



Naar een passende financiering in het sociaal domein

Gemeente Groningen

Definitief rapport

27 september 2021

Opdrachtgever

Gemeente Groningen

Contactpersoon

Mw. C. Arjaans

carla.arjaans@groningen.nl

Uitvoerder

RadarAdvies

Veemarkt 83

1019 DB Amsterdam

(020) 463 50 50

www.radaradvies.nl

Projectteam

Laila Hanzouli

Herbert ter Beek

Inhoudsopgave

1	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	5
1.1	Is er een probleem en zo ja, wat is dit probleem?	5
1.2	Manieren waarop de gemeente Groningen op korte termijn kan bijdragen aan een meer passende financiering	8
1.3	Overwegingen voor de langere termijn	13
2	INLEIDING	15
2.1	Achtergrond	15
2.2	Aanleiding voor onderzoek	16
2.3	Centrale onderzoeksvraag en onderzoekverantwoording	16
2.4	Leeswijzer	16
2.5	Afbakening scope	17
3	TOELICHTING OP GEHANTEERD AFWEGINGSKADER	18
4	WMO BEGELEIDING (INCL. KORTDUREND VERBLIJF EN SOCIALE ACTIVERING)	20
4.1	Beschrijving huidige situatie	20
4.2	In te zetten instrumenten	21
4.3	Relevante ervaringen elders	24
4.4	Conclusie	26
5	HUISHOUDELIJKE HULP	27
5.1	Beschrijving huidige situatie	27
5.2	In te zetten instrumenten	28
5.3	Relevante ervaringen elders	31
5.4	Conclusie	32
6	BESCHERMD WONEN	33
6.1	Beschrijving huidige situatie	33
6.2	In te zetten instrumenten	35
6.3	Relevante ervaringen elders	39
6.4	Conclusie	41
7	JEUGDHULP	42
7.1	Beschrijving huidige situatie	42
7.2	In te zetten instrumenten	45
7.3	Relevante ervaringen elders	47
7.4	Conclusie	51

BIJLAGE I: MOGELIJK IN TE ZETTEN INSTRUMENTEN BEOORDEELD M.B.V. MATRIX	52
Ad 1. Winst verbieden of beperken	52
Ad 2. Wijze van bekostigen	56
Ad 3. Selectiewijze van aanbieders	58
Ad 4. Omschrijving van producten	61
Ad 5. Contractvorm en -management	62
Ad 6. Verantwoording door aanbieders	64
Ad 7. Versterking van toegang	65
BIJLAGE II: GESPREKSPARTNERS	67
BIJLAGE III: BRONNEN EN LITERATUUR	68

1 Conclusies en aanbevelingen

De gemeente Groningen zoekt, net als andere gemeenten, naar manieren om een (meer) passende financiering in het sociaal domein te bevorderen. Zorgaanbieders dienen voldoende financiële middelen te ontvangen om hun taken goed uit te voeren en daarmee hun cliënten goed te kunnen bedienen. Onnodig veel financiële middelen zijn onwenselijk. RadarAdvies heeft in de eerste helft van 2021 onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeente Groningen een passende financiering kan bevorderen.

De gemeente Groningen heeft de centrale onderzoeksvraag voor het beoogde onderzoek als volgt geformuleerd:

Hoe kunnen wij beter sturen op een betere verdeling van middelen die zowel (extreme) winsten als een te lage vergoeding voor aanbieders voorkomt?

Welke financieringsvormen passen daarbij die bovendien bevorderen dat we onze doelstellingen in het sociaal domein realiseren?

Navolgend worden de instrumenten met het meeste potentieel weergegeven. Achtereenvolgens wordt nader ingegaan op de volgende aspecten:

- Vraag of er momenteel sprake is van een probleem en zo ja, welk probleem dit is;
- Manieren waarop de gemeente Groningen op korte termijn kan bijdragen aan een meer passende financiering;
- Overwegingen voor de langere termijn.

Voorliggende analyses en beoordelingen zijn mede gebaseerd op de interviews met de gesprekspartners, waaronder aanbieders. Dit betekent niet dat de aanbieders alle analyses en beoordelingen onderschrijven. Waar dit expliciet wel het geval is wordt verwezen naar de input en/of ervaringen van aanbieders.

1.1 Is er een probleem en zo ja, wat is dit probleem?

In het maatschappelijke en politieke debat over de financiering van het sociaal domein is er veel aandacht voor de zogenoemde ‘zorgcowboys’. Het voorliggende onderzoek geeft aan dat het aandeel van zorgcowboys in de gemeente Groningen – mede door al genomen maatregelen – niet heel groot is, maar een enkele zorgcowboy wel zorgt voor grote impact. Wel kan de financiering binnen segmenten van het sociaal domein op een aantal manieren nog meer passend worden gemaakt. Het onderzoek resulteert in de volgende **conclusies** wat betreft de vraag of er momenteel sprake is van een probleem:

- Eventuele zorgfraude die kan resulteren in extreem hoge winstniveaus van aanbieders, komt beperkt voor in de gemeente Groningen.

- Het contractmanagement van zowel de gemeente als van RIGG (wat betreft jeugdhulp) lijkt voldoende ontwikkeld qua kennis en in te zetten instrumenten om dit probleem effectief te beheersen.
- Er zijn aanbieders die winst maken en voor sommigen geldt dat deze winst kan oplopen tot niveaus die mogelijk worden gezien als buitenproportioneel of ongewenst.
- Anderzijds zijn er ook aanbieders die juist moeite hebben om de gevraagde zorg en ondersteuning te leveren tegen de gehanteerde tarieven.

Beide laatste waarnemingen zijn gerelateerd aan de keuze van de gemeente Groningen voor het inkoopstelsel van Open House (in de segmenten Huishoudelijke Hulp Jeugdhulp en Beschermd Wonen) waarbij de gemeente één tarief hanteert voor alle zorgaanbieders die kunnen voldoen aan de gestelde eisen. In de beschouwde segmenten in het sociaal domein zijn er vaak één of enkele ‘traditionele’ zorgaanbieders met een in de loop der jaren opgebouwde uitgebreide infrastructuur en personeelsomvang en -samenstelling die relatief kostbaar is in vergelijking met andere aanbieders die meer recent zijn ontstaan en die een (soms veel) gunstiger kostenstructuur kennen. Tarieven die vastgesteld worden op een niveau dat past bij de kostenstructuur van de traditionele aanbieders bieden ruimte voor winst bij andere aanbieders.

De ruimte om winst te maken is minder aanwezig binnen het segment waar de gemeente Groningen heeft gekozen voor een gebiedsgerichte aanbesteding gebaseerd op een lumpsumfinanciering; Wmo Begeleiding. Bij een door de gemeente bepaald lumpsum-budget worden aanbieders onder meer geselecteerd op de kwaliteit van het ondersteuningsaanbod. Aanbieders met een gunstiger kostenstructuur kunnen bij een gegeven budget meer ondersteuning bieden dan aanbieders met een minder gunstige kostenstructuur. Dit geeft aanbieders een prikkel om kwalitatief goede en voldoende ondersteuning te bieden, aangezien binnen de aanbesteding gekozen wordt op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding¹. Dit zet een rem op eventueel te maken (over)winst. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is wel dat de gemeente goed toeziet op de kwaliteit van de geleverde diensten, met toepassing van cliënttevredenheidsonderzoek en anderszins, en ook toetst of de aanbieder de volledig te bedienen doelgroep daadwerkelijk ondersteuning biedt en er dus geen ‘cherry picking’ optreedt.

Uit het onderzoek blijkt verder:

- Aangeboden o.b.v. lumpsum budget: In het segment Wmo Begeleiding maakt één van de vier gebiedsgericht werkende aanbieders beperkt verlies, mede als gevolg van investeringen in algemene voorzieningen ten behoeve van de beoogde transformatie.
- Aangeboden o.b.v. Open House met financiering o.b.v. p*q:

¹ Er zit in het selectiemechanisme ook een prikkel om te voorkomen dat aanbieders ‘te veel’ ondersteuning bieden. De bijdrage van de aanbieder aan de door de gemeente beoogde transformatie heeft een gelijk gewicht bij de selectie als de kwaliteit van het ondersteuningsaanbod.

- In het segment Huishoudelijke Hulp zijn er bij de circa 17 aanbieders zowel aanbieders die nauwelijks uitkomen met de gehanteerde tarieven als aanbieders die (goed) rondkomen.
- Van de ruim 60 aanbieders van Beschermd Wonen maken vooral de gevestigde aanbieders vaak niet of nauwelijks winst en is dit bij een deel van de kleinere aanbieders deels wel het geval.
- Dit beeld is ook van toepassing op Jeugdhulp, waarbij met de grootste en gevestigde aanbieder, na mediation en een extern onderzoek naar het verschil tussen kostprijs en tarief, maatwerkafspraken zijn gemaakt.

In onderstaande tabel wordt per segment weergegeven wat het huidige beeld is m.b.t. 'passende financiering'.

Segment van sociaal domein	Huidig beeld wat betreft 'passende financiering'
Wmo Begeleiding	<ul style="list-style-type: none"> • De overgang van Open House met p*q-bekostiging naar taakgerichte financiering op basis van een lumpsum budget heeft belangrijke voordelen opgeleverd vanuit de wens om te zorgen voor 'passende financiering'. Mede door de gekozen bekostiging en selectiewijze van aanbieders lijkt de gemeente Groningen succesvol in het beter beheersen van de uitgaven voor Wmo Begeleiding. • Op het vlak van Wmo Begeleiding is er op dit moment geen sprake van overwinsten. In de met aanbieders gesloten overeenkomsten zijn verder bepalingen opgenomen om het gebiedsbudget naar beneden bij te stellen indien alsnog overwinsten optreden. • Eén van de aanbieders heeft een beperkt verlies gerealiseerd over de aangeboden diensten, met als verklaring dat deze aanbieder relatief veel had geïnvesteerd in algemene voorzieningen ten behoeve van de transformatie. • In het algemeen is het werken met een lumpsum budget gunstig voor de beoogde transformatie, omdat aanbieders zo kritisch bezien of de aan cliënten te bieden ondersteuning niet onnodig uitgebreid of duur is. • Per saldo kan worden geconcludeerd dat voor Wmo Begeleiding de huidige financiering goed 'passend' lijkt.
Huishoudelijke Hulp	<ul style="list-style-type: none"> • De Open House-procedure en de gehanteerde bekostiging op basis van p*q biedt aanbieders met een gunstige kostenstructuur de mogelijkheid om winsten te realiseren. • De mogelijkheden om overwinsten te realiseren worden beperkt door de in de overeenkomst met aanbieders vastgelegde acceptatieplicht, waardoor 'cherry picking' wordt tegengegaan. • Het beeld op dit moment is dat er bij de gecontracteerde aanbieders zowel partijen zijn die niet of nauwelijks

	<p>uitkomen met het gehanteerde tarief als partijen waarvoor dit zeker wel geldt.</p>
Beschermd Wonen	<ul style="list-style-type: none"> • De keuze voor Open House in combinatie met p*q-bekostiging biedt kansen voor aanbieders met een gunstige kostenstructuur om winst te realiseren. Anderzijds wordt geconstateerd dat er op dit moment ook enkele aanbieders van Beschermd Wonen zijn die niet of nauwelijks uitkomen met de gehanteerde tarieven. • De grootste aanbieder kent een relatief ongunstige kostenstructuur, mede vanwege in het verleden opgebouwde personele capaciteit en overige infrastructuur. Dit levert als dilemma op dat het hanteren van een tarief waarbij deze aanbieder kostendekkend kan werken voor aanbieders met een gunstiger kostenstructuur ruimte biedt voor aanzienlijke winst. • Het beeld is dat de grotere aanbieders momenteel niet of nauwelijks winst maken maar dat dit bij een deel van de kleinere aanbieders, met vaak gunstiger kostenstructuur (minder overhead, minder historisch bepaalde kosten), wel het geval is. Binnen de huidige kaders lijkt het niet mogelijk om zowel (over)winsten te voorkomen als voor alle aanbieders een kostendekkend tarief te bieden.
Jeugdhulp	<ul style="list-style-type: none"> • Op het terrein van Jeugdhulp zijn er zowel aanbieders die royaal uitkomen met de gehanteerde tarieven als aanbieders waarvoor dit niet geldt. Het gehanteerde bekostigingsmodel op basis van p*q met één tarief voor alle aanbieders resulteert in winsten voor aanbieders met een gunstige kostenstructuur, terwijl aanbieders met een in het verleden opgebouwde ongunstiger kostenstructuur moeite hebben om uit te komen met de gehanteerde tarieven. • De mogelijkheden voor het realiseren van (over)winsten worden verder vergroot doordat het voor aanbieders mogelijk is om op één of enkele segmenten van Jeugdhulp te richten. Hierdoor wordt het lastig om 'cherry picking' te voorkomen.

1.2 Manieren waarop de gemeente Groningen op korte termijn kan bijdragen aan een meer passende financiering

Het onderzoek concludeert dat er verschillende manieren zijn voor de gemeente Groningen om nog beter invulling te geven aan de gewenste 'passende financiering'. Enerzijds zijn optimaliseringsmogelijkheden binnen de huidige kaders (huidige inkoopmodel en actuele bekostigingsmodel) mogelijk, anderzijds kan overwogen worden om de huidige kaders voor de komende jaren structureel aan te passen.

Aanbevelingen om nog beter invulling te geven aan ‘passende financiering’ worden hieronder weergegeven. RadarAdvies focust daarbij op de potentieel meest perspectiefrijke ‘knoppen’ om aan te draaien.

Deze aanbevelingen zijn toegespitst op de volgende drie invalshoeken bij het bevorderen van een passende financiering:

- Beheersen van (over)winst (zie hierna paragraaf 1.2.1);
- Voorkomen dat aanbieders niet uitkomen met het tarief (zie par. 1.2.2);
- Bijdragen aan de transformatie (zie par. 1.2.3).

De in deze paragrafen te beschrijven ‘knoppen’ om aan te draaien betreffen alle soorten maatregelen die de gemeente kan nemen om een meer passende financiering te beschouwen, met uitzondering van de knoppen “wijze van bekostigen” en “wijze waarop aanbieders worden geselecteerd”. De potentie en de noodzaak om voor één of meer segmenten in het sociaal domein aan deze ‘knoppen’ te draaien, wordt toegelicht in paragraaf 1.3.

Navolgend richten wij ons met name op de overige ‘knoppen’ waaraan de gemeente kan draaien: maken van afspraken met aanbieders over maximaal te realiseren winst, omschrijving van producten en diensten, invulling van het contractmanagement, de verantwoording door de aanbieder aan de gemeente en het versterken van de toegang.

1.2.1 Beheersen van (over)winst

De gemeente Groningen kan ervoor kiezen om (over)winsten te beheersen, waardoor een meer passende financiering van de geleverde diensten ontstaat. Binnen de huidige kaders van inkoop en bekostiging kan de gemeente Groningen op de volgende aspecten werken aan een meer passende financiering:

- Afspraken met aanbieders over maximale winst: Enkele gemeenten in het land werken aan het contractueel vastleggen van maximaal door aanbieders te realiseren winstniveaus. Het is nog de vraag of het maximeren van winst standhoudt en effectief afgedwongen kan worden. Daarbij is het vaststellen van winst niet eenvoudig en aanbieders zijn soms creatief in het drukken van winstniveaus (bijvoorbeeld door hoge management fees of inhuur van aan directeuren of eigenaren verbonden partijen). Een gemeente geeft echter wel een signaal af richting aanbieders wanneer zij een maximaal toelaatbare winst opneemt in haar contracten. En dit geeft de (grote meerderheid van) goedwillende aanbieders een kapstok om in gesprek te gaan over buitenproportionele winst.
- De relatie tussen winst en de kwaliteit van zorg laten verantwoord door zeer winstgevende aanbieders: Het maken van winst mag nooit ten koste gaan van de kwaliteit van zorg. Daarom kan de gemeente Groningen in haar contracten met aanbieders vastleggen dat zorgaanbieders uitleg geven over de kwaliteit van de zorg wanneer zij meer dan een bepaald percentage winst maken.
- Verantwoording eisen op niveau contract: Zoals eerder gesteld is het lastig om de exacte winst van een zorgaanbieder vast te stellen. Daarbij komt dat het

realiseren van winst niets zegt over de kwaliteit van de zorgaanbieder en de door haar geleverde zorg. Efficiënter is het daarom om als onderdeel van de verantwoording door de zorgaanbieder een toelichting te eisen op enerzijds het resultaat van binnen een bepaald contract ontvangen middelen (welke cliënten zijn bediend en welke kosten zijn gemaakt) en anderzijds de marge waartoe dit heeft geleid.

