

White paper contractmanagement binnen sociaal domein

door Christiaan Gort, Melanie Knieriem en Paul Schenderling van Berenschot

Inleiding & scope

De decentralisaties binnen het jeugddomein en WMO hebben ertoe geleid dat contractmanagement een wezenlijk onderdeel is geworden van het sociaal domein. Contractmanagement speelt daarbij een cruciale rol om de gewenste transformatie te bereiken binnen de financiële kaders, aangezien daar het zwaartepunt ligt in de aansturing van zorgaanbieders. We zien dat gemeenten contractmanagement op vele verschillende manieren hebben ingericht, en daarbij zoekend zijn naar een goede inbedding in het sociaal domein.

Via het OTD heeft Berenschot recent gemeente Katwijk geadviseerd over de inrichting en formatie van contractmanagement en –beheer. Deze white paper is opgesteld op basis hiervan en onze ervaringen bij andere gemeenten m.b.t. inrichting van contractmanagement en de praktijk in 2015.

We bespreken in deze white paper achtereenvolgens:

1. Opdrachtgeverschap; subsidie versus inkooprelaties
2. Onderscheid beleid, contractmanagement en -beheer
3. Positionering van contractmanagement
4. De competenties van de contractmanager
5. De driehoek contractmanagers, aanbieders en wijkteams
6. Contractbeheer en facturatie
7. Formatie contractmanagement en – beheer

