan nadenken over vernieuwing van

de jeugdhulp. In 2015 stond continuïteit nog voorop en werden de buurtteams verder opgebouwd. Samen werd partners in de stad is daarna ook gesproken over de transformatie van de aanvullende jeugdhulp, waarbij het doel was om meer vraaggericht en integraal hulp in te zetten voor gezinnen.

## **Pilots**

In augustus 2017 ging in twee wijken een pilot met een specialistisch team van start. Dat was in Leidsche Rijn en Zuilen. Suzanne Verdoold, tot dan directeur van de Opvoedpoli Utrecht, werd aangesteld als kwartiermaker en leidinggevende van beide teams. Er ging een wervingsactie van start onder de professionals van de gecontracteerde zorginstellingen. Orthopedagogen, basispsychologen, GZ-psychologen, systeemtherapeuten, kinder- en jeugdpsychiaters. Zij werden met een inspirerend functieprofiel uitgedaagd hun belangstelling kenbaar te maken. 'Heel spannend', zegt Verdoold, 'zouden de professionals reageren?'

Dat gebeurde. De nieuwe teams groeiden sneller dan verwacht uit tot hechte samenwerkingsverbanden. Daarvoor moesten verschillen in denken en doen tussen de diverse specialisten worden overbrugd. Verdoold: 'Je zag dat iedereen vanuit zijn opleiding en specialisme een andere manier van werken meebracht. Een psycholoog pakt een vraag anders aan dan een gezinsbehandelaar. Ik heb de mensen vooral gestimuleerd elkaar vragen te stellen. Waarom doe jij wat je doet? Hoe kan jij mij helpen, en ik jou? Kan een kinderpsychiater die is geschoold in een medisch model ook kijken naar de sociale context van een kind? Hoe gaat het op school, hoe is het thuis?'

De professionals in beide teams bleven tijdens de pilot in dienst van hun moederorganisatie; ze werkten op basis van een samenwerkingsovereenkomst. 'Dat was spannend en soms lastig', zegt Verdoold. 'Maar het uitgangspunt werd breed gedeeld. We willen toe naar integrale zorg, afgestemd op de vraag van het gezin. Dat is de toekomst.' In oktober 2018 gingen een derde en een vierde pilotteam van start, in Vleuten en in De Meern.

## **Marktconsultaties**

Tussen de publicatie van de al genoemde inkoopstrategie (juli 2018) en de publicatie van de aanbesteding (14 december 2018) organiseerde de gemeente elf 'marktconsultaties'. Ofwel gesprekken met zorgprofessionals, zorginstellingen, ouders, pleegouders, buurtteams, scholen en SAVE. Dit in aanvulling op een eerdere consultatie van ouders, kinderen en jongeren. Het doel van deze gesprekken? 'Toetsen of ons vertrekpunt werd gedeeld en samen de vernieuwing verder vormgeven. In de gesprekken bleek dat er een

breed draagvlak was voor onze visie op de zorg en het hierbij passende 'zorglandschap', zegt José Jeltjes, gemeentelijk projectleider voor de aanbesteding van de jeugdhulp. De gesprekken leverden ook het antwoord op nog openstaande vragen. De ambulante jeugdhulp en de hulp met verblijf zouden in één hand komen. En het aantal te contracteren zorginstellingen werd van ruim 60 teruggebracht tot maximaal vier.

Konden de bestaande instellingen leven met dit vooruitzicht? Jeltjes: 'Hulde voor onze zorgaanbieders en hun partnerschap. Zij maakten hun eigen belang onderschikt aan wat voorop stond: ruimte voor de professionals om hun werk goed te kunnen doen en de inhoud en de kwaliteit van de zorg.'