- Bestemmen van overwinsten: Overwogen kan worden om een deel van de (over)winst toe te kennen aan een bestemmingsfonds wanneer aanbieders dankzij gemeentelijke budgetten in staat blijken om aanzienlijke vermogens op te bouwen. Dit bestemmingsfonds is niet vrij besteedbaar maar kan worden aangewend ten behoeve van door de gemeente van te voren te bepalen maatschappelijke doelen.
- Aanscherpen productomschrijvingen om ‘cherry picking’ tegen te gaan: Omdat de zorgvraag van iedere cliënt anders is, kan de feitelijke zorgzwaarte van verschillende cliënten binnen een bepaald product verschillen. In sommige delen van het sociaal domein (bijvoorbeeld Jeugdhulp) lijken er mogelijkheden voor aanbieders om kosten te besparen door zich binnen een bepaald product voornamelijk te richten op ‘lichte’ vormen van ondersteuning dan wel op cliënten met minder zware problematiek, het zogenaamde ‘cherry picking’. De zorg voor cliënten met ‘zwaardere’ vormen van ondersteuning of zwaardere problematiek wordt dan geleverd door andere zorgaanbieders. Omdat aanbieders voor iedere cliënt hetzelfde tarief ontvangen, ontstaat er tussen aanbieders een verschil in feitelijk geleverde zorgzwaarte (en dus kosten) in relatie tot de ontvangen financiering, wat verschillen in winstniveau kan opleveren. Waar dit mogelijk is, kan aanscherping van de productomschrijving of splitsing van het product in meerdere producten van verschillende zorgzwaarte gewenst zijn om ‘cherry picking’ en daardoor onnodig hoge winstniveaus te voorkomen.
- Invoeren van acceptatieplicht: Op dit moment kunnen aanbieders binnen enkele segmenten van het sociaal domein selectief zijn in de producten en diensten die zij aanbieden dan wel de cliënten die zij bedienen. Het opnemen van een acceptatieplicht in overeenkomsten kan het risico van ‘cherry picking’ beperken.
- Tegengaan van beperkt aanbieden van diensten: Eveneens om ‘cherry picking’ tegen te gaan, is het wenselijk om terughoudend om te gaan met de mogelijkheid van aanbieders om selectief één of enkele producten of diensten aan te bieden, wanneer deze keuze mogelijk gebaseerd is op het beperken van kosten.
- Gericht intensiveren van contractmanagement: De gemeente Groningen hanteert voor Huishoudelijke Hulp en voor Beschermd Wonen een indeling van aanbieders in vier categorieën. Criteria voor deze indeling zijn de contractwaarde en de mate waarin aan het contract financiële, beleidsmatige of bestuurlijke risico’s zijn verbonden. Het uitgangspunt van deze op de Kraljic-matrix gebaseerde differentiatie is dat met risicoloze routine-aanbieders een minder stringente aansturing en verantwoording kan worden uitgewerkt dan met aanbieders waaraan veel risico’s verbonden zijn en die voor de gemeente van strategisch belang zijn. In de praktijk is de differentiatie in aansturing en verantwoording nog maar beperkt. De gemeente kan deze differentiatie nog

verder uitwerken, waardoor het contractmanagement nog meer dan momenteel kan focussen op aanbieders waarvoor extra aandacht nodig is.

- Tariefdifferentiatie, bijvoorbeeld wat betreft vergoeding voor overhead per cliënt: Indien aanbieders per cliënt een bepaalde vaste vergoeding voor de kostencomponent 'overhead' ontvangen, kan dit bij toenemende cliëntenaantallen resulteren in toename van winst. Bij de selectie van aanbieders en in de met aanbieders op te stellen contracten kan de gemeente vastleggen dat de te vergoeden overheadkosten meebewegen met het aantal door aanbieders bediende cliënten. Concreet kan het dan betekenen dat bij toenemende aantallen cliënten de overheadvergoeding per cliënt afneemt.
- Verschillen in huisvesting: Met name in het segment Beschermd Wonen zijn de kosten van vastgoed relatief belangrijk. Geconstateerd kan worden dat zorgaanbieders sterk uiteenlopende kosten hebben vanwege de huisvesting aan cliënten (o.a. vanwege de locatie van het vastgoed, de vraag hoe onderhoudsvriendelijk panden zijn en of het gaat om nieuw vastgoed of om ouder en al afgeschreven vastgoed). De gemeente kan nader bezien of deze diversiteit in de bekostiging van Beschermd Wonen beter tot uitdrukking kan komen.

1.2.2 Voorkomen dat aanbieders niet uitkomen met het tarief

Uit het onderzoek blijkt dat in de diverse segmenten van het sociaal domein sommige zorgaanbieders moeite hebben om met de gehanteerde tarieven tot een sluitende exploitatie te komen. Risico lopen met name aanbieders met een relatief ongunstige kostenstructuur in segmenten waar wordt gewerkt op basis van Open House en één tarief op basis van $p \cdot q$, als ook onderaannemers van de hoofdaannemers in een situatie waarin is aanbesteed zoals bij Wmo Begeleiding. De volgende maatregelen kunnen het probleem verkleinen dat aanbieders niet uitkomen met het tarief:

- Stimuleren van herstructurering bij gevestigde aanbieders: In een aantal segmenten van het sociaal domein vervullen 'gevestigde' aanbieders een belangrijke rol die niet zomaar overgenomen kan worden door andere aanbieders, bijvoorbeeld doordat zij door de jarenlange ervaring van hun medewerkers bij uitstek de zorg voor een specifieke doelgroep kunnen leveren. In de praktijk zorgt dit vaak tot een relatief dure infrastructuur van de gevestigde aanbieders, waardoor zij moeite ervaren om voldoende concurrerend te zijn. De gemeente Groningen kan deze aanbieders stimuleren tot herstructurering, bijvoorbeeld middels het afbouwen van overhead, waardoor de kostenstructuur van deze aanbieders meer vergelijkbaar wordt met die van concurrerende aanbieders.
- Toepassen principes van AMvB reële prijs op de wijze waarop hoofdaannemers omgaan met onderaannemers: Om te voorkomen dat hoofdaannemers eventuele prijsdruk afwentelen op onderaannemers, kan de gemeente Groningen als opdrachtgever vastleggend dat hun contractpartijen (de hoofdaannemers) de principes van de AMvB reële prijs toepassen op hun onderaannemers.
- Subsidiëren van bepaalde vaste kosten: Een klein aantal grote zorgaanbieders die een substantieel aandeel hebben in het opleiden van toekomstige

medewerkers in de zorg (bijvoorbeeld door het aanbieden van stageplekken inclusief begeleiding) maken hiervoor meer kosten dan de grotere groep aanbieders die deze opleidingen niet of nauwelijks verzorgt. Om dit verschil op te heffen kan een dergelijke opleidingscomponent gericht gesubsidieerd worden. Dit voorkomt dat dergelijke kosten niet voldoende gedekt worden óf dat zij (zoals in een systeem van Open House) ondergebracht worden in het voor alle aanbieders toe te passen tarief waardoor ook aanbieders profiteren die niet of nauwelijks opleidingsactiviteiten oppakken. Een dergelijke handelwijze kan ook worden toegepast op aanbieders die wezenlijk onderdeel vormen van de lokale of regionale crisisketen, waarbij de ‘subsidie’ ook de vorm kan aannemen van een opslag op het voor alle aanbieders te hanteren tarief.

- Vastleggen van minimum aantal cliënten: Aanbieders die slechts een zeer beperkt aantal cliënten hebben, lopen het risico in financiële problemen te komen doordat de gehanteerde tarieven hun relatief (in relatie tot het aantal cliënten) hoge overhead niet dekken. Daarnaast kan het zijn dat deze aanbieders minder doelmatig zijn in relatie tot de transformatiedoelstellingen van de gemeente. Daarom kan overwogen worden om de contractuele relatie te beëindigen met aanbieders die in een bepaalde periode (bijvoorbeeld een jaar) geen of maar heel weinig cliënten hebben bediend. Deze maatregel dient vastgelegd te worden in de te sluiten overeenkomsten.

1.2.3 Bijdragen aan de transformatie

Als onder ‘passende financiering’ wordt verstaan een financiering die bijdraagt aan de transformatie in het sociaal domein, bieden de volgende mogelijke maatregelen soelaas:

- Gericht verbreden productomschrijvingen: Voor enkele segmenten in het sociaal domein kan de omschrijving van door aanbieders te leveren producten en diensten worden verruimd, waardoor aanbieders in staat gesteld worden om de beoogde transformatie nog beter door te voeren. Een voorbeeld hiervan is Beschermd Wonen. Door in de overeenkomst met aanbieders de mogelijkheid op te nemen om naast Beschermd Wonen ook Beschermd Thuis en/of Beschut Wonen aan te bieden, kunnen aanbieders binnen de kaders van voldoende zorg voor cliënten in bepaalde gevallen kiezen voor minder dure voorzieningen. Het verbreden van producten op deze wijze (om zo de transformatie te bevorderen) staat in contrast met het scherp(er) en ‘smaller’ willen formuleren van producten met als doel te voorkomen dat aanbieders zich richten op de beter renderende segmenten binnen een bepaald product. Het gericht verbreden van producten om de transformatie te bevorderen lijkt meer aangewezen in een situatie waarin gemeente en aanbieder(s) vooral strategisch partner van elkaar zijn en er een relatief ‘horizontale’, gelijkwaardige verhouding is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer(s). In een dergelijke samenwerkingsrelatie die gestoeld is op vertrouwen, is het risico kleiner dat productverbreding wordt misbruikt voor het eigen financiële gewin van aanbieder(s) maar juist wordt ingezet om de transformatie te bevorderen.
- Betrekken aanbieders bij indicatiestelling door gemeente c.q. WIJ Groningen: Een nader te beschouwen mogelijkheid om passende financiering te bevorderen, is het nauwer betrekken van aanbieders bij door WIJ Groningen te verzorgen verwijzingen en indicatiestellingen. Daarbij dient de

eindverantwoordelijkheid bij WIJ Groningen te blijven, om ongewenste vermenging van rollen en belangen te voorkomen. Inbreng vanuit de praktijk bij de intake en indicering kan bevorderen dat voor een ondersteuningsaanbod wordt gekozen dat voor de cliënt voldoende oplossing biedt voor zijn of haar probleem maar waarbij zo mogelijk wordt gekozen voor minder dure voorzieningen.

- Werken met lumpsumfinanciering: Wanneer bekostigd wordt op basis van een lumpsum budget (en niet op basis van $p*q$) hebben aanbieders prikkels om te zoeken naar manieren om cliënten op een doelmatige wijze te ondersteunen. Indien voldoende geborgd is dat de kwaliteit van de ondersteuning op niveau blijft – bijvoorbeeld door toetsing op de kwaliteit van ondersteuning en cliënttevredenheidsonderzoek – kan dit bijdragen aan de in het sociaal domein beoogde transformatie.

1.3 Overwegingen voor de langere termijn

Op basis van de hiervoor genoemde conclusies en aanbevelingen kunnen wij de gestelde hoofdvragen beantwoorden:

Hoe kunnen wij beter sturen op een betere verdeling van middelen die zowel (extreme) winsten als een te lage vergoeding voor aanbieders voorkomt?

Welke financieringsvormen passen daarbij die bovendien bevorderen dat we onze doelstellingen in het sociaal domein realiseren?

Het onderzoek leidt niet tot de conclusie dat voor één of meer van de beschouwde segmenten van het sociaal domein het actuele inkoop- of bekostigingsmodel onwerkbaar is en dus aangepast moet worden. Zoals hiervoor aangegeven zijn er binnen de huidige kaders nog mogelijkheden om de huidige situatie te optimaliseren. Daarom vinden wij het op dit moment niet nodig om overgang naar een ander systeem aan te bevelen.

Wel constateert RadarAdvies dat het model van Open House in combinatie met $p*q$ -financiering bij de huidige soms zeer uiteenlopende kostenstructuren van aanbieders inherent leidt tot aanbieders die (soms fors) winst maken en andere aanbieders die maar net of helemaal niet uitkomen met de gehanteerde tarieven. Daarnaast kan bij Open House het aantal aanbieders waarmee de gemeente een contactuele relatie onderhoudt sterk oplopen, waardoor effectief contractmanagement wordt bemoeilijkt.

Om beter te sturen op een betere verdeling van middelen die zowel (extreme) winsten als een te lage vergoeding voor aanbieders voorkomt, verwijzen wij naar Wmo Begeleiding, waar een succesvol overgang heeft plaatsgevonden van een Open House-selectie van aanbieders in combinatie met $p*q$ -financiering naar taakgerichte financiering met een lumpsumbudget. Een dergelijke overgang kan breder in het sociaal domein worden overwogen. In een dergelijk model wordt namelijk geconcurrereerd *om* de markt en niet *op* de markt. Het inkooptraject is daardoor weliswaar bewerkelijker,

maar in de uitvoering is het contractmanagement minder bewerkelijk vanwege het vaak aanmerkelijk kleinere aantal contractpartners. Hierdoor kan het contractmanagement winnen aan effectiviteit. Door de “concurrentie om de markt” tijdens de aanbesteding worden zorgaanbieders gedwongen om hun beste beentje voor zetten om de winnende offerte op te stellen. Dit beperkt de mogelijkheden voor aanbieders om overwinsten te realiseren.

Het momenteel gehanteerde bekostigingsmodel voor Wmo Begeleiding (niet op basis van Open House en $p*q$ maar op basis van gebiedsgerichte aanbesteding met een lumpsum-budget) bevordert daarnaast de transformatie in het sociaal domein. Aanbieders hebben een stevige prikkel om te kijken of ondersteuning van cliënten op een meer doelmatige wijze kan worden georganiseerd. Deze prikkel ontbreekt in een situatie van Open House met bekostiging op basis van $p*q$, omdat aanbieders hierbij verzekerd zijn van een bepaald niveau van inkomsten bij een gegeven aantal cliënten.

2 Inleiding

2.1 Achtergrond

Sinds de decentralisaties van 2015 worstelen gemeenten met het fenomeen marktwerking. Wensen als kwaliteit, keuzevrijheid en effectiviteit staan op gespannen voet met zaken als concurrentie en een beheersbaar zorglandschap. Zorg- en hulpverlening laten zich niet eenvoudig kwantificeren. Dat maakt het moeilijk een vinger achter tarieven en kostprijzen te krijgen. Structurele budgetoverschrijding in het sociaal domein brengt menig gemeente in het nauw.

Dit vraagstuk is ook in Groningen onderwerp van een politieke discussie. Onder andere door berichtgeving in de media² vragen college en raad hoe om te gaan met de (vermeende) zorgcowboys en overwinsten in de zorg³. Is het te rechtvaardigen dat door winstuitkeringen geld wegvloeit uit de zorg, waar gemeenten toch al geld tekort komen? De vraag komt op of winst, zeker overwinst, niet gewoon verboden kan worden.

Het is twijfelachtig of het verbieden van winst een begaanbaar pad is, met name voor de lokale overheid. Dit betekent echter niet dat winsten niet aan voorwaarden gebonden kunnen zijn en/of kunnen worden gemaximeerd⁴. Net als voor maatschappelijke ondersteuning op grond van de Wmo 2015 zijn gemeenten ook voor levering van Jeugdhulp verplicht om reële tarieven te betalen (zie artikel 2.12 van de Jeugdwet). De minister van VWS heeft toegezegd om ook voor de Jeugdwet, in navolging van de Wmo, een AMvB 'reële kostprijs' op te stellen. Verbieden van winst kan ook ongewenste neveneffecten hebben. Het kan ten koste gaan van innovatie en het verbieden van winst kan ertoe leiden dat integere aanbieders de markt verlaten. In een 'markt' waarin bij integer handelen de marges vaak toch al gering zijn, kan de combinatie van vrijheid van cliënten om de aanbieder zelf te kiezen (waardoor aanbieders ook niet met zekerheid weten welke omzet ze per jaar realiseren), strengere voorwaarden aan aanbieders (o.a. wat betreft de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van personeel) en verbieden of beperken van winst er juist voor zorgen dat de 'zorgcowboys' boven komen drijven.

² Onder andere vanwege onderzoek van Follow the Money in samenwerking met KRO-NCRV's Pointer en Reporter Radio naar overwinsten in de zorg, zie www.ftm.nl/dossier/zorgcowboys.

³ Onder meer de fracties van GroenLinks en ChristenUnie hebben in de raad van Groningen vragen gesteld over dit onderwerp (d.d. 28 juni 2019).

⁴ SEO heeft in opdracht van het ministerie van VWS onderzoek gedaan naar de vraag hoe overwinsten geoperationaliseerd kunnen worden en of en zo ja hoe de winstuitkering van zorgaanbieders kan worden beperkt. De focus lag daarbij op wat de rijksoverheid kan doen. Zie SEO, *Normering winstuitkering zorg*, september 2020. Het onderzoek was gericht op Jeugdzorg, Wijkverpleging en GGZ. Hoofdconclusie is dat het mogelijk is om randvoorwaarden te stellen aan de financiële gezondheid van een zorgaanbieder voordat deze winst mag uitkeren en dat het ook mogelijk is een norm te stellen voor een maatschappelijk aanvaardbare winstuitkering.

2.2 Aanleiding voor onderzoek

Door diverse berichtgeving in de media is er veel aandacht voor (extreme) winsten in de zorg, zo ook in de gemeente Groningen. Tegelijkertijd ziet de gemeente ook dat er aanbieders zijn die niet voldoende hebben aan het gestelde tarief en verlies maken. Het uitgangspunt is dat mensen de zorg krijgen waar ze recht op hebben, in een systeem waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van voorliggende oplossingen en zorg zo dichtbij mogelijk wordt geleverd.

Naast het aanpakken van de (extreme) winsten zoekt de gemeente Groningen naar een betere verdeling van beschikbare middelen over de zorgaanbieders. Hoe dat ingericht kan worden, is onderwerp voor onderzoek. De gemeente heeft een projectgroep ingesteld om samen met externe onderzoekers dit vraagstuk te beantwoorden. In voorliggende rapportage zijn de opbrengsten van het onderzoek weergegeven, waarop conclusies en aanbevelingen worden gegeven.