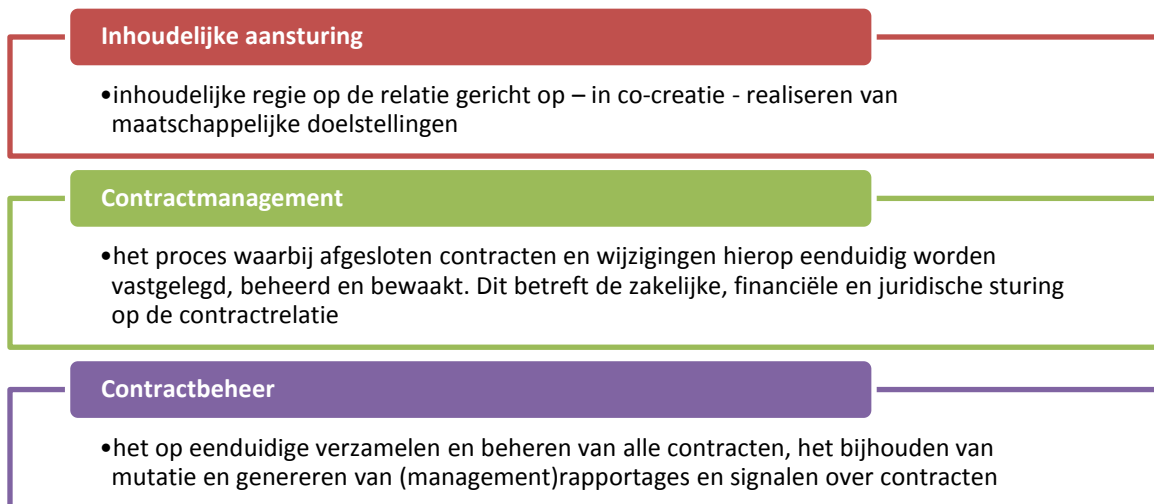
1. Opdrachtgeverschap

In het sociaal domein is er meestal een onderscheid tussen accountmanagement voor subsidierelaties en contractmanagement voor inkooprelaties. Dit is een herkenbare scheiding, aangezien het managen van subsidierelaties een andere sturing betreft dan het managen van inkooprelaties. We zien in het sociaal domein echter, dat deze twee type relaties naar elkaar toeschuiven. Subsidierelaties vragen steeds meer aandacht voor de zakelijke en verantwoordingsaspecten, terwijl inkooprelaties steeds meer een inhoudelijke dimensie krijgen. Hierbij is de contractpartij niet alleen opdrachtnemer, maar steeds meer partner van gemeente voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Dit geldt met name voor de nieuwe relaties binnen jeugd en Wmo. Hierdoor vervaagt de grens tussen inkoop en subsidie, en betreft de keuze voor subsidie of inkoop niet alleen een juridische vraag, maar ook een inhoudelijke beleidsvraag. Welke juridische contractvorm past het beste bij de samenwerking die we beogen en de doelstellingen die daaraan ten grondslag liggen? We noemen dit ook wel strategische opdrachtgeverschap. Voor het sociaal domein betreft dit een competentie die vaak nog ontwikkeld moet worden in samenwerking met de inkoopafdeling die hier vaak ook een adviserende rol in heeft. Dit betekent ook dat managen van subsidie- en inkooprelaties naar elkaar opschuiven. De meeste gemeenten maken hier nog een onderscheid in, maar we zien ook gemeenten die ervoor kiezen om dit in functies te bundelen. Bijvoorbeeld bij gemeente Haarlemmermeer waar ze werken met de

functie van categoriemanagers, die verantwoordelijk zijn voor het managen van alle relaties binnen een specifieke categorie¹.

2. **Beleid, contractmanagement en -beheer**

In het kader van de relatie en aansturing van contractpartijen onderscheiden we drie verschillende rollen:



In de praktijk bij gemeenten komen we twee hoofdvarianten tegen in de manier waarop deze rollen in functies worden geïntegreerd, met beide hun eigen voor- en nadelen:

- Inhoudelijke aansturing & contractmanagement in één functie.** In deze variant is contractbeheer meestal belegd in een aparte ondersteunende functie. Het voordeel van deze variant is dat het leidt tot meer eenduidigheid in de sturing en een betere doorvertaling van beleid en innovatie naar de contracten. In deze variant is de inhoudelijke kennis van contractmanagers geborgd, omdat ze ook vaak een inhoudelijke aansturingsrol hebben. Daardoor heeft de contractmanager een hogere inschaling en kunnen beheerstaken makkelijker bij een lager ingeschaalde medewerker belegd worden. Een risico betreft dat er minder aandacht is voor de zakelijke kant van de relatie, omdat de hoofdfocus namelijk vaak bij de inhoud ligt. In deze variant wordt de rol van contractmanager vaak gecombineerd met de rol van beleidsadviseur. Hierdoor verandert de aard van de beleidsfunctie omdat contractmanagement er niet zomaar bij gedaan kan worden, maar een wezenlijk onderdeel van de functie is. Contractmanagement vraagt daarbij aanvullende kennis en competenties ten opzichte van een beleidsrol, zoals financiële en juridische kennis en onderhandelingsvaardigheid. Veel van de huidige beleidsadviseurs hebben deze competenties en kennis nog niet in huis, waardoor dit een ontwikkeltraject vergt. Dit past echter niet bij iedere beleidsadviseur. Verder bestaat het risico dat de beleidsadviseur teveel opgeslokt wordt door (urgente) afstemming met contractpartijen waardoor de aandacht voor beleidstaken ondergesneeuwd raakt.

¹ Zie voor meer informatie Gort, C & Van der Meulen, A. (2015) Organiseren vanuit de bedoeling in Haarlemmermeer. *Sociaal Bestek*, juli 2015


- b. ***Inhoudelijke aansturing & contractmanagement in aparte functies.*** In deze variant is contractbeheer meestal onderdeel van de functie van contractmanager. Het voordeel van deze variant is dat in de aansturing expliciete aandacht is voor zowel de inhoudelijke als de meer zakelijke sturing. Daarnaast leidt het meestal tot minder versnippering van de rol van contractmanager. Hierdoor kan makkelijker gestuurd worden op de benodigde kennis en competenties die deze rol vraagt. Door de combinatie van contractmanager en –beheer is deze functie vaak lager ingeschaald. De verbinding tussen management en beheer is in deze variant beter geborgd. Een risico betreft dat de eenduidigheid in de aansturing in het gedrang kan komen, omdat vanuit zakelijk belang meer tegengestelde aspecten worden benadrukt dan vanuit de inhoud. Verder kan deze variant minder efficiënt zijn omdat er altijd minimaal twee personen betrokken zijn bij de (directe) aansturing van een contractpartij. Dit vraagt dus meer onderlinge afstemming.