## **'Preselectie'**

Na de publicatie van het aanbestedingsdocument konden partijen zich aanmelden. Dit was de fase van wat de 'preselectie' werd genoemd. De gemeente hanteerde twee beoordelingscriteria: de visie op de zorg en de motivatie en de kwaliteit van de kwartiermaker. Want, zegt José Jeltjes over dit tweede criterium, 'leiderschap maakt in de transformatie van de zorg het verschil. Leiderschap dat de professionals inspireert en de ruimte geeft, en dat de samenwerking met zorgpartners opbouwt. Dat doe je niet even. Daarom wilden wij kwartiermakers die zich voor langere tijd zouden verbinden aan de opdracht.'

Na de pre-selectie ging de gemeente de 'dialogue' aan met KOOS en Spoor030. De definitie van dialoog in deze context? Jeltjes: 'Samen uitwerken hoe de opdracht eruit gaat zien, niet alleen met de aanbieders maar ook met belangrijke partners.'

## **De dialoog**

Met elk van beide aanbieders werden drie dialoogrondes gehouden. De eerste ronde ging over de inhoud en de kwaliteit van de zorg; de tweede over de overgang naar het nieuwe zorglandschap; de derde over opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en de financiering van de zorg. Elke ronde bestond uit twee bijeenkomsten. Per aanbieder dus zes bijeenkomsten, in totaal 12 bijeenkomsten. Plus nog een bijeenkomst met beide aanbieders samen om de onderlinge samenwerking te verkennen. En een apart gesprek per aanbieder met jongeren en (pleeg)ouders. Dit alles in een periode van twee-en-halve maand.

Elke bijeenkomst kende een vast stramien. Vanaf negen uur in de ochtend hadden alle betrokken partijen afzonderlijk overleg. Daarin bespraken ze wat hen was opgevallen in de voorbereiding van KOOS dan wel Spoor030 of gemeente op het thema van de bijeenkomst. En ze zetten de vragen die ze wilden stellen op een rijtje. Van tien tot twaalf werd de dialoog gevoerd.

Het lunchuur, van twaalf tot één, werd benut voor reflectie op de dialoog in drie groepen: de mensen van de aanbieder, de jongeren en de gemeente met partners. De bijeenkomst werd afgesloten met een gezamenlijke reflectie onder andere op wat er mee moest worden genomen in de aanbesteding. Rond twee uur was men klaar.

### **Binnen- en buitenring**

In de eigenlijke dialoog (van tien tot twaalf) was het gezelschap verdeeld in een binnenring en een buitenring. De deelnemers in de binnenring voerden het gesprek. De buitenring luisterde. Aanvankelijk bestond de binnenring uit alleen vertegenwoordigers van de aanbieder en de gemeente. Maar dit strikte onderscheid werd al na de eerste bijeenkomst losgelaten. Elke groep mocht voortaan vertegenwoordigers in de binnenring leveren. De bijeenkomsten van de eerste dialoogronde, over de inhoud en kwaliteit van de zorg, werden het best bezocht. Die waren voor veel samenwerkingspartners het meest van belang. Daar zaten, in wisselende samenstelling, in totaal circa dertig personen in de zaal.

### **Jongeren**

Bijzonder in het aanbestedingsproces was de intensieve betrokkenheid van een groep jongeren met ervaring in de zorg (als cliënt wel te verstaan). Betrokkenheid die in dit geval niet voor de vorm was georganiseerd, maar werkelijk zoden aan de dijk zette. Het initiatief om jongeren te mobiliseren kwam van Elke van der Vliet, een collega van projectleider José Jeltjes. Of zij een idee had hoe dit aan te pakken, vroeg Jeltjes. Van der Vliet zocht contact met drie organisaties die jongeren konden afvaardigen. Dit waren Jongwijs/LOC, NJR Hoofdzaken en U-2B Heard. Er werd een avond belegd waar twaalf jongeren in de leeftijd van zeventien tot half de twintig bij elkaar kwamen. De vraag aan hen was: 'Wij gaan een dialooggerichte aanbesteding doen voor de jeugdhulp, kunnen en willen jullie daaraan een bijdrage leveren?' Aanvankelijk overheerste scepsis bij de jongeren. *Hoe moest dat dan? En zouden ze serieus genomen worden? Aan het eind van de avond kregen Elke van der Vliet en haar collega Tessa de Jonge het voordeel van de twijfel. 'Als jullie meedoen, regelen wij dat jullie ook écht kunnen meedoen en dat wij jullie aanspreekpunt zijn', was de belofte van beide collega's die werken bij team Jeugd van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling.*