2.3 Centrale onderzoeksvraag en onderzoekverantwoording

De gemeente Groningen heeft de centrale onderzoeksvraag voor het beoogde onderzoek als volgt geformuleerd:

Hoe kunnen wij beter sturen op een betere verdeling van middelen die zowel (extreme) winsten als een te lage vergoeding voor aanbieders voorkomt?

Welke financieringsvormen passen daarbij die bovendien bevorderen dat we onze doelstellingen in het sociaal domein realiseren?

2.3.1 Onderzoekverantwoording

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- Werksessies met de projectgroep;
- Analyse van relevante documenten;
- Analyse van landelijke ontwikkelingen;
- Digitale interviews met sleutelspelers, waaronder aanbieders⁵.

De input van gesprekspartners is meegenomen in de analyses en beoordelingen. Het rapport bevat geen citaten uit de interviews, op enkele plekken wordt verwezen naar concrete input van aanbieders.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 zijn de conclusies en aanbevelingen weergegeven, waarbij de centrale onderzoeksvraag beantwoord wordt. Hoofdstuk 3 geeft een toelichting op het

⁵ Zie bijlage 2 voor een overzicht van gesprekspartners.

afwegingskader zoals dat gehanteerd is tijdens het onderzoek. In hoofdstukken 4 – 7 worden achtereenvolgens Wmo Begeleiding, Huishoudelijke Hulp, Beschermd Wonen en Jeugdhulp behandeld. Ieder hoofdstuk sluit af met voorlopige conclusies en advies. Bijlage I geeft een uitgebreide beoordeling van de mogelijk in te zetten instrumenten m.b.v. de matrix. Deze beoordeling dient ter aanvullende onderbouwing van de conclusies en adviezen uit de hoofdstukken 4-7. In bijlagen II en III zijn lijsten met gesprekspartners en bronnen en literatuur opgenomen.

2.5 Afbakening scope

Het onderzoek richt zich op het sociaal domein en focust zich op Jeugdhulp, Wmo Begeleiding, Huishoudelijke Hulp en Beschermd Wonen. Waar mogelijk is het mooi als uitkomsten van dit onderzoek worden meegenomen in lopende en komende aanbestedingen (2022, 2023), deze keuze ligt bij de gemeente Groningen.

3 Toelichting op gehanteerd afwegingskader

De centrale onderzoeksvraag richt zich op de vraag hoe de gemeente beter kan sturen op een verdeling van middelen die zowel (extreme) winsten als een te lage vergoeding voor aanbieders voorkomt. Deze onderzoeksvraag is door RadarAdvies uitgewerkt met behulp van onderstaande matrix, welke een aantal mogelijk door de gemeente te benutten instrumenten ('knoppen' om aan te draaien) bevat om de beoogde passende financiering te bevorderen. Deze instrumenten zijn tijdens het onderzoek op een aantal criteria gewaardeerd op hun potentie om de beoogde passende financiering verder te bevorderen:

	Winst verbieden of beperken	Wijze van bekostigen	Selectiewijze aanbieder	Omschrijving producten	Contractvorm & -management	Verantwoording Door aanbieder	Versterken van toegang
Juridische houdbaarheid							
Effectiviteit (bijdrage aan reële prijs)							
Bewerkelijkheid voor gemeente							
Bewerkelijkheid voor aanbieder							
Aansluiting op beleidsvoorkeur van gemeente							
Afdwingbaarheid							
Transparantie							
Ongewenste neveneffecten							

De in het rapport uitgewerkte afwegingscriteria kunnen in drie groepen worden ingedeeld:

- Basisvoorwaarde van juridische houdbaarheid;
- Toets op effectiviteit, opgevat als de vraag of de betreffende 'knop om aan te draaien' effectief bijdraagt aan een meer passende financiering;
- Overige afwegingscriteria.

Aan de basisvoorwaarde van juridische houdbaarheid moet te allen tijde worden voldaan. Vervolgens gaat het in de beoordeling primair om de vraag of een instrument effectief is. De andere afwegingscriteria zijn meer secundair van aard. Indien een instrument juridisch houdbaar en effectief is, moet worden bezien of er verder geen negatieve bijeffecten optreden dan wel moeten eventuele negatieve bijeffecten zoveel mogelijk worden beperkt. Het kan dan gaan om administratieve bewerkelijkheid voor zowel de gemeente als de aanbieder. Tot slot is het gewenst dat een toe te passen instrument aansluit op beleidsvoorkeuren van de gemeente, waarbij beleidsvoorkeuren

ook kunnen worden bijgesteld naar aanleiding van nieuwe ervaringen of aangepaste inzichten.

4 Wmo Begeleiding (incl. kortdurend verblijf en sociale activering)

4.1 Beschrijving huidige situatie

De gemeente Groningen heeft met ingang van 2019 het inkoopmodel van Open House voor Wmo Begeleiding ingeruild voor een aanbesteding gebaseerd op een taakgerichte bekostiging met lumpsum-financiering waarbij aanbieders zich kunnen inschrijven voor vier gebieden binnen de gemeente. Met deze overgang heeft de gemeente Groningen het aantal gecontracteerde aanbieders teruggebracht van 127 naar op dit moment vier:

Situatie tot 2019	Situatie vanaf 2019
<ul style="list-style-type: none"> • Inkoop o.b.v. Open House. • Inwoner met maatwerkbeschikking voor een vastgesteld aantal uur kiest zelf aanbieder. • Bekostiging op basis van p*q. • Drie percelen: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Individuele ondersteuning; ➢ Groepsgerichte ondersteuning; ➢ Kortdurend verblijf. • Per perceel drie producten: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Licht; ➢ Middel; ➢ Zwaar. • Aanbieders kunnen één of enkele percelen en daarbinnen één of enkele producten uitkiezen. • Huishoudelijke Hulp is onderdeel van lichte ondersteuning. • Uiteindelijk heeft gemeente met 127 aanbieders een contract. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inkoop in de vorm van openbare Europese aanbesteding voor vier gebieden binnen gemeente Groningen: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Centrum-Oude Wijken; ➢ Oost; ➢ Zuid; ➢ West. • Aanbieders leveren alle benodigde ondersteuning met behulp van Gebieds Ondersteunende Netwerken (GON). • Taakgerichte bekostiging op basis van een lumpsum-financiering. • Overeenkomst heeft betrekking op de jaren 2019 tot en met 2022, met optie om voor twee jaar te verlengen. • Aanbesteding heeft betrekking op zowel Wmo-diensten als diensten die voortvloeien uit de Participatiewet: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Individuele en groepsgerichte begeleiding (Wmo); ➢ Kortdurend verblijf (Wmo); ➢ Sociale activering (Participatiewet). • Contractmanagement voor GON is belegd bij afdeling CMO.

Aanbieders konden in de oude situatie **tot 2019** kiezen voor één of enkele percelen en daarbinnen voor één of meer producten. Aanbieders hoefden dus niet het gehele spectrum aan ondersteuning aan te bieden.

De situatie **vanaf 2019** is anders. De ambulante begeleiding, groepsbegeleiding, kortdurend verblijf en sociale activering worden geleverd door vier Gebieds Ondersteunende Netwerken (GON) die alle gevraagde diensten leveren. Voor elk van de vier GON's is er één hoofdaanbieder die voor de gemeente contractpartner is. De situatie is momenteel als volgt:

- Combinatie Werkpro-Cosis, werkend onder de naam 'Ben in de Buurt', is contractpartner voor twee gebieden, te weten:
- Stadsdeel Centrum-Oude wijken;
- Stadsdeel West.
- At Home First is hoofdaanbieder voor stadsdeel Oost en de gemeente Ten Boer.
- Combinatie Lentis-Philadelphia is hoofdaanbieder voor stadsdeel Zuid.

Zowel in de oude situatie als in de huidige situatie vormt WIJ Groningen de centrale toegang voor vragen over ondersteuning en zorg in de eigen omgeving. De inwoners met een ondersteuningsbehoefte ontvangen de door genoemde partijen te leveren ondersteuning via WIJ Groningen.

Het contractmanagement voor het GON is belegd bij de afdeling CMO. De aansturing- en verantwoordingsafspraken van de gemeente met de vier hoofdaanbidders zijn vastgelegd in een document 'Contractmanagement GON: uitvoeringsafspraken 2020-2022'.

De vier aanbidders werken op basis van een lumpsum-budget dat mede is gebaseerd op advisering hieromtrent door bureau HHM. De totale lumpsum neemt in de periode 2019 tot en met 2022 af van circa € 15 miljoen naar € 11,3 miljoen (dit betreft een daling van circa 25%):

Factor	2019	2020	2021	2022
Uitvoeringskosten	€ 700.000	€ 700.000	€ 700.000	€ 700.000
Alternatieve oplossingen	€ 70.000	€ 700.000	€ 700.000	€ 700.000
Kosten vergrijzing	€ 50.000	€ 100.000	€ 150.000	€ 200.000
Ondersteuning	€ 13.800.000	€ 12.400.000	€ 11.600.000	€ 10.900.000
Sociale activering	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000
Lumpsumbudget	€ 15.020.000	€ 14.300.000	€ 12.000.000	€ 11.300.000

4.2 In te zetten instrumenten

Tijdens het onderzoek is een aantal instrumenten beoordeeld dat mogelijk kan bijdragen aan het beoogde doel van passende financiering, opgevat als het borgen van het leveren van goede zorg tegen reële tarieven. Het onderzoek concludeert dat de gemeente Groningen met het model van inkoop en bekostiging dat per 2019 is ingevoerd een grote slag heeft gemaakt wat betreft effectief contractmanagement en beheersing van kosten. De lumpsum-bekostiging in combinatie met het gebiedsgericht werken bevorderen de door de gemeente beoogde transformatie.

De instrumenten (mogelijke 'knoppen' om aan te draaien) en bijbehorende waardering voor Wmo Begeleiding zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Mogelijke 'knoppen om aan te draaien'	Waardering huidige situatie en verbetermogelijkheden
Verbieden van winst of maken afspraken over beperken (over)winst	<ul style="list-style-type: none"> • In 2020 realiseerde één van de vier hoofdaanbieders van het GON een beperkt verlies (Combinatie Werkpro-Cosis voor stadsdelen Centrum-Oude Wijken en West). Het betreft een aanbieder die stevig had geïnvesteerd in algemene voorzieningen ten behoeve van de beoogde transformatie. • In de met de vier hoofdaanbieders gesloten overeenkomsten is een bepaling opgenomen (artikel 7.6) met de volgende strekking: "het gebiedsbudget wordt verminderd indien, als gevolg van onvoorziene ontwikkelingen, sprake blijkt van overwinsten bij de Odrachtnemer."⁶ • Het blijkt in de praktijk niet eenvoudig om overwinst vast te stellen. De contractpartners zijn grote organisaties en het is lastig om het betreffende contract te 'isoleren' van de overige door deze partijen verrichtte activiteiten in de gemeente Groningen of elders. • Er is momenteel geen sprake van overwinsten.
Wijze van bekostigen	<ul style="list-style-type: none"> • Het werken met een gebiedsgericht lumpsumbudget werkt in de praktijk goed. Het draagt bij aan de beoogde transformatie en bevordert kostenbeheersing. • De toenemende kosten zijn in de afgelopen jaren beperkt, mede vanwege de nieuwe bekostiging. Voor de komende jaren wordt uitgegaan van een aanzienlijke beperking van het benodigde budget (het budget voor 2022 is circa 25% lager dan het budget voor 2019).
Selectiewijze zorgaanbieders	<ul style="list-style-type: none"> • De huidige contractpartners zijn geselecteerd op basis van een openbare Europese aanbesteding waarbij er vier hoofdaanbieders zijn. • Dit heeft tot gevolg dat cliënten minder keuze hebben in zorgaanbieder dan in het vorige systeem dat uitging van Open House. • Omdat de hoofdaanbieder samenwerkt met een groot aantal onderaannemers is er – afhankelijk van de ondersteuningsvraag – alsnog keuze voor de cliënt met betrekking tot de aanbieder die de zorg daadwerkelijk levert.
Omschrijving van producten	<ul style="list-style-type: none"> • In de GON-systematiek wordt niet gedacht in door aanbieders te leveren aantallen concrete producten. In het vorige systeem gebeurde dit wel: voor de drie percelen van individuele ondersteuning,

⁶ Overwinst bestaat, zo is vastgelegd in de overeenkomsten, indien de werkelijke kosten, vermeerderd met een redelijke winst zoals bedoeld in artikel 5 van het DAEB Vrijstellingenbesluit, meer dan 10% lager zouden uitvallen dan het Gebiedsbudget. In dat geval wordt het Gebiedsbudget verminderd met het bedrag van die overwinst.

	<p>groepsondersteuning en kortdurend verblijf werd gewerkt met drie producten: licht, middel en zwaar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • In de overeenkomsten met aanbieders is vastgelegd dat opdrachtnemer een “passend, dekkend, divers en kwalitatief hoogstaand ondersteuningsaanbod biedt aan alle inwoners”. Dit aanbod dient in ieder geval het “bestaande ondersteuningsaanbod” per ultimo 2018 te omvatten. • De opdrachtnemer is vrij om dit “Bestaande ondersteuningsaanbod” te vervangen door een ander ondersteuningsaanbod, voor zover passend binnen de overeenkomst en voor zover WIJ Groningen heeft ingestemd met deze invulling van de maatwerkbeschikking voor de betreffende inwoner.
<p>Contractmanagement, inclusief contractvormen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De contractuele relaties van de gemeente zijn sterk beperkt tot op dit moment vier (waar er in het vorige systeem met 127 aanbieders contractuele relaties waren). • De vier hoofdaannemers binnen het GON werken echter met een groot aantal onderaannemers. De hoofdaannemer heeft feitelijk een aanzienlijk deel van het contractmanagement van de gemeente overgenomen.
<p>Verantwoording door aanbieder</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In de overeenkomst is aanvankelijk vastgelegd dat de hoofdaanbieder naast jaarrekening en jaarverslag (voor 1 juni) ook voor 1 april een door de accountant goedgekeurde opgave van de werkelijke kosten van het ondersteuningsaanbod aanlevert (artikel 19.2). • Dit artikel 19.2 is inmiddels niet meer van toepassing. In het document ‘Contractmanagement GON: uitvoeringsafspraken 2020-2022’ is vastgelegd dat de opdrachtnemer vier keer per jaar een kwartaalrapportage aanlevert met toelichting op onder meer de kosten van de ondersteuning. Er is niet aangegeven dat één en ander voorzien moet zijn van een goedkeurende accountantsverklaring. • Er is met de hoofdaanbidders verder een stelsel van ontwikkelings- en sturingsoverleggen uitgewerkt. Dit betreft: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Bestuurlijk overleg 2x per jaar over algemene zaken, visie en voortgang van de transformatie. ➢ Stedelijk sturingsoverleg 2x per jaar gericht op kennisdeling, verbetering van proces en uitvoering en bijzondere thema’s. ➢ Sturingsoverleg per perceel 3x per jaar gericht op verantwoording en resultaatsturing aan de hand van indicatoren, mede gebaseerd op de kwartaalrapportages van de hoofdaanbieder.

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Operationeel overleg (stedelijk) 12x per jaar over de dagelijkse operationele vraagstukken.
Versterking van toegang	<ul style="list-style-type: none"> • De toegang naar de geïndiceerde voorzieningen binnen Wmo begeleiding wordt verzorgd door WIJ Groningen. In afstemming met WIJ Groningen kan een aanbieder ervoor kiezen een andere invulling te geven aan de voor een cliënt te bieden ondersteuning. In meer algemene zin kan de aanbieder in samenspraak met WIJ Groningen bevorderen dat het te bieden ondersteuningsaanbod nog meer aansluit op de beoogde transformatie, bijvoorbeeld door een extra accent op groepsgerichte begeleiding boven individuele begeleiding of door nog meer de relatie met de voorliggende voorzieningen bij het te bieden ondersteuningsaanbod te betrekken.

De vier hoofdaannemers van het GON hebben de verantwoordelijkheid om de onderaannemers op zodanige wijze in te schakelen dat de te maken kosten binnen het met de gemeente overeengekomen lumpsumbudget blijven.

Maatschappelijk gezien is er de verantwoordelijkheid dat hoofdaannemers hun onderaannemers een ‘faire’ prijs bieden. Navolgend wordt toegelicht hoe gemeenten elders in het land trachten dit te borgen.

4.3 Relevante ervaringen elders

Op basis van de hiervoor gesignaleerde invalshoeken van een passende financiering (“knoppen om aan te draaien”) hebben wij onderzocht of elders in het land leerervaringen zijn opgedaan die relevant zijn voor de gemeente Groningen en doorontwikkelingsmogelijkheden bieden. Dit is weergegeven in onderstaande tabel. Nadrukkelijk dient vermeld te worden dat wij deze en andere doorontwikkelingsmogelijkheden registreren vanwege mogelijke relevantie in de toekomst, maar dat wij deze naar aanleiding van het onderzoek niet allemaal onderschrijven.