De keuze voor één van deze varianten is afhankelijk van de context bij de gemeente, de inrichting van het sociaal domein, de rol van beleid en rolverdeling met de afdeling inkoop. Belangrijk is om bij de inrichting maatregelen te nemen om de nadelen en risico's te neutraliseren.

3. Positionering van contractmanagement

Voor de positionering van contractmanagement spelen twee hoofdvragen. De eerste betreft in hoeverre contractmanagement regionaal wordt opgepakt en de tweede betreft hoe de gemeente het intern organiseert.

- a. ***Contractmanagement regionaal gepositioneerd:*** in veel gevallen voeren gemeenten in de regio gezamenlijke contractmanagement uit. Vaak is dit het gevolg van het gezamenlijk inkopen van zorg. Dit speelt met name binnen het jeugddomein, maar we komen dit ook tegen bij nieuwe WMO zorgaanbieders. Hierin komen we verschillende constructies tegen. Bijvoorbeeld via een centrumgemeente, waarbij dienstverleningsovereenkomsten met de andere partners wordt afgesloten, of door het beleggen van contractmanagement bij een nieuwe of bestaande gezamenlijke organisatie. Vaak gebeurt dit ook informeel; de contractmanagers van de betrokken gemeenten stemmen met elkaar af om eenduidigheid in de aansturing van zorgaanbieders te realiseren, bijvoorbeeld over bevoorschotting, managementinformatie en facturatie. Een belangrijk aandachtspunt bij het beleggen van contractmanagement op regionaal niveau, betreft het organiseren van samenhang met beleid en wijkteams die op gemeentelijk niveau zijn georganiseerd. Hier moeten heldere afspraken over gemaakt worden, zowel over verdeling van verantwoordelijkheden als over hoe met elkaar samen te werken.
- b. ***Contractmanagement intern organiseren:*** hoe contractmanagement intern is georganiseerd hangt samen met de grootte van een gemeente. Bij kleine gemeenten is beleid en contractmanagement voor jeugd en WMO al snel binnen één afdeling gepositioneerd. Bij grotere gemeenten kent het sociaal domein vaak meerdere teams en afdelingen. In dit geval komen we twee hoofdvarianten tegen voor de inrichting van contractmanagement, namelijk horizontale versus verticale clustering. In beide varianten is echter aandacht nodig voor zowel de horizontale als de verticale onderlinge verbinding.

	Jeugd	WMO/Zorg	Overige beleidsvelden ²
Beleid			
Contractmanagement			
Contractbeheer			

- a Horizontale clustering:** de contractmanagers van de verschillende inhoudelijke disciplines zoals jeugd, WMO en participatie zitten bij elkaar in één team. Het is in deze variant zelfs mogelijk dat een contractmanager zowel jeugd als WMO aanbieders in zijn portefeuille heeft. Het voordeel van deze variant is dat contractmanagement op een eenduidige manier in de organisatie plaatsvindt en de contractmanagers, door met elkaar samen te zitten, optimaal van elkaar leren. Hierbij bestaat een risico dat de contractmanager de inhoud lastig onder de knie krijgt omdat het veel te groot wordt. Verder is een risico van deze variant dat de afstand tussen de beleidsadviseurs en contractmanagers te groot wordt. De praktijk leert dat intensieve samenwerking tussen beleidsadviseurs en contractmanagers nodig is om de transformatie binnen jeugd en WMO te bereiken. Dit vraagt extra aandacht voor coördinatiemechanismen tussen beleid en contractmanagement en het creëren van een cultuur waarin ze gezamenlijk aan de lat staan voor de benodigde transformatie. Bijvoorbeeld door contractmanagers op vaste tijdstippen in dezelfde ruimte met de beleidsmedewerkers - als één team - aan het werk te zetten, of via structurele wekelijkse overleggen over ontwikkelingen.
- b Verticale clustering:** de contractmanagers zitten in deze variant samen met de beleidsadviseurs in één team. Bij grotere gemeenten zitten de contractmanagers jeugd bij het team jeugd en de contractmanagers WMO bij team Zorg³. Het voordeel van deze variant is dat verbinding tussen de inhoud en contractmanagement geborgd is. Beide rollen worden op dezelfde manier aangestuurd, waardoor ze dezelfde prioriteiten in hun werk hebben. Aandachtspunt bij deze clustering is de onderlinge verbinding tussen contractmanagers in de gemeente. Het risico bestaat dat de teams op een andere manier gaan sturen op de zorgaanbieders en het wiel opnieuw gaan uitvinden. Dit kan leiden tot bijvoorbeeld andere contractuele afspraken, operationele processen en (meerdere systemen voor) management informatie, wat inefficiënt is. Het is belangrijk dat in deze variant hier afstemming over plaatsvindt en uitwisseling (structureel) georganiseerd wordt zodat contractmanagers van elkaar leren.