### **Schrik**

Waar hadden ze eigenlijk ja tegen gezegd, vroegen Elke en Tessa zich af, toen ze naar huis fietsten? Tegen veel werk, zoveel werd snel duidelijk. Als procesbegeleiders staken Van der Vliet en De Jonge veel tijd in ondersteuning van de jongerengroep. Ze

moesten voortdurend schakelen tussen de jongeren, de projectleiding en het verwervingssteam (waarover verderop meer). Van der Vliet: 'Het proces veranderde bij wijze van spreken met de dag. Dan moesten wij dat uitleggen aan de groep. Agenda's veranderden vaak, dit was onderdeel van het proces, stukken kwamen op het laatste moment, of helemaal niet. En waarom zaten zij bij de dialoog niet in de binnenring?'

Dit laatste werd snel aangepast. Het betekende wel extra werk voor de jongeren en hun begeleidsters. De inbreng van de (steeds wisselende) 'afgevaardigde' in de binnenring moest worden afgestemd met de anderen, zodat zijn of haar inbreng werd gedragen door de hele groep. Eenmaal aan tafel verrasten de jongeren iedereen met hun brede interesse en input. Ze legden ook eigen accenten. Een agendapunt als de huisvesting van de te vormen teams? Natuurlijk, dat moest aan de orde komen in de dialoog. De juridische *ins and outs* van de aanbestedingscontracten? Idem dito. De visie van de aanbieders op de jeugdhulp? Hoogst interessant. Maar de jongeren gingen het óók om de vertaling van die visie in de dagelijkse praktijk van de zorg; daarover wilden ze beide aanbieders doorzagen. Ze vroegen en kregen een eigen overleg met elk van beide aanbieders. Ze voerden het gesprek aan de hand van door hun zelf geformuleerde casuïstiek.

### **Het gesprek op scherp**

De opbrengst van deze intensieve participatie? De aanbieders namen door de jongeren ingebrachte punten over in hun inschrijving. Niet onbelangrijk. Maar belangrijker was dat de jongeren alle partijen scherp hielden. 'Ze legden de vinger op de zere plek', zegt Elke van der Vliet. 'Ze hadden geen boodschap aan de belangen van de organisaties of de gemeente. Hun ging het om de vraag: hoe maken we de zorg beter? Als anderen zeiden dat kinderen zoveel mogelijk thuis hulp en zorg moeten krijgen, zeiden zij dat het voor sommige kinderen toch echt beter is om *niet* thuis te blijven. Ze stelden het gesprek op scherp.'

Andere deelnemers aan de dialoog bevestigen dit. Marenne van Kempen, bestuurder van Lokalis, de organisatie van de buurtteams Jeugd & Gezin zegt: 'De jongeren hadden een wezenlijk andere inbreng dan de andere partijen. Kinderen en jongeren – en ook ouders – kunnen natuurlijk het perspectief van de klant het beste verwoorden. In één van dialooggesprekken waar ik bij was, zat iedereen moeilijk te kijken terwijl een van de jongeren gewoon zei: ik kan hier geen touw aan vastknopen.'