Onderwerp	Toelichting op ervaringen elders
Voorwaarden voor invoering taakgerichte bekostiging	Rekenkamer Amsterdam heeft op basis van literatuuronderzoek naar taakgerichte bekostiging in het sociaal domein onder meer geconcludeerd dat er bij taakgerichte bekostiging een situatie kan ontstaan waarbij de gemeente werkt met een beperkt aantal aanbieders en waarbij tussen gemeente en aanbieders een wederzijdse afhankelijkheid ontstaat. Gedurende de contractperiode kunnen aanbieders hun positie (bewust of onbewust) gebruiken. Het kan er toe leiden dat aanbieders claimen dat het budget niet toereikend is zonder dat de gemeente deze claim voldoende kan toetsen en daardoor min of meer gedwongen is de claim te honoreren. Het risico op

	<p>dergelijke ‘zachte budgetrestricties’ speelt met name wanneer gemeenten het benodigde budget op voorhand niet goed kunnen inschatten. Bij (hoog)complexe hulp is het benodigde budget vaak minder goed in te schatten, zodat taakgericht bekostigen uiteindelijk kan resulteren in dergelijke ‘zachte budgetrestricties’⁷.</p> <p>Rekenkamer Amsterdam signaleert ook het risico dat gemeenten aan het einde van een contractperiode bij taakgericht bekostigen nog maar lastig kunnen overstappen naar een andere aanbieder. De actuele aanbieder heeft dermate grote informatievoorsprong opgebouwd op andere zorginstellingen, dat deze veel minder goed in staat zijn om relevante risico’s in te schatten. Potentiële mededingers kunnen daarom afhaken of een aanbieder doen tegen veel hogere kosten dan de gevestigde aanbieder. Per saldo kan dit ertoe leiden dat de gemeente op korte termijn door taakgericht bekostigen effectief kostenbeheersing bevordert, maar op termijn voor hogere kosten komt te staan.</p> <p>Bij eventueel invoeren van taakgerichte bekostiging dient de gemeente Groningen zich bewust te zijn van dit risico.</p>
<p>Opnemen bepalingen over de wijze waarop hoofdaannemers dienen om te gaan met onderaannemers en voor onderaannemers te hanteren tarieven</p>	<p>In de regio Achterhoek is in het inkoopdocument voor individuele jeugdvoorzieningen, maatwerkvoorzieningen Wmo en Hulp bij het Huishouden vastgelegd⁸ dat “Opdrachtgever het van belang vindt dat de inschakeling van Onderaannemers op een verantwoorde manier plaatsvindt. Enerzijds dient hierbij de kwaliteit te worden gewaarborgd, anderzijds wordt er verwacht dat de Hoofdaannemer optreedt als professioneel en verantwoordelijke Opdrachtgever richting de Onderaannemer(s). Dit betekent dat de Hoofdaannemer zijn positie niet zal misbruiken ten aanzien van de contractuele en commerciële relatie met Onderaannemers”. In een advies aan de gemeente Eindhoven stelt PPRC voor om bij het inschakelen van onderaannemers door gecontracteerde hoofdaannemers, bijvoorbeeld in een situatie zoals momenteel met het GON bij Wmo Begeleiding, de hoofdaannemer te verplichten zich te houden aan de bepalingen uit de AMvB reële prijs ten opzichte van onderaannemers om te voorkomen dat daar te grote prijsdruk ontstaat. De gemeente Súdwest</p>

⁷ Rekenkamer Amsterdam, *Taakgerichte bekostiging in de jeugdzorg: literatuuronderzoek in het kader van het onderzoek Jeugdhulp in Amsterdam*, 3 december 2020.

⁸ Sociaal Domein Achterhoek, *Taakgerichte Inkoopdocument Individuele voorzieningen Jeugdhulp, Maatwerkvoorzieningen Wmo (Acht Achterhoekse Gemeenten) en Hulp bij Huishouden (Vijf Achterhoekse Gemeenten) 2021*, 3 december 2020.

Fryslân zet bij de in voorbereiding zijnde aanbesteding Wmo 2022 in op het beschermen van onderaannemers. Bij de beantwoording van vragen van aanbieders over dit aanbestedingstraject antwoordt de gemeente onder andere: “Deze AMvB geldt ook voor de relatie met onderaannemers. Ook zij dienen een reële vergoeding te ontvangen⁹.” De gemeente Groningen heeft een dergelijke AMvB opgenomen in het contract met de GON-partners.

4.4 Conclusie

De overgang van Open House met p*q-bekostiging naar taakgerichte financiering op basis van een lumpsum heeft belangrijke voordelen opgeleverd vanuit de wens om te zorgen voor ‘passende financiering’.

Mede door de gekozen bekostiging en selectiewijze van aanbieders, lijkt de gemeente Groningen succesvol in het beter beheersen van de uitgaven voor Wmo Begeleiding. Hiermee is nog niet geborgd dat hoofdaannemers daadwerkelijk een passende financiering ontvangen, waardoor zij niet (veel) te veel maar ook niet (veel) te weinig budget ontvangen voor het kwalitatief goed uitvoeren van hun taken.

Op het vlak van Wmo Begeleiding is er op dit moment geen sprake van overwinsten. In de met aanbieders gesloten overeenkomsten zijn verder bepalingen opgenomen om het gebiedsbudget naar beneden bij te stellen indien alsnog overwinsten optreden. Eén van de aanbieders heeft een beperkt verlies gerealiseerd over de aangeboden diensten, met als verklaring dat deze aanbieder relatief veel had geïnvesteerd in algemene voorzieningen ten behoeve van de transformatie. Per saldo kan worden geconcludeerd dat voor Wmo Begeleiding de huidige financiering redelijk ‘passend’ lijkt.

Een aandachtspunt betreft de wijze waarop hoofdaannemers omgaan met onderaannemers, met name wat betreft de te hanteren tarieven. In den lande zijn er voorbeelden dat gemeenten (proberen) vast (te) leggen dat de principes van de AMvB reële prijs Wmo ook toegepast wordt door de hoofdaannemer in diens relatie tot in te zetten onderaannemers.

⁹ Gemeente Súdwest Fryslân, *Beantwoording vragen aanbieders over de in voorbereiding zijnde aanbesteding Wmo 2022*, 5 februari 2021.

5 Huishoudelijke hulp

5.1 Beschrijving huidige situatie

De gemeente Groningen koopt Huishoudelijke Hulp in met behulp van een Open House-constructie waarbij wordt afgerekend op basis van p*q. De gemeente doet dit mede namens de gemeenten Ten Boer en Haren, die vanaf 2019 na een herindeling deel uitmaken van de gemeente Groningen.

De huidige situatie van selectie van aanbieders en bekostiging laat zich als volgt beknopt toelichten:

Kenmerken huidige situatie	Toelichting
<ul style="list-style-type: none"> Open House 	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente Groningen sluit in principe een overeenkomst met alle aanbieders die aan de vooraf gestelde eisen en voorwaarden voldoen. Als opdrachtgever maakt de gemeente Groningen geen selectie onder belangstellende aanbieders. Inwoners c.q. cliënten kunnen binnen de selectie van aanbieders die voldoen aan de gestelde eisen en voorwaarden zelf hun keuze maken wie de Huishoudelijke Hulp verleent. De aanbieders zijn verplicht alle cliënten te bedienen (acceptatieplicht is vastgelegd). Op dit moment zijn er circa 17 aanbieders gecontracteerd door de gemeente. De aanbieder met de grootste omzet (At Home Fist, met een contractwaarde van circa € 4,7 miljoen, oftewel ruim 1/3 van het totale gecontracteerde budget voor Huishoudelijke Hulp) is ook één van de vier hoofdaanbieders voor Wmo Begeleiding in het kader van de GON. Naast At Home First zijn er nog drie grotere aanbieders (met een marktaandeel van circa 25% voor de nummer twee en circa 10% voor de nummers drie en vier). De overige aanbieders hebben een klein marktaandeel in de gemeente Groningen en realiseren een omzet tussen € 4.000 en € 500.000 per jaar. Eén en ander illustreert de grote diversiteit in de gecontracteerde groep van aanbieders.
<ul style="list-style-type: none"> Budget op basis van p*q 	<ul style="list-style-type: none"> In de met aanbieders gesloten overeenkomsten wordt verwezen naar de opgestelde Productomschrijvingen met de daarbij behorende tarieven. Er is vastgelegd dat opdrachtnemer geen “kosten kan factureren voor indirecte of overige kosten”.
<ul style="list-style-type: none"> Productomschrijving en tarief 	<ul style="list-style-type: none"> De door aanbieders te leveren diensten omvatten zowel algemene voorzieningen als maatwerkvoorzieningen (voor beide is een indicatiestelling vereist, waarbij dit voor de

	<p>algemene voorziening een indicatiestelling betreft na een 'lichte toets'), waarbij een maatwerkvoorziening aan de orde is indien de cliënt niet voldoende regie kan voeren over het eigen huishouden of meer dan 2,5 uur hulp in de week nodig heeft.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De tarieven voor algemene voorziening en maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp ontlopen elkaar weinig (respectievelijk € 25,62 en € 26,10 per uur).
<ul style="list-style-type: none"> • Eisen ten aanzien van in te zetten medewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> • In de overeenkomsten met aanbieders zijn geen diploma-eisen opgenomen. Wel moeten medewerkers over bepaalde competenties beschikken en dient de aanbieder medewerkers voldoende te trainen en/of te scholen. Voor bepaalde maatwerkvoorzieningen is aanvullende kennis en/of ervaring gewenst (bijvoorbeeld voor de doelgroep cliënten met een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek).
<ul style="list-style-type: none"> • Contractduur 	<ul style="list-style-type: none"> • De overeenkomst met aanbieders geldt voor één contractjaar, waarna deze met telkens 12 maanden verlengd kan worden indien de aanbieder dit tijdig (uiterlijk zes maanden voor aflopen van het lopende contractjaar) kenbaar heeft gemaakt bij de gemeente.

In de bekostiging van Huishoudelijke Hulp is geen plafond voorzien en er wordt ook niet of nauwelijks gedifferentieerd naar type ondersteuning. Er wordt ook geen rekening gehouden met de in de praktijk sterk uiteenlopende kostenopbouw van de verschillende aanbieders. In combinatie met de verplichting om een kostendekkend tarief te betalen als gemeente (op basis van de AMvB reële prijs Wmo 2015), heeft dit als resultaat dat er ook aanbieders zijn die ruimschoots uitkomen met het gehanteerde tarief. De vraag is of de AMvB ruimte biedt om op dit punt afspraken te maken over differentiatie van de 'p' (prijs) in de gehanteerde p*q-bekostiging. Een dergelijke aanpassing betreft een aanpassing binnen het huidige model van bekostiging en selectie van aanbieders.

Meer ingrijpende aanpassingen, waarbij wordt gekozen voor andere modellen, zijn ook denkbaar. De gemeente Groningen oriënteert zich op een alternatieve wijze van bekostigen en selecteren van aanbieders. De mogelijkheid van taakgerichte financiering, zoals nu wordt toegepast bij Wmo begeleiding, wordt hierbij ook overwogen.

Met betrekking tot de kostenbeheersing van Huishoudelijke Hulp is het met ingang van 2020 ingevoerde abonnementstarief van belang. Als gevolg daarvan is, in lijn met het landelijke beeld, het beroep op de Huishoudelijke Hulp-voorzieningen in Groningen toegenomen.

5.2 In te zetten instrumenten

Vanuit het perspectief van een 'passende financiering' zijn er zowel mogelijke instrumenten ('knoppen' om aan te draaien) binnen het huidige model van bekostiging en selectie van aanbieders als buiten deze kaders. De vraag is of aanpassingen binnen

het huidige model voldoende perspectief bieden of dat overgang naar een alternatief model uiteindelijk te prefereren is.

Mogelijke 'knoppen om aan te draaien'	Waardering huidige situatie en verbetermogelijkheden
<p>Verbieden van winst of maken afspraken over beperken (over)winst</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In de overeenkomsten met aanbieders wordt uitgegaan van vaste tarieven voor algemene en maatwerkvoorzieningen en facturatie door aanbieders op basis van geleverde uren tot een maximum van het aantal geïndiceerde uren. Indien een aanbieder de ondersteuning kan leveren tegen aanmerkelijk lagere kosten dan de gehanteerde tarieven, kan deze in principe aanzienlijke (over)winsten realiseren. • De mogelijkheden voor het realiseren van overwinsten worden beperkt door de in de overeenkomsten met aanbieders opgenomen acceptatieplicht. Aanbieders kunnen op die manier niet aan 'cherry picking' doen. • Het beeld op dit moment is dat er bij de gecontracteerde aanbieders zowel partijen zijn die niet of nauwelijks uitkomen met het gehanteerde tarief als partijen waarvoor dit zeker wel geldt. • Geconstateerd wordt dat WIJ Groningen "royaal indiceert". Vanuit dit perspectief kan het raadzaam zijn om aanbieder(s) onderdeel uit te laten maken van de intake en indicering.
<p>Wijze van bekostigen Selectiewijze zorgaanbieders</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De bekostiging vindt op dit moment plaats op basis van p*q en een Open House-model van selecteren van aanbieders. Een overgang naar een ander model, waarbij met name taakgerichte financiering met een lumpsum-budget denkbaar is, levert duidelijk andere financiële prikkels op voor aanbieders en kan het aantal aanbieders sterk beperken. • In de huidige situatie van inkoop middels Open House wordt door aanbieders niet op prijs geconcurrerd. • De vraag is echter of Huishoudelijke Hulp een dienst is die zich leent voor bekostiging op basis van een lumpsum. Aanbieders hebben relatief weinig mogelijkheden voor kostenbeheersing. Uitgaande van een indicatiestelling door WIJ Groningen is 'afschaling' van een zwaardere naar een lichtere vorm van ondersteuning lastig. • Een alternatieve bekostigingswijze is resultaatgericht indiceren, die in het land veelvuldig wordt ingezet. De gemeente Groningen geeft echter aan dat deze bekostigingswijze geen optie is, om deze reden wordt deze bekostigingswijze buiten de scope van dit onderzoek gehouden.
<p>Omschrijving van producten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De overeenkomsten hebben betrekking op een pakket van diensten bestaande uit zowel algemene voorzieningen als

	<p>maatwerkvoorzieningen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voor Huishoudelijke Hulp geldt dat er sprake is van redelijk uniforme producten, waarbij de kosten voor 80% tot 90% worden bepaald door de personele inzet. • Omdat er niet of nauwelijks eisen worden gesteld aan opleidingsniveaus van medewerkers, zijn de gehanteerde tarieven beter haalbaar voor aanbieders met gemiddeld genomen minder hoog opgeleide medewerkers (en/of gemiddeld genomen jongere medewerkers) dan aanbieders die werken met hoger opgeleide of oudere medewerkers.
Versterken van toegang	<ul style="list-style-type: none"> • Het betrekken van aanbieders bij intake en indicering voor Huishoudelijke Hulp kan bevorderen dat kritischer wordt gekeken naar de af te geven indicatie in relatie tot de aanwezige hulpvraag.

De gemeente Groningen hanteert voor Huishoudelijke Hulp een ‘Sturingskader CMO’. Onderdeel van dit sturingskader is de zogenoemde Kraljic-matrix. In deze matrix wordt de contractwaarde van aanbieders gerelateerd aan de risico’s voor de gemeente die verbonden zijn aan de te leveren diensten door deze aanbieders.

		Segmentatie aanbieders (Kraljic matrix)	
Contractwaarde	Hoog	Hefboom 7	Strategisch Aantal aanbieders: 2
		Routine Aantal aanbieders: 7	Knelpunt Aantal aanbieders: 1
	Laag	Hefboom 7	Strategisch Aantal aanbieders: 2
		Routine Aantal aanbieders: 7	Knelpunt Aantal aanbieders: 1
		Laag	Hoog
		Risiko	

Legenda	
Hefboom	Hefboom aanbieders vertegenwoordigen een hoge declaratiewaarde. Er zijn geen signalen bekend over financiële risico's en er is geen sprake van een verhoogd risico op reputatieschade of bestuurlijke impact.
Routine	Routine aanbieders zijn aanbieders die een lage declaratiewaarde vertegenwoordigen. Er zijn daarnaast geen signalen over financiële risico's of een verhoogd risico ten aanzien van reputatieschade en bestuurlijke impact.
Knelpunt	Knelpunt aanbieders zijn aanbieders met een relatief lage declaratiewaarde. Daarnaast is sprake van een verhoogd financieel risico en/ of sprake van een verhoogd risico op reputatieschade en bestuurlijke impact.
Strategisch	Strategische aanbieders vertegenwoordigen een hoge declaratiewaarde, in combinatie met ofwel een verhoogd financieel risico, en/ of er is sprake van een verhoogd risico op reputatieschade en bestuurlijke impact.

De in de Kraljic-matrix opgenomen categorieën aanbieders onderscheiden zich als volgt:

- Kwadrant linksboven (hefboomaanbieders): aanbieders met een relatief hoge contractwaarde en weinig risico's wat betreft financiën voor de gemeente.
- Kwadrant rechtsboven (strategische aanbieders): aanbieders met eveneens een relatief hoge contractwaarde, maar waarbij er wel sprake is van strategische aanbieders in die zin dat door problemen bij deze aanbieders de gemeente aanzienlijke financiële en/of beleidsmatige of bestuurlijke risico's loopt.
- Kwadrant rechtsonder (knelpunt aanbieders): aanbieders met een relatief lage contractwaarde maar waaraan wel risico's verbonden zijn (financieel dan wel beleidsmatig of bestuurlijk).
- Kwadrant linksonder (routine aanbieders): aanbieders met een relatief lage contractwaarde maar waaraan weinig risico's kleven.

De gemeente Groningen, en dan met name de afdeling CMO, differentieert in haar overlegfrequentie met aanbieders op basis van deze indeling. Met de routine aanbieders wordt voornamelijk signaalgestuurd overleg gevoerd en met bepaalde documenten (bijvoorbeeld een verklaring van de Belastingdienst over het nakomen van fiscale verplichtingen) wordt signaalgestuurd opgevraagd waar dit bij de overige aanbieders twee keer per jaar plaatsvindt. Overigens valt vooral op dat de invulling van het contractmanagement maar heel beperkt differentieert naar de hiervoor toegelichte kwadranten van de Kraljic-matrix.