² Naast jeugd en WMO/zorg kent het sociaal domein ook andere beleidsvelden zoals participatie/ W&I, recreatie, sport, cultuur, onderwijs, economie, veiligheid

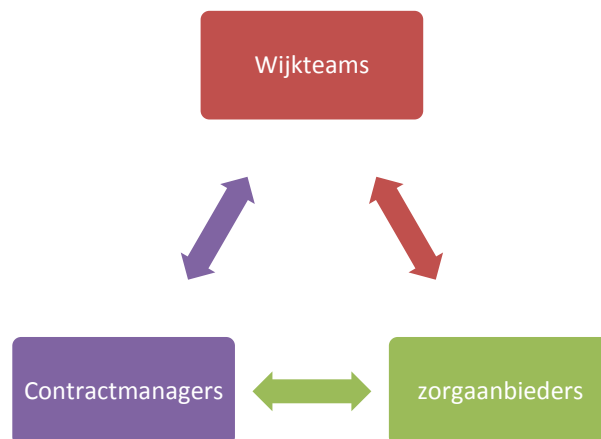
³ Vaak is WMO onderdeel van een brede beleidscluster zoals zorg, welzijn en/of wonen

4. Competenties van de contractmanager

Contractmanagement vraagt juridische kennis van contracten, inkooptrajecten en relevante wet- en regelgeving. Daarnaast is kennis van bedrijfsvoering en financiële sturing onontbeerlijk. Voor de nieuwe taken van het sociaal domein leert de praktijk dat ook domein kennis essentieel is om op een goede manier sturing te geven aan zorgaanbieders. Het betreft namelijk vaak complexe zorgproducten die basiskennis van hoe de jeugd- en WMO zorg in elkaar zit, vereisen. Dit vraagt affiniteit met de taal van het werkveld. Bij diverse gemeenten en zorgaanbieders is waar te nemen dat het moeilijk is om te komen tot een gezonde afstemmings- en verantwoordingscultuur tussen gemeenten en contractanten. Twee hoofdoorzaken van dit probleem zijn: (1) pogingen van gemeenten om het aanbod via het contract dicht te regelen, en (2) onvoldoende affiniteit met de ondersteuningspraktijk. De huidige situatie werkt in de hand dat aanbieders – vooral aanbieders die in meerdere gemeenten werken – te maken hebben met een veelheid aan eisen die nauwelijks in te regelen is en dat er onderling wantrouwen ontstaat. De contractmanager vervult de belangrijke brugfunctie tussen gemeente en zorgaanbieder en zou dus de competenties in huis moeten hebben om de juiste verbindingen te leggen en daarbij door middel van eenvoud (in contractafspraken en contractnaleving) en inlevingsvermogen het benodigde onderlinge vertrouwen te bewerkstelligen. Dit vertrouwen is namelijk essentieel om gezamenlijk de transformatie doelstellingen te bereiken. Daarnaast zijn belangrijke competenties onder andere *onderhandelingsvaardigheden* om voor de gemeente een goede deal te realiseren en het goed kunnen *monitoren* van contractafspraken. In de bijlage hebben we een voorbeeld functieprofiel opgesteld voor de contractmanager in het sociaal domein met daarin een overzicht van taken, competenties en kennisgebieden.