Elke van der Vliet en Tessa de Jonge moesten soms alle zeilen bijzetten om de groep jongeren goed op koers te houden. 'Ze zagen elkaar drie, vier keer in de week. Dan ontwikkelt zich een groepsdynamiek. Logisch, maar wij hadden daar vooraf geen rekening mee gehouden. Het gaat om jongeren met ervaring in de zorg, die allemaal

iets meebrengen. De één is snel overprikkeld, een ander kruipt in zijn schulp, terwijl een derde er met een gestrekt been in gaat. Er ontstaan vriendschappen, er zijn ergernissen. ', zegt Tessa. Elke vult aan: 'Je moet vooraf niet weten, wat er allemaal op je afkomt. Maar het was tof om mee te maken.'

## Verwervingsteam

Buffelen was het ook voor het gemeentelijk 'verwervingsteam' dat het aanbestedingsproces organiseerde en uitvoerde. Het team onder leiding van projectleider José Jeltjes telde een inkoper, een 'informatieregisseur' (verantwoordelijk voor de stukkenstroom en de verslaglegging), een controller en drie beleidsmedewerkers van het team Jeugd (onderdeel van Maatschappelijke Ontwikkeling). Bij de dialooggesprekken over opdrachtgever- en opdrachtnemerschap zaten ook Juridische Zaken en Business Control aan tafel. Anderen, zoals Elke van der Vliet en Tessa de Jonge, waren op agenda betrokken. 'Zo'n intensief proces vraagt om kwaliteit, inzet, samenwerking en het bewaken van deadlines', zegt Jeltjes. 'Je moet het als team echt samen doen. Samen plezier hebben, lachen, huilen. Het mag ook schuren, zolang je maar elkaars kwaliteiten blijft zien en die op het goede moment inzet.

In een aanbestedingsproces is vertrouwelijkheid vereist. Alle betrokkenen moesten een geheimhoudingsverklaring ondertekenen. Er golden strikte afspraken over de verspreiding van stukken. Tegelijkertijd was het zaak de niet bij de aanbesteding betrokken collega's van team Jeugd regelmatig bij te praten over het proces, om te voorkomen dat de aanbesteding te veel los zou komen te staan van de rest van het team. En hoe zat het met de betrokkenheid van de politiek? De inkoopstrategie werd formeel vastgesteld door het college. Voor het overige liep het overleg met het bestuur via de staven van de twee meest betrokken wethouders. De gemeenteraad werd op verschillende momenten schriftelijk over de voortgang geïnformeerd. Dat liep allemaal tamelijk gladjes.

## 'Concurrentiegerichte dialoog'

Past de dialooggerichte aanbesteding binnen de wettelijke aanbestedingskaders? Kaders die in het sociaal domein vaak als erg ingewikkeld, zo niet onhanteerbaar worden beschouwd. De wet biedt meer ruimte dan vaak wordt gedacht, zegt Jeroen Veenendaal van bureau Resolt IP. Hij was door de gemeente ingehuurd als inkoopspecialist in het verwervingsteam. Hij was ook voorzitter van de dialooggesprekken. Eén van de wettelijk geregelde aanbestedingsvormen is de 'concurrentiegerichte dialoog'. Dit is een manier van aanbesteden die een opdrachtgever de ruimte biedt de aanbesteding in overleg vorm te geven. Dit gebeurt

bijvoorbeeld bij grote bouwprojecten en IT-systemen, waarvan partijen vooraf de omvang en de impact niet goed kunnen overzien. 'Grote maatschappelijke opgaven lijken daarop', zegt Veenendaal. 'Die moet je niet vanuit de ivoren toren aanbesteden.' Daarnaast heeft de wetgever voor zogenoemde 'sociale en andere specifieke diensten' een aantal aanbestedingsregels niet van toepassing verklaard. Er kan dus veel meer dan menigeen denkt. Veenendaal noemt de manier waarop het in Utrecht is gedaan 'fantastisch, één van de leukste aanbestedingen die ik heb gedaan. Ik heb zelden meegemaakt dat een opdrachtgever en aanbieders in korte tijd zoveel werk hebben verzet, zonder elkaar in de haren te vliegen.'