5.3 Relevante ervaringen elders

Op basis van de hiervoor gesignaleerde invalshoeken van een passende financiering ("knoppen om aan te draaien") hebben wij onderzocht of elders in het land leerervaringen zijn opgedaan die relevant zijn voor de gemeente Groningen en doorontwikkelingsmogelijkheden bieden. Dit is weergegeven in onderstaande tabel. Nadrukkelijk dient vermeld te worden dat wij deze en andere doorontwikkelingsmogelijkheden registreren vanwege mogelijke relevantie in de toekomst, maar dat wij deze naar aanleiding van het onderzoek niet allemaal onderschrijven.

Onderwerp	Toelichting op ervaringen elders
Contractmanagement bij Open House	In de praktijk loopt het aantal aanbieders bij Open House vaak hoog op. In den lande zijn diverse aanpakken bedacht om het contractmanagement alsnog beheersbaar te houden. De regio Alkmaar heeft bijvoorbeeld een manager aangesteld die de contracten voor alle kleine aanbieders beheert. Twee keer per jaar worden bijeenkomsten georganiseerd met deze aanbieders gezamenlijk. Deze kleinere aanbieders worden als groep aangesproken ¹⁰ . Een andere mogelijkheid om het aantal aanbieders bij

¹⁰ Anke Stellingwerf Beintema, Tim Robbe en Melita van der Mersch, *Een gemixt tarief is geen reëel tarief*, 1 juni 2021 (artikel op www.sociaalweb.nl).

Open House te beperken is om het contract te ontbinden met aanbieders die een jaar of langer geen cliënten hebben ondersteund. Adviesbureau PPRC stelt dat dit in een Open House-contract geregeld kan worden¹¹.

De gemeente kan een dergelijke bepaling opnemen in nieuwe Open House contracten om zodoende het aantal aanbieders overzichtelijk te houden.

5.4 Conclusie

De Open House-procedure en de gehanteerde bekostiging op basis van p*q biedt aanbieders met een gunstige kostenstructuur de mogelijkheid om winsten te realiseren. De mogelijkheden om overwinsten te realiseren worden wel beperkt door de in de overeenkomst met aanbieders vastgelegde acceptatieplicht, waardoor 'cherry picking' wordt tegengegaan.

Het beeld op dit moment is dat er bij de gecontracteerde aanbieders zowel partijen zijn die niet of nauwelijks uitkomen met het gehanteerde tarief als partijen waarvoor dit zeker wel geldt.

¹¹ Yolanda de Koster, artikel in Binnenlands Bestuur, *Zet Open House niet bij het oud vuil*, 16 september 2019.

6 Beschermd Wonen

6.1 Beschrijving huidige situatie

De gemeente Groningen is als centrumgemeente opdrachtgever en inkoopende organisatie voor Beschermd Wonen voor alle Groningse gemeenten. De gemeente heeft de aanbieders van Beschermd Wonen voor de periode van 24 maanden gecontracteerd (overeenkomst heeft betrekking op 2019 en 2020).

De huidige situatie waarin de gemeente Groningen als centrumgemeente inkoop namens de overige gemeenten in de provincie, wordt naar verwachting op afzienbare termijn verruild voor een stelsel waarbij de centrumgemeente alleen nog voor de bestaande cliënten verantwoordelijk is en waarbij nieuwe cliënten door de 'eigen' gemeente worden bediend. Als gevolg daarvan zullen de overige gemeenten in de provincie geleidelijk steeds meer 'eigen budget' vanuit het Rijk ontvangen voor Beschermd Wonen. In het 'Aanmeldingsdocument Open House Beschermd Wonen vanaf 2019' is aangegeven dat de regiogemeenten na overheveling van budget naar iedere gemeente afzonderlijk op eigen initiatief kunnen uittreden uit de huidige centrumgemeenteregeling¹².

Kenmerken huidige situatie	Toelichting
<ul style="list-style-type: none"> Open House 	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente Groningen heeft mede namens de andere gemeenten in de provincie Beschermd Wonen ingekocht via een Open House-procedure. Aanbieders konden ook voor een deel van de gevraagde diensten inschrijven. Het aantal contractpartners bedraagt momenteel circa 63. Circa 2/3 van de contractpartners wordt door de gemeente gekarakteriseerd als 'routine aanbieders' met een relatief beperkte contractwaarde en beperkte financiële, beleidsmatige en bestuurlijke risico's. Het staat aanbieders vrij om een deel van het gevraagde dienstenpakket te leveren. Aanbieders dienen wel alle cliënten die zich bij hen aanmelden te accepteren (acceptatieplicht).

¹² De gemeenten in de provincie Groningen hebben het voornemen om na invoering van het nieuwe verdeelmodel voor Beschermd Wonen alle door gemeenten van het Rijk te ontvangen middelen in één fonds te verzamelen, van waaruit op basis van een eigen verdeelmodel middelen worden toegekend aan de afzonderlijke gemeenten in de provincie. Dit wordt het 'Groninger Model' genoemd. Uitgangspunt in dit model is dat iedere inwoner in de provincie, ongeacht waar hij of zij woont, dezelfde zorg ontvangt. Een uitgangspunt is ook dat het model moet voorkomen dat mensen weg worden gestuurd naar een andere gemeente. Om dit laatste te bevorderen is een positieve prikkel in het model verwerkt: als de lokale toegang relatief goedkopere extramurale producten indiceert in plaats van relatief dure intramurale producten, dan kan het verschil tot 5% zelf behouden worden, daarboven wordt het herverdeeld. Deze verschuiving van intramuraal naar extramuraal past ook bij de transformatiegedachte van de regio.

<ul style="list-style-type: none"> Budget op basis van $p \cdot q$ 	<ul style="list-style-type: none"> De door de opdrachtgever gehanteerde tarieven zijn opgenomen in een productenboek (voor de drie basisarrangementen is er een tarief per etmaal). Voor Beschermd Wonen is een indicatie vereist.
<ul style="list-style-type: none"> Productomschrijving en tarief 	<ul style="list-style-type: none"> De door de gemeente gevraagde diensten zijn beschreven in een productenboek met daarin drie arrangementen: <ul style="list-style-type: none"> ➤ verblijf met 24-uurs toezicht; ➤ verblijf met toezicht nabij en op afroep; ➤ Thuis Plus. Deze arrangementen kunnen aangevuld worden met twee producten: <ul style="list-style-type: none"> ➤ woonbegeleiding complex; ➤ activering en participatie. Het product 'activering en participatie' kan aangevuld worden met vervoer.
<ul style="list-style-type: none"> Eisen ten aanzien van in te zetten medewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> In de productomschrijving voor de drie basisarrangementen is vastgelegd aan welke opleidingsvereisten in te zetten professionals dienen te voldoen (bijvoorbeeld: woonbegeleiding en toezicht wordt verleend door een MBO-4 professional waarbij een HBO-professional direct te bereiken is). De aanbieder kan voor een deel van de te bieden diensten kiezen voor inzet van een MBO-3 professional, waarbij dan geborgd moet zijn dat een HBO-professional direct aanwezig is en er ook eisen worden gesteld aan de verhouding tussen het aantal HBO- en MBO-medewerkers.
<ul style="list-style-type: none"> Contractduur 	<ul style="list-style-type: none"> 24 maanden, met de mogelijkheid om te verlengen.

Op dit moment zijn er enkele aanbieders van Beschermd Wonen die niet of nauwelijks uitkomen met de gehanteerde tarieven. De grootste aanbieder (Lentis, met een marktaandeel gemeten in contractwaarde van bijna 40%) kent een relatief ongunstige kostenstructuur, mede vanwege in het verleden opgebouwde personele capaciteit en overige infrastructuur. Dit levert als dilemma op dat het hanteren van een tarief waarbij deze aanbieder kostendekkend kan werken voor andere aanbieders uitzicht biedt op aanzienlijke winst.

De top-10 van aanbieders op het terrein van Beschermd Wonen vertegenwoordigen circa 65% van de totale contractwaarde. Dit betekent dat voor de overige circa 53 aanbieders van Beschermd Wonen een aandeel van 35% resteert (bij een totaal budget van circa € 22,2 miljoen in 2020 betekent dit een contractwaarde van circa € 360.000 per aanbieder per jaar). Het beeld is dat de grotere aanbieders momenteel niet of nauwelijks winst maken maar dat dit bij een deel van de kleinere aanbieders, met vaak gunstiger kostenstructuur (minder overhead, minder historisch bepaalde kosten), wel het geval is.

In algemene zin kan worden geconstateerd dat er tussen aanbieders niet alleen substantiële kostenverschillen bestaan wat betreft in te zetten personeel, maar ook wat betreft te gebruiken vastgoed.

6.2 In te zetten instrumenten

De gemeente Groningen kan op diverse manieren bijdragen aan een (meer) ‘passende financiering’ voor aanbieders van Beschermd Wonen. De in te zetten instrumenten (‘knoppen’ waaraan de gemeente in principe kan draaien), worden navolgend beschouwd met als insteek het identificeren van manieren waarop de gemeente op dit vlak verbeteringen kan doorvoeren.

Mogelijke ‘knoppen om aan te draaien’	Waardering huidige situatie en verbetermogelijkheden
Verbieden van winst of maken van afspraken over beperken (over)winst	<ul style="list-style-type: none"> • In 2017 zijn gesprekken gevoerd met aanbieders die hoge winsten leken te maken. De formele basis daarvoor was echter zwak. Verder is het lastig om ‘hard’ te bewijzen dat aanbieders (te) hoge winsten maken op basis van de gesloten overeenkomst omdat organisaties niet altijd verantwoord op het niveau van contracten. Winsten kunnen verder aan het oog worden onttrokken door bijvoorbeeld hoge vergoedingen aan management-BV’s of anderszins beloning van eigenaren en managers. • Het huidige systeem van Open House in combinatie met afrekening op basis van $p \cdot q$ leidt er onherroepelijk toe dat een deel van de aanbieders winst maakt indien er zoals in het verleden voor gekozen is om het tarief ook mede af te stemmen op de grotere aanbieders met een ongunstiger kostenstructuur. • Dat aanbieders winst maken is in essentie niet verkeerd, als borg voor continuïteit. Afspraken maken over ‘shared savings’ kunnen ook positief uitwerken. Bijvoorbeeld als aanbieders profiteren van voor de gemeente te realiseren besparingen vanwege afschaling (van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis, Beschut Wonen of Maatschappelijke Opvang) doordat zij een deel van deze besparingen zelf mogen houden.
Wijze van bekostigen Selectiewijze zorgaanbieders	<ul style="list-style-type: none"> • Het huidige aantal van 63 aanbieders is zodanig groot dat dit een grote opgave oplevert op het terrein van contractmanagement. Momenteel houden vier contractmanagers zich bezig met Beschermd Wonen. Vanuit dit perspectief kan de huidige Open House-procedure met een financiering op basis van $p \cdot q$ beter worden vervangen door taakgerichte financiering. • Er kan nader nagedacht worden over de bekostiging van de vastgoedcomponent van Beschermd Wonen. De bekostiging zoals de gemeente Groningen die nu hanteert, is gebaseerd

	<p>op de zogenoemde Normatieve Huisvestingscomponent. In het onderzoek is door gesprekspartners aangegeven dat in deze Normatieve Huisvestingscomponent ook zorgkosten opgenomen zijn. Momenteel wordt circa € 30 per dag bekostigd voor huisvesting van Beschermd Wonen, wat neerkomt op bijna € 1.000 per cliënt per maand. Een dergelijke vergoeding voor alleen huisvesting (zonder zorg) lijkt hoog.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los van de vraag of zorgkosten al dan niet opgenomen zijn in c.q. meetellen bij de Normatieve Huisvestingscomponent, is het ook zinvol te kijken naar de soms grote kostenverschillen op het vlak van vastgoed in het segment Beschermd Wonen. Geconstateerd kan worden dat zorgaanbieders sterk uiteenlopende kosten hebben, onder andere vanwege de locatie van het vastgoed (een dure locatie in of tegen het centrum van een stad of meer perifeer), de vraag hoe onderhoudsvriendelijk panden zijn en of het gaat om nieuw vastgoed of om ouder en al afgeschreven vastgoed. Bezien kan worden of de gemeente in haar bekostiging van Beschermd Wonen deze differentiatie in de vastgoedkosten meer tot uitdrukking kan brengen in het te hanteren tarief.
<p>Omschrijving van producten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Waar extramurale zorg momenteel is gescheiden van intramurale zorg, kan voor de komende jaren worden overwogen om deze in één pakket onder te brengen en aanbieders te selecteren voor een dergelijk verbreed pakket. Het idee daarachter is dat dit kan bijdragen aan de beoogde transformatie op het terrein van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. • Een andere mogelijkheid om kosten beter te beheersen, is om te komen tot meer productdifferentiatie. Bijvoorbeeld kunnen naast Beschermd Wonen ook Beschut Wonen of Beschermd Thuis als nieuwe producten worden aangeboden. Deze producten zijn momenteel niet opgenomen in het productenboek, zodat aanbieders deze voorzieningen niet kunnen leveren. • In de huidige productomschrijvingen hebben aanbieders enige vrijheid in de samenstelling van hun personeelsbestand (bijvoorbeeld wat betreft de verhouding MBO/HBO). In het verleden was deze vrijheid groter, wat er in 2017 en 2018 toe heeft geleid dat enkele kleine aanbieders aanzienlijke winsten konden realiseren. De winsten van deze aanbieders zijn inmiddels weer afgenomen door op dit punt duidelijker te omschrijven wat wel en niet toegestaan is.
<p>Contractmanagement, inclusief contractvormen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De overlegfrequentie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is mede gebaseerd op de positionering van de aanbieder in de Kraljic-matrix. Met routine aanbieders

	<p>(kleine contractwaarde en weinig risico's) is er wat minder overleg en wordt vaker uitgegaan van signaalgestuurde verantwoordingsseisen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Net als bij Huishoudelijke Hulp valt op dat het onderscheid in behandeling tussen routine aanbieders enerzijds en relatief veel aandacht vragende knelpunt- of strategische aanbieders anderzijds in de praktijk maar klein is.
Verantwoording door aanbieder	<ul style="list-style-type: none"> • In de met aanbieders gesloten overeenkomsten is vastgelegd dat zij zich vóór 1 juni verantwoorden met behulp van een jaarrekening en jaarverslag over hun activiteiten in het voorgaande jaar. Ook is vastgelegd dat opdrachtnemers de uitgevoerde arrangementen registreren conform het productenboek en dat de registratie zodanig is dat de uitgevoerde ondersteuning op controleerbare wijze herleidbaar is tot de factuur met daarin op te nemen productcodes. Voor de gemeente c.q. voor de contractmanager is het optimaal als aanvullend wordt bepaald dat aanbieders zich verantwoorden op het niveau van met de gemeente gesloten contracten ('tussenniveau' tussen verantwoorden op niveau van organisatie als geheel en verantwoorden op het niveau van individuele cliënten).
Versterken van toegang	<ul style="list-style-type: none"> • Investeren in een adequate toegang is een belangrijke 'knop' om als gemeenten aan te draaien. Gemeenten kunnen, bijvoorbeeld, het aantal inwoners beperken dat uiteindelijk gebruik maakt van Beschermd Wonen door te investeren in inloopvoorzieningen voor inwoners met GGZ-problemen. • Hetzelfde effect kan worden bereikt door te investeren in verlengde jeugdhulp (voor jongeren van 18 tot 23 jaar). In Groningen is het aantal jongeren in deze leeftijdscategorie dat gebruikt maakt van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang in de afgelopen jaren toegenomen, mede als gevolg van minder investeringen in verlengde jeugdhulp.

In het sturingskader Beschermd Wonen 2021 wordt het navolgende overzicht geschetst van de huidige aanbieders. Circa 65% van de aanbieders betreft routine aanbieders:

Contractwaarde		Risico	
		Laag	Hoog
Hoog	Hefboom	Aantal aanbieders: 3	Strategisch
	Strategisch	Aantal aanbieders: 8	
Laag	Routine	Aantal aanbieders: 42	Knelpunt
	Knelpunt	Aantal aanbieders: 11	
		Laag	Hoog

Legenda	
Hefboom	Hefboom aanbieders vertegenwoordigen een hoge declaratiewaarde. Er zijn geen signalen bekend over financiële risico's en er is geen sprake van een verhoogd risico op reputatieschade of bestuurlijke impact.
Routine	Routine aanbieders zijn aanbieders die een lage declaratiewaarde vertegenwoordigen. Er zijn daarnaast geen signalen over financiële risico's of een verhoogd risico ten aanzien van reputatieschade en bestuurlijke impact.
Knelpunt	Knelpunt aanbieders zijn aanbieders met een relatief lage declaratiewaarde. Daarnaast is sprake van een verhoogd financieel risico en/ of sprake van een verhoogd risico op reputatieschade en bestuurlijke impact.
Strategisch	Strategische aanbieders vertegenwoordigen een hoge declaratiewaarde, in combinatie met ofwel een verhoogd financieel risico, en/ of er is sprake van een verhoogd risico op reputatieschade en bestuurlijke impact.