5. Driehoek contractmanagers, aanbieders en wijkteams

Een ander aspect van de rol van de contractmanagers is de verbinding binnen de driehoek aanbieder, wijkteam en de contractmanager. Het sociaal domein is een veld dat draait om mensen en daarom ook constant in beweging is. Hierdoor is de vraag van een cliënt soms lastig in te passen binnen de afgesloten contracten. Bij gemeenten zien we dat de wijkteams vaak tegen deze praktische problemen aanlopen. Zij hebben te maken met de zorgbehoeftes van cliënten, die soms niet goed aansluiten bij de afgesloten contracten met de aanbieders. Denk hierbij aan overvraag bij een bepaalde aanbieder waardoor het contract wordt overschreden, of juist een stijgende vraag naar een aanbieder die niet gecontracteerd is, of vraag naar een product dat niet ingekocht is, maar wel geleverd kan worden door een aanbieder.



De contractmanager heeft hierin een cruciale rol. Hij moet in staat zijn om op operationeel/tactisch niveau de vragen van een wijkteam rondom de contracten en het zorgaanbod te beantwoorden. Tegelijkertijd moet de contractmanager ook op strategisch niveau de vraag van het wijkteam kunnen vertalen naar het huidige beleid. Is de toestroom naar een nieuwe aanbieder gewenst en in lijn met

de transitie? Is dit een eenmalige situatie of moet hier een structurele oplossing worden gevonden? Willen we gaandeweg de looptijd van een contract nieuwe producten toevoegen en past dit in de transitie die men wil bereiken? Contractmanagers moeten op deze vragen een antwoord formuleren en de beleidsmedewerker of budgethouder adviseren.

6. Contractbeheer en facturatie in de praktijk

Veel zorgaanbieders kenden tot 1 januari 2015 een betaalrelatie met slechts enkele zorgverzekeraars of de provincie. Nu komt het voor dat één aanbieder met tientallen of zelfs honderden gemeenten contractafspraken heeft en aan al deze gemeenten moet factureren. De contractmanager speelt een belangrijke rol in het zorgen dat de facturatie en het beheer van deze contracten goed verloopt. Gezien de landelijke problemen rondom facturatie en de veelal slechte ICT-voorzieningen is dit aspect voorlopig een groot onderdeel van de rol van contractmanager. Hij moet in staat zijn om facturen te kunnen lezen en met aanbieders tot een werkbare oplossing te komen als geautomatiseerde systemen (nog) niet werken. Daarnaast merken we ook dat veel zorgaanbieders vragen hebben over de facturen. Denk hierbij aan vragen als 'Wat mag er in verband met de privacy nu wel of niet op de factuur?' of 'Welke productcodes hanteert deze gemeenten?' of 'Is een declaratie ook gelijk een factuur?'. Zeker in het Jeugd domein zijn er door het gebruik van het woonplaatsbeginsel vaak vragen van zorgaanbieders zodat zij zeker kunnen stellen dat de factuur bij de juiste gemeente terechtkomt.

Doordat veel systemen rondom de facturatie nog niet geautomatiseerd zijn, is ook het verwerken van deze data naar managementrapportages een taak die de komende tijd extra aandacht vraagt van de contractmanager. Informatie is vaak niet direct af te lezen uit de systemen en de contractmanager zal vaak een extra vertaalslag moeten maken om tot bruikbare informatie te komen voor bijvoorbeeld een budgethouder of gemeenteraad.

7. Formatie contractmanagement

Voor contractmanagement kom je in den landen allerlei normen tegen voor de formatie. Of uitgedrukt in aantal contracten per fte of gemiddeld aantal uren per maand per contractpartij. Deze normen lopen uiteen van gemiddeld 1 uur per maand per contractpartij (ong. 1 fte op 120 contracten) tot 4 uur per maand (1 fte op 30 contracten). Dit betreffen vuistregels die sterk afhangen van het takenpakket van contractmanager, de ambities van de gemeente en de complexiteit/intensiteit van de contractrelaties.