## Harde noten

Dit neemt niet weg dat er soms harde noten werden gekraakt in de dialoog. Bijvoorbeeld over de verschillende onderdelen van de overeenkomst, die in dit geval 'partnerschapsakte' is gedoopt. Hoe daarover is gesproken en onderhandeld behoort tot de vertrouwelijkheid van het aanbestedingsproces. Ook de formulering van een groot aantal afspraken over 'ontwikkelopgaven' (nog uit te werken onderwerpen) kostte hoofdbrekens. Een voorbeeld is de wens om residentiële zorg in de toekomst te beperken. 'Hoe laat je dit landen in een contract, wat spreek je precies af? Dat is niet eenvoudig', zegt Veenendaal.

Marenne van Kempen van Lokalis spreekt van een 'heel waardevol en soms ook ingewikkeld inkooptraject. Als partner in de zorg wil je partijen in staat stellen een goede aanvraag te doen. Maar hoe expliciet kan je daarin zijn? Je wil niet voorzeggen wat ze moeten opschrijven.' Een complicerende factor was dat Van Kempen ook lid was van de commissie die de definitieve inschrijvingen moest beoordelen. Een dubbelrol dus. Hoe ze daarmee omging? 'Ik had daar geen pasklare oplossing voor. We hebben vooral terugkerend getoetst, ook met hulp van de voorzitter, of het klopte wat we deden.'

Iedereen die betrokken was bij de dialooggerichte aanbesteding noemt het een zeer intensieve operatie. Van Kempen spreekt van een 'heel groot tijdsbeslag'. De beide begeleidsters van de jongerengroep hebben 'superveel gewerkt.' 'Je moet dit alleen doen als je een grootschalige verandering wil realiseren', zegt José Jeltjes.

## Een verwachting contracteren

Is het resultaat van de dialooggerichte aanbesteding navenant? Dat zal de toekomst uitwijzen. 'De gemeente heeft twee aanbieders gecontracteerd. Achter beide contractpartners bestaat nog een deel van de toenmalige zorgaanbieders. Het zorglandschap

zal verder veranderen. Dat wordt spannend. Het frustrerende van mijn vak, bij dit soort aanbestedingen, is dat je vooral een verwachting contracteert. Op basis van praktijkervaring worden de afspraken vervolgens verder ingevuld; daar zit je als inkoper niet meer bij, zegt inkoper Veenendaal.

Marenne van Kempen is hoopvol gestemd. Het tijdig en op maat betrekken van de gespecialiseerde jeugdhulp is ons de afgelopen jaren nog niet heel goed gelukt. Het nieuwe 'zorglandschap' creëert een aantal randvoorwaarden voor passende zorg, wél dichtbij de leefwereld. 'Met maar twee partijen wordt de zorg beter stuurbaar. Ik heb nog maar twee gesprekspartners met wie ik overleg. Bovendien zijn we het eens over de visie en de ambitie. En dat specialisten in de wijk gaan werken, zal op zichzelf al iets doen.'

## **Inzicht**

Op deze hoopvolle verwachting volgt een punt van zorg. Gaat het de gespecialiseerde professionals goed lukken zich te verhouden tot de lokale werkelijkheid, terwijl ze in dienst blijven bij hun 'oude' organisatie? De rol van leverancier van maatwerk in een samenwerkingsverband, waarin van de specialist vaak maar een klein stukje van de totale zorg wordt gevraagd is ambitieus. 'Het vraagt veel van teamleiders en professionals. Ik hoop dat we de komende jaren de stap kunnen zetten naar een echt nieuwe manier van werken binnen de jeugdhulp.'

Projectleider José Jeltens kijkt tevreden terug op de dialoog. 'Als klein team hebben we dit goed gedaan. We hebben ieders kwaliteit benut. Het proces heeft veel gebracht. Partijen hebben elkaar leren kennen. Er is commitment. Natuurlijk moet er nog veel gebeuren. Maar in de dialoog is een stevige basis gelegd voor de transformatie van de jeugdhulp.'