Bij invoering van het objectieve verdeelmodel zou er sprake zijn van voor- en nadeelgemeenten in de provincie Groningen, ook na het ingroeipad van tien jaar. Uitgangspunten bij het inrichten van het Groninger financieel verdeelmodel zijn de volgende inhoudelijke doelen:

- De inwoner is het belangrijkste;
- Iedere inwoner in de provincie moet ongeacht waar hij woont dezelfde zorg ontvangen;
- Er moet recht aan de praktijk worden gedaan.

Een belangrijk uitgangspunt is ook dat het model moet voorkomen dat mensen weg worden gestuurd, naar een andere gemeente. Om dit laatste te bewerkstelligen is een positieve prikkel in het model verwerkt: als de lokale toegang relatief goedkopere extramuraal producten indiceert in plaats van relatief dure intramuraal producten, dan kan het verschil tot 5% zelf behouden worden, daarboven wordt het herverdeeld. Deze verschuiving van intramuraal naar extramuraal past ook bij de transformatiegedachte van de regio. We gaan er overigens vanuit dat er altijd een groep is die het meest gebaad is bij intramuraal zorg. Binnen de provincie Groningen zijn er in Oost-Groningen en de stad Groningen relatief veel BW-voorzieningen. Vanuit het objectieve verdeelmodel zou dat voor onder andere een gemeente als Stadskanaal heel verkeerd uitpakken.

Omdat voor Beschermd Wonen de kosten vanwege het in te zetten vastgoed relatief belangrijk zijn, kan het zinvol zijn nader te bezien of de bij aanbieders zichtbare en soms sterk van elkaar afwijkende vastgoedkosten van Beschermd Wonen-voorzieningen beter tot uitdrukking kunnen komen in de te hanteren tarieven. De kosten vanwege in te zetten vastgoed kunnen bijvoorbeeld uiteenlopen vanwege de door aanbieders gekozen locatie (relatief dure locaties in het centrum van steden of meer aan de rand van steden of in de regio), de gekozen uitvoering van voorzieningen ('luxe' of vooral 'sober') en de mate waarin voorzieningen al dan niet zijn afgeschreven. Daarnaast kan er sprake zijn van grote verschillen wat betreft de onderhoudskosten van voorzieningen. Indien de vastgoedcomponent in de tariefopbouw niet of te weinig differentieert, kan dit ertoe leiden dat bepaalde aanbieders te weinig vergoeding krijgen voor de gemaakte vastgoedkosten terwijl anderen juist overhouden.

6.3 Relevante ervaringen elders

Op basis van de hiervoor gesignaleerde invalshoeken van een passende financiering ("knoppen om aan te draaien") hebben wij onderzocht of elders in het land leerervaringen zijn opgedaan die relevant zijn en voor de gemeente Groningen doorontwikkelingsmogelijkheden bieden. Deze zijn weergegeven in onderstaande tabel. Nadrukkelijk dient vermeld te worden dat wij deze en andere doorontwikkelingsmogelijkheden registreren vanwege mogelijke relevantie in de toekomst, maar dat wij deze naar aanleiding van het onderzoek niet allemaal onderschrijven.

Onderwerp	Toelichting op ervaringen elders
Omschrijving producten in relatie tot te hanteren tarieven	Een basisuitgangspunt voor een passende financiering is dat het te hanteren tarief van toepassing is op bij voorkeur homogene producten. Bij een homogeen product is het beter mogelijk één tarief te bepalen waar alle aanbieders in principe 'mee uit kunnen komen' zonder dat er aanbieders zijn die te veel winst maken. In een recent publicatie wordt toegelicht dat gemeenten nog belangrijke verbeteringen kunnen realiseren met betrekking tot het preciezer omschrijven van producten, om zo ook beter passende tarieven te kunnen bepalen. Zo is het soms voor aanbieders mogelijk om tot 'upcoding' over te gaan waar dit niet altijd noodzakelijk is ¹³ . Of aanbieders kunnen binnen een bepaalde productomschrijving selectief cliënten kiezen en/of aan deze cliënten een selectief aanbod doen. Er blijkt in de praktijk grote diversiteit in het aantal producten dat gemeenten hanteren ¹⁴ . Gemeenten moeten voldoen aan de AMvB reële prijs voor Wmo maar

¹³ Zie Yolanda de Koster, *Upcoding oorzaak tekorten op jeugdhulp*, artikel in: Binnenlands Bestuur, 25 april 2019.

¹⁴ Ketenbureau i-Sociaal Domein, *Tussenrapportage 'Vooronderzoek naar gebruik productcodes Wmo en Jeugd*, 1 september 2019.

	<p>er wordt geconstateerd dat in de praktijk meerdere typen te verlenen diensten “op één hoop worden gegooid” onder één productcode. Als voorbeeld wordt verwezen naar Wmo Individuele Begeleiding waarbij de subdoelgroep van cliënten met GGZ-specifieke problematiek veelal naar andere aanbieders worden doorverwezen maar waarvoor een tarief wordt gehanteerd dat is gebaseerd op een bredere doelgroep met gemiddeld minder zware problematiek. De vraag is of Beschermd Wonen een voldoende homogeen product is, waarbij het passend is om met één tarief te werken.</p> <p>Voor de gemeente Groningen is aan te raden er alert op te zijn dat producten niet te breed zijn omschreven. Zodra dat wordt geconstateerd kan overgegaan worden tot het nauwer omschrijven van producten zodat het eenvoudiger is om voor ieder deelproduct een passender prijs te bepalen.</p>
<p>Inspelen op transformatie door verbreding van productomschrijving</p>	<p>Voor enkele (andere) segmenten in het sociaal domein kan worden overwogen de omschrijving van door aanbieders te leveren producten en diensten juist te verruimen, waardoor aanbieders in staat gesteld worden om de beoogde transformatie nog beter door te voeren. Een voorbeeld hiervan is Beschermd Wonen. Door in de overeenkomst met aanbieders de mogelijkheid op te nemen om naast Beschermd Wonen ook Beschermd Thuis en/of Beschut Wonen op te nemen, kunnen aanbieders binnen de kaders van voldoende zorg voor cliënten in bepaalde gevallen kiezen voor minder dure voorzieningen.</p> <p>Het op deze wijze verbreden van producten, om zo de transformatie te bevorderen, kan bijten met het scherp(er) en ‘smaller’ willen formuleren van producten om zo te voorkomen dat aanbieders zich richten op de beter renderende segmenten binnen een bepaald product. Het gericht verbreden van producten om de transformatie te bevorderen lijkt meer aangewezen in een situatie waarin gemeente en aanbieder(s) vooral strategisch partner van elkaar zijn en er een relatief ‘horizontale’, gelijkwaardige verhouding is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer(s). In een dergelijke samenwerkingsrelatie die gestoeld is op vertrouwen, is het risico kleiner dat productverbreding wordt misbruikt voor het eigen financiële gewin van aanbieder(s) en juist wordt ingezet om de transformatie te bevorderen.</p> <p>Het verbreden van productomschrijvingen kan leiden tot een versterkte bijdrage aan de transformatie. Tegelijkertijd</p>

biedt dit voor aanbieders meer mogelijkheden tot cherry picking. Het is voor de gemeente Groningen aan te raden om hierin een goede afweging te maken.

6.3.1 Subsidie als alternatief voor aanbesteden met lumpsum of Open House met p*q

Het is denkbaar dat gemeenten bepaalde activiteiten subsidiëren die passen binnen het 'algemeen c.q. publiek belang' en waarvoor aanbieders geen bekostiging ontvangen dan wel in de relevante bekostiging geen extra vergoeding ontvangen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan inspanningen van zorgaanbieders op het terrein van opleidingen (bijvoorbeeld middels het aanbieden van stages) of bijdragen die zorgaanbieders leveren aan een crisisketen in een regio.

In de praktijk kan het zijn dat deze activiteiten voornamelijk opgepakt worden door een beperkt aantal zorgaanbieders. Indien zij hiervoor geen gerichte vergoeding ontvangen, kan dit resulteren in een nadeel ten opzichte van collega-zorgaanbieders die dergelijke bijdragen niet leveren. Door een gerichte subsidie te verstrekken lopen de aanbieders die deze bijdrage wél leveren geen kostennadeel op in de concurrentie. Bovendien heeft het als voordeel dat deze aanbieders dan ook aangesproken kunnen worden op hun bijdrage. In het voorliggende onderzoek heeft geen toets plaatsgevonden op de vraag of er momenteel sprake is van een situatie waarin bepaalde aanbieders duidelijk actiever zijn op het terrein van opleiding en/of in de crisisketen van de regio. De gemeente Groningen kan inventariseren of dit het geval is en eventueel besluiten om dit te honoreren.

6.4 Conclusie

De keuze voor Open House in combinatie met een p*q-bekostiging biedt mogelijkheden voor aanbieders met een relatief gunstige kostenstructuur om winsten te realiseren. Anderzijds wordt geconstateerd dat er op dit moment ook enkele aanbieders van Beschermd Wonen zijn die niet of nauwelijks uitkomen met de gehanteerde tarieven. De grootste aanbieder (Lentis, met een marktaandeel gemeten in contractwaarde van bijna 40%) kent een relatief ongunstige kostenstructuur, mede vanwege in het verleden opgebouwde personele capaciteit en overige infrastructuur. Dit levert als dilemma op dat het hanteren van een tarief waarbij deze aanbieder kostendekkend kan werken voor andere aanbieders uitzicht biedt op aanzienlijke winst.

Het beeld is dat de grotere aanbieders momenteel niet of nauwelijks winst maken maar dat dit bij een deel van de kleinere aanbieders, met een vaak gunstiger kostenstructuur (minder overhead, minder historisch bepaalde kosten), wel het geval is. Binnen de huidige kaders lijkt het niet mogelijk om zowel (over)winsten te voorkomen als voor alle aanbieders een kostendekkend tarief te bieden.

7 Jeugdhulp

7.1 Beschrijving huidige situatie

De gemeente Groningen koopt de diensten op het terrein van Jeugdhulp in via de regionale inkooporganisatie, Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG). De RIGG is een uitvoeringsorganisatie die valt onder de Gemeenschappelijke Regeling Publieke Gezondheid & Zorg. RIGG koopt niet alleen in, maar adviseert de aangesloten gemeenten ook over actuele ontwikkelingen binnen en buiten de regio en monitort de kwaliteit van de zorg en de zorguitgaven. De RIGG is in 2014 opgericht ten behoeve van de gezamenlijke inkoop van jeugdzorg door gemeenten.

De Groningse gemeenten werken niet alleen samen met betrekking tot de inkoop van de jeugdhulp. Zij hebben gemeenschappelijk een groot aantal ambities en uitgangspunten vastgelegd, aansluitend op de doelen en uitgangspunten van de Jeugdwet. Deze zijn vastgelegd in het Groninger Functioneel Model (GFM).

De naamgeving 'RIGG' impliceert dat het gaat om een regionale organisatie die zich primair richt op de inkoop, er zijn echter ook andere taken belegd. In het bedrijfsplan van de RIGG zijn de volgende taken vermeld¹⁵:

- Inkoop specialistische jeugdhulp;
- Contractmanagement/-beheer;
- Monitoring (financiën en budgetbewaking, Informatie & datamanagement);
- Advies en kwaliteitsbewaking;
- Accountmanagement en ICT.

De verantwoordelijkheden van de individuele gemeenten zijn als volgt bepaald:

- Elke gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van Jeugdhulp in haar gemeente, de kwaliteit van de basisondersteuning en de kwaliteit en uitvoering van de zorgtoewijzingen, waaronder het op cliëntniveau directe contact met aanbieders.
- Ook is elke gemeente verantwoordelijk voor de administratieve verwerking van de zorgtoewijzingen, deze zijn noodzakelijk voor het kunnen analyseren van de zorgtoewijzingen binnen de regio en het leveren van kwartaal- en jaarrapportages door de RIGG.

Jeugdhulp wordt ingekocht met behulp van een Open House-procedure. In principe kunnen alle aanbieders Jeugdhulp leveren als zij voldoen aan de door de opdrachtgever geformuleerde kwaliteitseisen en overige voorwaarden. Dit heeft erin geresulteerd dat voor veel producten tientallen aanbieders in beginsel gekwalificeerd zijn om de betreffende ondersteuning te bieden. Voor de hele provincie Groningen zijn er circa 220 aanbieders, waarvan er circa 150 actief zijn in en voor de gemeente Groningen. Deze

¹⁵ Significant Public, *Regionale samenwerking jeugdhulp: een verkenning van bestuurlijke keuzes*, 15 juli 2019.

aanbieders variëren sterk in het aantal cliënten dat zij bedienen, variërend van enkele cliënten tot meer dan 1.000 cliënten.

Kenmerken huidige situatie	Toelichting
Open House	<ul style="list-style-type: none"> • Voor de periode 2016 – 2017 is de Jeugdhulp ingekocht via een Europese aanbesteding. • Vanaf 2018 hebben de Groningse gemeenten gekozen voor een Open House-procedure voor circa driekwart van de te contracteren Jeugdhulp¹⁶. Kern van deze procedure is het contracteren van een breed jeugdhulpaanbod, mits dit voldoet aan vooraf gestelde toelatingscriteria en kwaliteitseisen. • Het aantal aanbieders is momenteel groot, namelijk meer dan 60. Per product zijn er vaak tientallen aanbieders. • De overwegingen om voor een Open House-procedure te kiezen, waren met name dat dit het beste aansluit bij de gewenste flexibiliteit (bijvoorbeeld dat het eenvoudiger is om tussentijds producten toe te voegen zonder een nieuwe inkoop te moeten organiseren) en dat dit de cliënten de meeste keuzevrijheid biedt. • Jaarlijks wordt een toelatingsronde georganiseerd.
Budget op basis van p*q	<ul style="list-style-type: none"> • Een aantal aanbieders biedt Jeugdhulp aan tegen het door de RIGG geformuleerde maximale tarief; voor een aantal aanbieders geldt dat zij hun diensten aanbieden tegen een lager tarief. • Aanbieders zijn niet verplicht alle door de opdrachtgever gevraagde diensten te leveren. Aanbieders kunnen zich tussentijds aanmelden en afmelden voor producten, trajecten en pakketten.
Productomschrijving en tarief	<ul style="list-style-type: none"> • Het productenboek is omvangrijk, met 192 pagina's. Dit biedt als voordeel dat een groot aantal producten nauwkeurig is omschreven, wat eraan bijdraagt dat 'cherry picking' lastiger wordt. Het heeft als nadeel dat het grote aantal producten het contractmanagement bemoeilijkt.
Contractduur	<ul style="list-style-type: none"> • De met aanbieders gesloten overeenkomsten hebben een looptijd tot 31 december 2027. Aanbieders kunnen de overeenkomst telkens met een jaar verlengen.

De gecontracteerde aanbieders voor Jeugdhulp variëren sterk in de breedte van hun scope. Enkele aanbieders bieden van oudsher een min of meer integraal aanbod en veel andere aanbieders richten zich op één of enkele segmenten binnen de Jeugdhulp. De grootste Jeugdhulpaanbieder in de Jeugdhulpregio Groningen is de Stichting Combinatie Elker/Poortje (vanaf 2019 bekend als Elker Jeugdhulp & Onderwijs). Deze aanbieder

¹⁶ De meer specialistische vormen van Jeugdhulp, waaronder Jeugdzorg Plus, zijn buiten de Open House-procedure gehouden.

heeft in verhouding tot andere aanbieders een relatief ongunstige kostenstructuur, waarbij met name de kosten voor een relatief ouder en deels daardoor duurder personeelsbestand en de kosten van gebruikt vastgoed meespelen. Vanuit het verleden heeft Stichting Combinatie Elker/Poortje een vastgoedpositie die tot leegstand en daarmee onwenselijke kosten leidt. RIGG en Elker zijn in overleg geweest over de impact daarvan en wat dit zou moeten betekenen voor te hanteren tarieven op de korte termijn en de door de aanbieder door te voeren transformatie voor de langere termijn.

Tegenover de (financiële) problemen bij Elker staan enkele aanbieders waarvoor geldt dat zij ruim uitkomen met de gehanteerde tarieven. Dit betreft onder meer Team050. Team050 levert Jeugdhulp tegen een tarief dat ver onder het tarief ligt dat als maximum geldt in de huidige Open House-procedure. Team050 is hierover in haar jaarverslagen transparant. Het bedrijf boekte in 2018 een winst van € 1,86 miljoen en in 2019 een winst van € 1,14 miljoen¹⁷. Het bedrijf heeft toegelicht dat deze winst mede tot stand komt omdat wordt gewerkt met aanmerkelijk minder overhead dan waarop het gehanteerde tarief is gebaseerd (10% bij Team050 tegen 30% als basis voor het gehanteerde tarief) en dat het verzuim bij Team050 ook aanmerkelijk lager is dan het landelijke gemiddelde bij jeugdhulpinstellingen (0,5% bij Team050 tegen 5% landelijk)¹⁸.

Team050 geeft aan dat er binnen de Open House-procedure ruimte is om als aanbieder een lager tarief te hanteren dan de vastgestelde maximumtarieven¹⁹. Team050 geeft aan dat van de huidige circa 110 gecontracteerde aanbieders het overgrote deel de maximale tarieven hanteert en dat vier aanbieders, waaronder zichzelf, tarieven hanteren tot 20% beneden de maximumtarieven. Deze omstandigheid heeft ertoe geleid dat Team050 heeft afgezien van de in de contracten via RIGG met de gemeenten opgenomen indexatie. Team050 stelt dat hun tariefstructuur voor de gemeenten een besparing oplevert van circa € 1,5 miljoen op jaarbasis. Daarnaast geeft zij aan dat de gerealiseerde winst niet is terug te voeren op fraude, het niet leveren van het juiste aantal uren zorg of het inzetten van te laag gekwalificeerd personeel.