Voor het sociaal domein hanteert Berenschot in de meeste gevallen een normtijd van gemiddeld tussen de 2 (1 fte op 60 contracten) en 3 uur (1 fte op 40 contracten) per maand per contractpartij voor contractmanagement. Dit is gebaseerd op onze ervaringen binnen het sociaal domein en benchmarkgegevens bij gemeenten. Of een gemeente tegen 2 uur of 3 uur aanzit, hangt sterk af van de manier waarop contractmanagement is georganiseerd, de ambitie voor contractrelaties en financiële ruimte. De ervaring leert dat het opbouwen van contractmanagement en nieuwe relaties met partijen in de eerste jaren meer capaciteit vraagt. Daarom adviseren we voor de transformatie in de eerste jaren dichter tegen 3 uur per maand per contractpartij te zitten en een deel van deze

formatie tijdelijk in te vullen. Dit biedt de mogelijkheid om op een eenvoudige manier de formatie na één à twee jaren af te bouwen tot bijvoorbeeld gemiddeld 2 uur per maand.

Formatie contractbeheer

Voor contractbeheer hanteren we de norm van 1 uur per maand per aanbieder (1 fte op 120 contracten). Hierbij hanteren we meestal een onzekerheidsmarge van 20%, dat samenhangt met het takenpakket. Belangrijk hierbij is de mate van automatisering van het beheer en management informatie. Zijn hier geautomatiseerde systemen voor of betreft dit nog allemaal handwerk in bijvoorbeeld Excel? Als de systemen hiervoor nog ontwikkeld moeten worden, dan adviseren we in het komende jaar extra capaciteit te reserveren voor de ontwikkeltaak en om te borgen dat management informatie voor contractmanagement voldoende op orde is.

Bijlage: voorbeeld functieprofiel contractmanager

De contractmanager stuurt op de contractuele afspraken, bedrijfsmatige resultaten en het proces:

- De contractmanager stuurt – eventueel samen met partnergemeenten in de regio - op de continuïteit, kwaliteit en financiële prestaties van de zorgaanbieders. De contractmanager vertaalt de transformatiedoelstellingen naar contractuele afspraken en monitort deze.
- De contractmanager draagt bij aan de (regionale) inkoop en onderhandelingen met zorgaanbieders en draagt zorg voor contractuele afspraken met nieuwe aanbieders of verlenging van huidige contracten.
- De contractmanager is verantwoordelijk voor de operationele aansturing van de zorgaanbieders en zorgt voor de tactische analyses van informatie (mede uit systemen). Dit betekent dat de contractmanager stuurt op de operationele kwaliteit en contractvoorwaarden. Hij/zij neemt knelpunten in de uitvoering weg.
- De contractmanager signaleert trends in klachten en knelpunten en rapporteert hierover. Hiervoor ontwikkelt de contractmanager de benodigde (sturings)instrumenten en rapportages - zoals kwartaalrapportages van zorgaanbieders - samen met de beleidsadviseurs. Daarbij zorgt de contractmanager voor signalering van fraude vermoedens en draagt zorg voor (steekproefsgewijs) onderzoek hiernaar. Vanuit deze monitoring en signalering adviseert de contractmanager over corrigerende maatregelen voor bijsturing.
- Ook signaleert de contractmanager de ontwikkeling van budgetuitputting en verplichtingen en rapporteert hierover. Als het noodzakelijk is, escaleert de contractmanager over budgetuitputting. De contractmanager beoordeelt de voortgang en bereidt de monitoringsgesprekken voor.
- De contractmanager draagt zorg voor de activiteiten in het contractbeheer, zoals beheren van contracten, klachtafhandeling, controle van declaraties & facturen en handhaving. Daarmee optimaliseert de contractmanager financiële en operationele prestaties.
- De contractmanager draagt zorg voor doorontwikkeling van de interne bedrijfsvoering en werkprocessen met zorgaanbieders vanuit de transformatiedoelstellingen.

Competenties

- Onderhandelingsvaardigheden
- Monitoren
- Samenwerken
- Plannen & organiseren
- Analytisch vermogen
- Hands-on mentaliteit
- Stressbestendigheid
- Onafhankelijkheid
- Netwerken
- Flexibiliteit

Kennisgebieden

- Hbo/Hbo+ denkniveau
- Juridische kennis van contracten, inkooptrajecten en relevante wet- en regelgeving
- Kennis van bedrijfsvoering en financiële sturing
- Inhoudelijke basiskennis van jeugdzorg en/of WMO