Team050 heeft in overleg met de gemeente Groningen een deel van de winst gereserveerd voor enkele pilots. Deze pilots richten zich onder meer op het in de praktijk beproeven van meer wijkgericht en groepsgericht werken. In de pilots is onder meer gekeken naar het stroomlijnen van het proces van indiceren en door aanbieders vaststellen van een plan voor de betreffende cliënt. Geconstateerd is dat hier een zekere dubbeling is ontstaan, waarbij de verwijzer en/of de indicatiesteller formuleren welk ondersteuningsaanbod wenselijk is, gelet op de hulpvraag, en dat vervolgens de aanbieder ook een plan opstelt. In de met de gemeente opgezette pilot is uitgegaan van een lumpsum-budget, met een marge van 10%. Uitgegaan is van het bedienen van 280 cliënten door Team050, met een marge van 28 cliënten.

¹⁷ Zie <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/forse-winst-jeugdinstelling-schiet-in-verkeerde.14451387.lynkx>

¹⁸ De gemeente Groningen heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken van deze winst en geen rechtmatigheidsproblemen kunnen vaststellen.

¹⁹ Zie <https://www.team050.nl/team050-in-de-media-2020/>.

7.2 In te zetten instrumenten

In het voorliggende rapport is een aantal mogelijk door de gemeente Groningen in te zetten instrumenten benoemd ('knoppen' om aan te draaien) waarmee de gewenste passende financiering bevorderd kan worden. Navolgend lopen wij deze mogelijk in te zetten instrumenten langs met als insteek de vraag of extra aandacht voor het betreffende instrument kan resulteren in een meer 'passende' financiering.

Mogelijke 'knoppen om aan te draaien'	Waardering huidige situatie en verbetermogelijkheden
Verbieden van winst of maken afspraken over beperken (over)winst	<ul style="list-style-type: none"> • Momenteel maken enkele aanbieders van Jeugdhulp aanzienlijke winst. Deze winst is vooral terug te voeren op de kostenstructuur van deze aanbieders ten opzichte van die van andere aanbieders. Het is vanuit dit perspectief binnen de huidige kaders (waarin gewerkt wordt met bekostiging op basis van p^*q en een maximumtarief) niet logisch om aanbieders te verbieden winst te maken. • Bij een aanbieder die in de afgelopen jaren "overwinst" realiseerde (circa 17%), zijn geen rechtmatigheidsproblemen geconstateerd.
Wijze van bekostigen Selectiewijze zorgaanbieders	<ul style="list-style-type: none"> • De huidige wijze van bekostigen van aanbieders van Jeugdhulp maakt het lastig om enerzijds te voorkomen dat doelmatige aanbieders (aanzienlijke) winst realiseren en anderzijds te voorkomen dat andere aanbieders met een vanuit het verleden 'geërfde' kostenstructuur aanzienlijke verliezen lijden. De huidige Open House-procedure biedt aanbieders de mogelijkheid van 'cherry picking'. Een aantal aanbieders richt zich vooral op cliënten met een lichtere hulpvraag. • Deze situatie geldt niet alleen voor Jeugdhulp maar ook voor Beschermd Wonen en Huishoudelijke Hulp, waar ook wordt gewerkt met een combinatie van Open House en bekostiging op basis van p^*q. • Voor de komende jaren kan nader worden bezien of voor Jeugdhulp een overgang van een Open House-procedure op basis van p^*q naar een taakgerichte financiering met een lumpsum-budget voordelen biedt vanuit het perspectief van passende financiering²⁰.

²⁰ Voor Beschermd Wonen geldt dat de aanbieders in sterk uiteenlopende posities verkeren wat betreft hun vastgoed en de daaraan verbonden kosten. Taakgerichte financiering met een lumpsum-budget resulteert er waarschijnlijk in dat bepaalde aanbieders vanwege relatief hoge vastgoedkosten weinig kansrijk zijn bij een aanbestedingsprocedure. Voor Huishoudelijke Hulp geldt dat p^*q waarschijnlijk passender is dan gebiedsgerichte financiering op basis van een lumpsum-budget. Om deze redenen wordt daarom in de hoofdstukken over Beschermd Wonen en Huishoudelijke Hulp niet nader ingegaan op een mogelijke 'systeemwijziging' wat betreft bekostiging en selectiewijze van aanbieders.

	<ul style="list-style-type: none"> • Door het inzetten van taakgerichte bekostiging ontstaat voor aanbieders een prikkel voor kostenbesparing via terugdringing van het zorgvolume²¹. • Taakgerichte bekostiging is volgens Rekenkamer Amsterdam met name geschikt voor het bekostigen van minder complexe zorgvormen. De keuze voor een geschikte bekostigingsmethode hangt af van de mate waarin de kwaliteit van zorg meetbaar is en ook van de mate waarin de gemeente op de hoogte is van de kostenstructuur van de aanbieder. Voor minder complexe zorgvormen geldt dat kwaliteitseisen vooraf kunnen worden vastgelegd (in contracten), achteraf getoetst kunnen worden en uitkomsten op kwaliteit (vrijwel) direct toe te schrijven zijn aan de aanbieder. Daarnaast kan een gemeente voor minder complexe zorgvormen gemakkelijker een goede inschatting maken van de kostenstructuur van de zorgaanbieder (kosten die nodig zijn om een bepaalde kwaliteit te kunnen leveren). Deze kenmerken maken minder complexe zorgvormen geschikt voor taakgerichte bekostiging. • Volgens inzichten uit de literatuur is taakgerichte bekostiging minder geschikt voor (hoog)complexe zorgvormen en zorgvormen waarbij het volume laag en onvoorspelbaar is (denk aan bijzondere vormen van behandeling of verblijf), omdat het voor die vormen erg lastig is kwaliteit meetbaar te maken (en mogelijke onderinvestering erop in beeld te krijgen) en een reëel budget in te schatten. • Rekenkamer Amsterdam stelt dat onderzoek geen bewezen relatie oplevert tussen enerzijds taakgerichte bekostiging en anderzijds kostenbeperking in de Jeugdhulp. De praktijk laat zien dat een vastgesteld budgetplafond of een lumpsum-budget flexibel wordt als overschrijdingen dreigen.
<p>Omschrijving van producten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De jeugdhulpaanbieder maakt een selectie van de producten, trajecten en/of pakketten die zij kan en wil aanbieden. Per product zijn er specifieke eisen opgenomen waaraan de jeugdhulpaanbieder dient te voldoen. De productomschrijvingen en product specifieke eisen zijn opgenomen in het Productenboek. • In het productenboek (van 117 pagina's)²² worden de volgende productcategorieën onderscheiden: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ambulant; ➤ Specifieke doelgroepen; ➤ Dagbesteding en dagbehandeling;

²¹ Rekenkamer Amsterdam, *Taakgerichte bekostiging in de jeugdzorg*, literatuuronderzoek, 3 december 2020.

²² Zie <https://rigg.nl/bibliotheek/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1160446>.

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Overig; ➤ Advies; ➤ Logeren en respijtzorg; ➤ Intensief ambuland; ➤ Verblijf/opname. <p>Per 1 mei 2021 zijn daar enkele producten aan toegevoegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Crisis; ➤ Jeugdbescherming en jeugdreclassering; ➤ Jeugdhulp Plus; ➤ Klinisch verblijf. <ul style="list-style-type: none"> • Het Open House-model is geen aanbesteding maar een inkoopmodel waarbij iedere jeugdhulpaanbieder die zich ertoe verbindt om de betrokken diensten te leveren tegen vooraf vastgestelde voorwaarden kan toetreden. Dit vraagt van de RIGG een eenduidige beschrijving van de gestelde (kwaliteits)eisen en het vaststellen van een bijbehorend maximum tarief, en van de jeugdhulpaanbidders die zich inschrijven dat zij voldoen aan de door de RIGG gestelde kaders, randvoorwaarden en kwaliteitseisen.
Contractmanagement, inclusief contractvormen	<ul style="list-style-type: none"> • Het contractmanagement wordt namens de Groningse gemeenten uitgevoerd door RIGG. • Met de huidige capaciteit kan RIGG ongeveer 70 aanbieders per jaar spreken. Dat is aanmerkelijk minder dan het totale aantal contractpartners op dit moment.
Versterken van toegang	<ul style="list-style-type: none"> • Versterken van de toegang is van groot belang. De toegang en met name de indicering is van groot belang voor zowel de 'p' als de 'q' in het huidige bekostigingsmodel.

7.3 Relevante ervaringen elders

Op basis van de hiervoor gesignaleerde invalshoeken van een passende financiering ("knoppen om aan te draaien") hebben wij onderzocht of elders in het land leerervaringen zijn opgedaan die relevant zijn en voor de gemeente Groningen doorontwikkelingsmogelijkheden bieden. Deze zijn weergegeven in onderstaande tabel. Nadrukkelijk dient vermeld te worden dat wij deze en andere doorontwikkelingsmogelijkheden registreren vanwege mogelijke relevantie in de toekomst, maar dat wij deze naar aanleiding van het onderzoek niet allemaal onderschrijven.

Onderwerp	Toelichting op ervaringen elders
Maken van afspraken over beperken winst en/of aanwenden van (over)winst	Sociaal Domein Fryslân (SDF) heeft dit opgepakt, met als insteek winst te beperken tot 5%. Zie voor een nadere uitwerking hiervan Bijlage I. In een individueel contract heeft de gemeente Leeuwarden laten vastleggen dat de winst maximaal 4% bedraagt. SDF heeft in de Raamovereenkomst Specialistische Jeugdhulp verder

	<p>opgenomen dat aanbieders maximaal 5% van de winst naar eigen inzicht mogen besteden (en eventueel mogen uitkeren). De gemeente Groningen kan volgen of deze werkwijze juridisch standhoudt.</p> <p>PPRC heeft in een advies aan de gemeente Eindhoven (zie voor toelichting Bijlage I) geconcludeerd dat het juridisch geen stand houdt om als voorwaarde bij een aanbesteding op te nemen dat er geen winst gemaakt mag worden, of vast te leggen dat het salaris van directieleden een bepaald niveau niet te boven mag gaan. PPRC heeft uiteindelijk aan de gemeente Eindhoven geadviseerd om als contractuele eis op te nemen dat indien een zorgaanbieder meer winst maakt dan X procent, deze zorgaanbieder moet uitleggen dat dit winstpercentage niet ten koste gaat van de kwaliteit van de te leveren zorg. De gemeente Groningen kan deze werkwijze opnemen in de contracten.</p> <p>Het inkoopbureau van de regio Arnhem heeft binnen een systeem van Open House met aanbieders afspraken gemaakt over eventuele overwinsten. Op basis van een doorlichting van jaarrekeningen over 2018 is het inkoopbureau met zorgaanbieders in gesprek gegaan en is de afspraak gemaakt dat te veel verdiend geld terugvloeit naar de zorg. Iedere aanbieder moest hiervoor een plan indienen²³. Op basis van constructieve partnerschapsrelaties zijn kansrijke mogelijkheden voor de gemeente Groningen om met aanbieders in gesprek te gaan, ook in combinatie met Open House.</p>
<p>Beperken aantal aanbieders bij Open House</p>	<p>Het principe van Open House is dat iedere aanbieder die voor een bepaalde (maximum) prijs kan voldoen aan de beoogde kwaliteit dienstverlening, deze mag leveren. Het systeem kan daarmee laagdrempelig zijn, maar dit hoeft niet. Een en ander is in sterke mate afhankelijk van de kwaliteitseisen die worden gesteld. Tim Robbe²⁴ stelt dat “gemeenten te weinig eisen stellen aan aanbieders, wat vaak een ‘onbeheersbare jeugdzorg’ oplevert”. Ook voor de gemeente Groningen blijft het heel belangrijk om de kwaliteitseisen goed te controleren.</p>

7.3.1 Gedifferentieerde tarieven in systeem van Open House

Werken met gedifferentieerde tarieven kan recht doen aan de (soms sterk) uiteenlopende kostenstructuren van aanbieders in de verschillende segmenten van het

²³ Zie Margot Smolenaars, Daan Appels en Judith Spanjers (FTM), *Inkoopformule ‘Open House’ is doping voor zorgaanbieders*, 27 maart 2021.

²⁴ Zie citaat in Margot Smolenaars, Daan Appels en Judith Spanjers, *Inkoopformule ‘Open House’ is doping voor jeugdzorgaanbieders*, 27 maart 2021 (artikel op www.ftm.nl).

Sociaal Domein. Hierin kan bijvoorbeeld gedifferentieerd worden naar soorten aanbieders wat betreft de honorering van de overhead-component in het te betalen tarief. Mogelijke uitwerkingen kunnen als volgt zijn:

- Momenteel ontvangen kleinere aanbieders dezelfde vergoeding voor overhead als grote aanbieders (per cliënt of per aan een cliënt bestede tijd). Over het algemeen kan gesteld worden dat de kleine aanbieders vaak minder overhead hebben dan grote aanbieders, waardoor kleine aanbieders op deze tariefcomponent kunnen overhouden²⁵. Waar wordt gewerkt met vaste overhead-vergoedingen per cliënt of aan cliënt bestede tijdseenheid, kan worden bezien of de overhead-vergoeding voor kleinere aanbieders naar beneden kan worden bijgesteld.
- Bij specifieke (vaak grotere aanbieders) die vanuit het verleden een soms uitgebreide organisatie met relatief grote overhead hebben, kan worden nagedacht over bijstelling van de vergoeding voor overhead. Dit geeft dergelijke aanbieders aan prikkel om tot afbouw van overhead over te gaan die niet aanwezig is zolang de vergoeding zodanig is vastgesteld dat deze aanbieders er mee uit kunnen komen.

Tim Robbe wijst in een recente publicatie²⁶ op deze mogelijkheid. Hij ziet een soms 'weinig zakelijke houding' van veel gemeenten. Zeker ten tijde van het begin van de decentralisatie golden voor kleine aanbieders dezelfde tarieven als voor de grotere aanbieders, terwijl bijvoorbeeld de overheadkosten bij de kleinere aanbieders volgens hem soms wel 10% of 20% lager liggen. "Dat werd gezien als een beloning voor innovatie," zegt Robbe. "Ook als het betekende dat een aanbieder zo al twintig procent winst gegarandeerd kreeg". Oudere, grotere organisaties werden daarnaast ongemoeid gelaten. "Die hebben nog steeds dezelfde managementlagen, ict-systemen en duur vastgoed".

Indien blijkt dat kleine aanbieders inderdaad een relatief hoge overhead hebben en daarmee minder doelmatig zijn dan grotere aanbieders, kan ook als eis worden geformuleerd dat aanbieders jaarlijks minimaal een bepaald aantal cliënten bedienen. Indien zij dit aantal één of meerdere jaren niet halen, kan een gemeente besluiten om met deze aanbieder de contractuele relatie niet te continueren.

Eén van de aan een zorgaanbieder verbonden gesprekspartners ten behoeve van het voorliggende onderzoek wijst erop dat geborgd moet zijn dat de gemeente geen onderscheid maakt in tarieven zonder dat er een objectieve aanleiding voor is. Vanuit het 'gelijkheidsbeginsel' dat vanuit juridisch oogpunt van belang is, moet worden geborgd dat aanbieders die eenzelfde dienst leveren, daar ook een gelijk tarief voor ontvangen. Het honoreren van uiteenlopende overheadkosten in de door een gemeente te vergoeden tarieven is hiermee in strijd. Een andere zorgaanbieder geeft hierover aan

²⁵ Zie [Grote aanbieders jeugdhulp maken te weinig winst | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

²⁶ Lucien Hordijk en Daan Appels, *De jeugdzorgadviseur van 1,5 miljard is het adviseren moe*, 2 april 2021, artikel op www.ftm.nl.

dat een grotere aanbieder doorgaans over meer kennis beschikt en mede daardoor cliënten soms beter kan bedienen. Dit kan op zich al een reden zijn voor een hoger tarief, aldus deze aanbieder, maar zeker indien deze aanbieder haar kennis deelt met collega-aanbieders rechtvaardigt dit een extra vergoeding. Deze aanbieder verwijst ook naar een inschrijving voor Eemsdelta en Het Hogeland, waarbij tariefdifferentiatie is toegepast en waarbij grotere aanbieders vanwege de gemiddeld hogere overhead een hoger tarief ontvangen. Tot slot wijst een andere aanbieder op het gegeven dat ‘overhead’ vaak lastig is vast te stellen en net zo ‘ongrijpbaar’ is als bijvoorbeeld het winst-begrip. Dit maakt het in de praktijk lastig om tot een adequate onderbouwing te komen voor tariefdifferentiatie op basis van uiteenlopende kosten.

Deze werkwijze heeft mogelijk potentie voor de gemeente Groningen maar dit moet niet overschat worden.

7.3.2 Winst als beklemd vermogen

Indien gemeenten afspraken willen maken met aanbieders over de besteding van eventuele winst, kan worden afgesproken dat aanbieders de winst vanaf een bepaald niveau toekennen aan een bestemmingsfonds. Dit fonds mag alleen worden aangewend voor van te voren duidelijk omschreven doelen en is daarmee dus niet vrij besteedbaar maar geoormerkt.

Dit zogenaamde ‘beklemd vermogen’ in een bestemmingsfonds wordt vaker gehanteerd bij stichtingen met als doel om te voorkomen dat met publiek geld opgebouwde reserves een hele andere aanwending krijgen dan ooit was beoogd, bijvoorbeeld in een situatie waarin een stichting wordt opgeheven of onderdeel wordt van een groter geheel.

Op basis van een toelichting door Dirkzwager Legal & Taks²⁷ kan worden gesteld dat “indien een stichting zich omzet in een andere rechtsvorm, door de wetgever rekening wordt gehouden met de bijzondere status van de stichting. De stichting bestaat uit een vermogen waaraan een bepaalde bestemming is gegeven. In de wet is in artikel 2:18 lid 6 BW bepaald dat na omzetting van een stichting uit de statuten moet blijken dat het vermogen dat zij bij de omzetting heeft en de vruchten daarvan (het zogenaamde “beklemd vermogen”) slechts met toestemming van de rechter anders mogen worden besteed dan voor de omzetting was voorgeschreven. Hetzelfde geldt voor de statuten van een rechtspersoon voor zover het vermogen van een stichting en de vruchten daarvan krachtens fusie of splitsing zijn overgegaan”.

De gemeente Groningen kan inventariseren om deze werkwijze toe te passen binnen contracten met stichtingen.

²⁷ Zie <https://www.dirkzwager.nl/kennis/artikelen/wat-hoort-tot-het-beklemd-vermogen-na-omzetting-van-een-stichting/>.

7.4 Conclusie

Op het terrein van Jeugdhulp zijn er zowel aanbieders die royaal uitkomen met de gehanteerde tarieven als aanbieders waarvoor dit niet geldt. Het gehanteerde bekostigingsmodel op basis van $p \cdot q$ en met één tarief voor alle aanbieders resulteert in winsten voor aanbieders met een gunstige kostenstructuur terwijl aanbieders met een in het verleden opgebouwde relatief dure infrastructuur moeite hebben om uit te komen met de gehanteerde tarieven.

De mogelijkheden voor het realiseren van (over)winsten worden verder vergroot doordat het voor aanbieders mogelijk is zich op één of enkele segmenten van Jeugdhulp te richten. Hierdoor wordt het lastig om 'cherry picking' te voorkomen.

Bijlage I: Mogelijk in te zetten instrumenten beoordeeld m.b.v. matrix

Navolgend gaat RadarAdvies op gestructureerde wijze in op de mogelijk door de gemeente Groningen in te zetten instrumenten om een (meer) passende financiering in het sociaal domein te bevorderen. Het uitgangspunt hierbij is het in hoofdstuk 2 gepresenteerde afwegingskader in de vorm van een matrix waarin de mogelijk in te zetten instrumenten worden beoordeeld op basis van respectievelijk:

- Juridische houdbaarheid;
- Effectiviteit (bijdrage aan reële prijs);
- Bewerkelijkheid voor gemeente;
- Bewerkelijkheid voor aanbieder;
- Aansluiting op beleidsvoorkeuren van gemeente;
- Afdwingbaarheid;
- Transparantie;
- Ongewenste neveneffecten.

De volgende potentieel in te zetten instrumenten worden beschouwd:

1. Winst verbieden of beperken.
2. Wijze van bekostigen.
3. Selectiewijze aanbieder.
4. Omschrijving producten.
5. Contractvorm en –management.
6. Verantwoording door aanbieder.
7. Versterken van toegang.

Ad 1. Winst verbieden of beperken

RadarAdvies constateert ten aanzien van het al dan niet verbieden van winsten dat een dergelijke maatregel stuit op een probleem. Het is voor aanbieders vaak niet goed vast te stellen hoeveel winst zij precies maken. Aanbieders kunnen het winstniveau dat zij realiseren beïnvloeden, bijvoorbeeld door bepaalde kosten op te laten lopen (denk aan vergoedingen voor management-BV's maar ook door eventuele winst te benutten voor investeringen die de positie van de aanbieder versterken).

Los van de vraag of het in de praktijk mogelijk is om adequaat te toetsen of een aanbieder (over)winst realiseert, is er ook de vraag of het verbieden of beperken van winst juridisch haalbaar is. Professor Jan Telgen, in samenwerking met PPRC, heeft in opdracht van de gemeente Eindhoven onderzoek gedaan naar onder meer deze vraag. Hij concludeert dat het weliswaar een aantrekkelijke gedachte is om bij een aanbesteding “simpelweg een maximumwinst vast te leggen”, maar dat de aanbestedingswet alleen toestaat om voorwaarden op te nemen die rechtstreeks verband houden met de opdracht. Naar zijn mening valt het voorschrijven van een maximale winst voor een aanbieder of het stellen van eisen aan het salaris van een

directeur buiten deze scope²⁸. Hij schat in dat het toch opnemen als voorwaarde bij een aanbesteding dat er geen winst gemaakt mag worden, of vastleggen dat het salaris van directieleden een bepaald niveau niet te boven mag gaan, uiteindelijk juridisch geen stand houdt²⁹. PPRC heeft uiteindelijk aan de gemeente Eindhoven geadviseerd om als contractuele eis op te nemen dat indien een zorgaanbieder meer winst maakt dan X procent, deze zorgaanbieder moet uitleggen dat dit winstpercentage niet ten koste gaat van de kwaliteit van de te leveren zorg³⁰. Daarbij moet nader worden onderbouwd welk percentage dan wordt gehanteerd en hoe 'winst' wordt gedefinieerd³¹.

Het verbieden van winst lijkt in een situatie van Open House niet realistisch. In een dergelijke constructie bepaalt de gemeente een (maximum) tarief voor aanbieders. Aanbieders die de betreffende dienstverlening tegen de gewenste kwaliteit kunnen bieden voor lagere kosten, maken winst. In de praktijk zullen kostenstructuren van aanbieders altijd in enige mate uiteen lopen, zodat er bij bijvoorbeeld het hanteren van een tarief gebaseerd op de ingeschatte gemiddelde kosten (of hoger) altijd aanbieders zullen zijn die winst maken.

RadarAdvies concludeert dat het verbieden van winst in principe een effectieve maatregel is om (over)winsten tegen te gaan, maar dat deze route naar verwachting juridisch niet houdbaar is. Het verbieden van winst stuit ook op enkele andere nadelen:

- Het is voor gemeenten lastig om bij aanbieders te controleren op het gerealiseerde winstniveau. Aanbieders hebben allerlei mogelijkheden om winst te 'verbergen'.
- Een eventuele maatregel om winst te verbieden wordt daarom voor de gemeente naar verwachting erg bewerkelijk. De gemeente zal zelf moeten doorvragen op gerealiseerde winstniveaus of hiervoor externen moeten inhuren, waarbij er ook dan geen garantie is dat een en ander heldere inzichten oplevert.
- In het verlengde van de juridische kanttekeningen bij het verbieden van winst, kan ook de afdwingbaarheid negatief worden beoordeeld.

²⁸ Zie <https://www.ed.nl/eindhoven/professor-telgen-legt-uit-wie-optimale-zorg-wil-moet-grip-hebben-op-de-praktijk~a42e7feb/> .

²⁹ "In de Aanbestedingswet staat dat je alleen voorwaarden mag opnemen die rechtstreeks verband houden met de opdracht. En het salaris van de directeur houdt geen rechtstreeks verband met de opdracht, evenmin als de winst van de onderneming. Stel dat een gemeente in zijn aanbesteding toch opschrijft: we willen niet dat de topman meer dan de WNT-norm verdient. Als niemand van de aanbieders protesteert, dan is er weinig aan de hand. We hebben geen politie die controleert of aanbestedingen wel goed zijn. Maar als een zorgaanbieder dit aanvecht bij de rechtbank, dan vermoed ik dat hij gelijk krijgt."

³⁰ PPRC heeft verder geadviseerd om bij het inschakelen van onderaannemers door gecontracteerde hoofdaannemers, bijvoorbeeld in een situatie zoals momenteel met het GON bij Wmo Begeleiding, de hoofdaannemer te verplichten zich te houden aan de bepalingen uit de AMvB reële prijs ten opzichte van onderaannemers om te voorkomen dat daar te grote prijsdruk ontstaat.

³¹ Op basis van mondelinge toelichting door Niels Uenk, directeur PPRC.

- Een ander nadeel van het verbieden van winst heeft te maken met de prikkels die aanbieders ondervinden. Als aanbieders geen winst mogen maken maar wel verlies kunnen lijden, is het per saldo weinig aantrekkelijk voor aanbieders om de gevraagde dienstverlening te leveren.
- Het verbieden van winst kan ook ten koste gaan van de prikkel bij aanbieders om te zoeken naar manieren om de gevraagde dienst doelmatiger uit te voeren. In de praktijk kan het verbieden van het maken van winst ten koste gaan van het innovatievermogen van aanbieders.

Per saldo beoordeelt RadarAdvies het verbieden van winst als een weinig perspectiefrijke route. Wel zijn er in den lande voorbeelden waarin gemeenten met aanbieders afspraken maken over beperking van winst tot een bepaald niveau en/of waarbij afspraken worden gemaakt over de aanwending van winst boven een bepaald niveau.

Winst verbieden	Wmo begeleiding	Huishoudelijke hulp	Beschermd wonen	Jeugdhulp
Juridische houdbaarheid	-	-	-	-
Effectiviteit	+/-	+/-	+/-	+/-
Bewerkelijkheid gemeente	-	-	-	-
Bewerkelijkheid aanbieder	+	+	+	+
Aansluiting beleidsvoorkeur	?	?	?	?
Afdwingbaarheid	-	-	-	-
Transparantie	+	+	+	+
Ongewenste neveneffecten	-	-	-	-
Per saldo	-	-	-	-

Nota bene: in de beoordeling zijn er geen verschillen tussen de vier in het onderzoek beschouwde segmenten van het sociaal domein. Wel lijkt op dit moment het verbieden van winst niet aan de orde bij Huishoudelijke hulp, Beschermd Wonen en Jeugdhulp, omdat daar wordt gewerkt op basis van een Open House-model met een groot aantal aanbieders die diensten kunnen leveren tegen een van te voren vastgelegd maximum tarief. Het is inherent aan deze situatie dat een deel van de aanbieders winst zal maken.

RadarAdvies ziet wel potentie in het met bepaalde aanbieders maken van afspraken op basis van vrijwilligheid over de aanwending van eventueel te realiseren (over)winsten. Het maken van afspraken over de eventuele aanwending ten behoeve van de doelgroep waarop de dienstverlening betrekking heeft, heeft naar de mening van RadarAdvies met name kans van slagen in een situatie waarin de gemeente werkt met een beperkt aantal aanbieders en waarbij deze aanbieders behalve uitvoerder vooral ook strategisch partner zijn van de gemeente en er sprake is van een relatief gelijkwaardige ('horizontale') relatie tussen gemeente en aanbieders.

In Friesland heeft Sociaal Domein Fryslân (SDF), dat de inkoop doet van Jeugdzorg en Beschermd Wonen voor alle achttien gemeenten in deze provincie, een winstlimiet geïntroduceerd van 5%. De strategisch adviseur van SDF stelt³² dat “de meeste zorginstellingen een resultaat behalen van 2 tot 5%. Wij zijn (met een limiet van 5 %) aan de bovenkant gaan zitten”. In de Raamovereenkomst Specialistische Jeugdhulp in Friesland is een en ander als volgt uitgewerkt:

Artikel 16 Normering winstuitkering en bezoldiging/beloning

16.1 Opdrachtnemer is geheel vrij om naar eigen inzicht maximaal vijf (5) procent van de Winst te besteden c.q. uit te keren.

16.2 Als Winst wordt aangemerkt de resultante van het verschil tussen de netto omzet en de bedrijfskosten, voor aftrek van rente en belasting. Voor alle organisatievormen behalve de solistisch opererende Opdrachtnemer gelden wettelijke verplichtingen in het kader van jaarlijkse verantwoording van bedrijfsresultaten. Naast deze eventuele wettelijke verplichting heeft Opdrachtnemer de verplichting om jaarlijks richting Opdrachtgever haar bedrijfsresultaat te verantwoorden conform het actuele model ‘Jaarverantwoording Zorg en Jeugd 2020’, opgesteld door het CIBG, uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van VWS. (..).

16.3 Indien en voor zover Opdrachtnemer gedurende de uitvoering van deze Overeenkomst een Winstmarge behaalt van boven de vijf (5) procent per kalenderjaar dient Opdrachtnemer deze Winst vanuit het maatschappelijke belang gedurende het daarop volgende kalenderjaar aantoonbaar te herinvesteren in de sector en/of het leveren van goede en voldoende zorg aan Jeugdigen. Investerings in onroerend goed dan wel investeren in andere niet primair zorggerelateerde doelen is haalbaar en kan slechts op basis van goedkeuring van Opdrachtgever plaatsvinden, indien hier zorginhoudelijke redenen aan ten grondslag liggen. Een Winstmarge van boven de vijf (5) procent behaalt in het laatste kalenderjaar van de Raamovereenkomst dient Opdrachtnemer aan Opdrachtgever terug te betalen.

16.4 De bestemming zoals genoemd in lid 3 van dit artikel geldt niet indien Opdrachtnemer, op basis van financiële prognoses, aan Opdrachtgever aannemelijk heeft gemaakt de Winst boven de vijf (5) procent te moeten bestemmen om toekomstige verliesgevende bedrijfsresultaten welke voortvloeien uit dienstverlening uit hoofde van deze Raamovereenkomst, tijdens de looptijd van deze Raamovereenkomst te dekken.

SDF heeft verder vastgelegd dat de eigenaren van eenmanszaken en vennootschappen onder firma zich als bestuurders van zorgbedrijven aan de Wet normering topinkomens moeten houden als zij zorg leveren voor de Friese gemeenten³³. De gemeente Leeuwarden blijkt met één aanbieder van Wmo-zorg individuele afspraken gemaakt te hebben om de winst tot 4% te beperken³⁴.

Het maken van afspraken over een maximaal te realiseren winstniveau, in plaats van het te verbieden, en in het verlengde daarvan eventueel maken van afspraken over de wijze waarop ‘overwinst’ toegepast wordt, heeft als voordeel dat de juridische houdbaarheid beter is geborgd. De effectiviteit is mogelijk minder dan bij het verbieden van winst,

³² Zie artikel ‘Aanbieders van jeugdzorg mogen vanaf 2022 niet meer dan 5 procent winst overhouden’, 12 mei 2021.

³³ Op basis van mondelinge toelichting door strategisch directeur van SDF.

³⁴ Dit betreft de overeenkomst met de combinatie van Amaryllis en Incluzio.

omdat bonafide aanbieders eerder geneigd zullen zijn tot het maken van afspraken op basis van vrijwilligheid. Bij het maken van afspraken op basis van vrijwilligheid loopt de gemeente nog steeds aan tegen het feit dat het vaak lastig is om het winstniveau van een aanbieder hard vast te stellen.

Het lijkt RadarAdvies in ieder geval goed om bij de selectie van aanbieders vast te leggen dat aanbieders zich moeten verantwoorden over de winst die zij op het betreffende contract maken en dat zij nader toelichting verschaffen als die winst een bepaald (maximum) niveau te boven gaat op het eventuele effect van deze winst op het kwaliteitsniveau van de dienstverlening. Indien dit in een contract is opgenomen, en bij de selectiewijze duidelijk is aangegeven als voorwaarde voor te selecteren aanbieders, kan de gemeente daarop terugkomen als aanbieders verzuimen bij een bepaald winstniveau voldoende nader toe te lichten. Als een en ander voorafgaand aan de selectie van aanbieders helder is gecommuniceerd en vastgelegd, lijkt de afdwingbaarheid en juridische houdbaarheid geborgd.

Ad 2. Wijze van bekostigen

Een tweede instrument waarmee de gemeente Groningen een passende financiering in het sociaal domein kan bevorderen is de keuze van het bekostigingsmodel. In grote lijnen zijn de volgende bekostigingsmodellen denkbaar³⁵:

- **Inspanningsgerichte bekostiging:** De gemeente betaalt per uur of per dag tegen een gecontracteerd tarief, eventueel binnen een budgetmaximum (plafond). De gerealiseerde productie staat centraal in de bekostiging.
- **Taakgerichte bekostiging:** De opdrachtgever verstrekt een integraal budget per aanbieder of per gebied voor alle aanbieders, waarbij dit budget gekoppeld is aan een taak of opdracht. Deze taak of opdracht staat centraal in de bekostiging.
- **Outputgerichte bekostiging:** De gemeente verstrekt een bedrag voor het realiseren van een resultaat per cliënt. De gemeente betaalt op basis van arrangementen gebaseerd op cliëntprofielen in combinatie met nagestreefde intensiteitsniveaus en te behalen resultaten. De gemeente betaalt een vooraf bepaald bedrag per cliënt afhankelijk van profiel, intensiteit en beoogde resultaten. Het resultaat staat centraal in de bekostiging.

De keuze van de bekostiging heeft veel bredere impact dan alleen de bijdrage aan een passende financiering. De keuze beïnvloedt bijvoorbeeld ook de mate waarin een cliënt keuzevrijheid heeft om zelf een aanbieder te selecteren.

Vanuit het gezichtspunt van passende financiering en de vraag of aanbieders (over)winst kunnen realiseren en in ieder geval 'uit kunnen' met het geboden tarief, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

³⁵ VNG, Werkgroep integrale bekostiging jeugd, *Eindresultaat van de werkgroep*, januari 2016. Deze indeling is in lijn met de drie door ISD (Informatievoorziening Sociaal Domein) benoemde uitvoeringsvarianten.

- In alle bekostigingsmodellen kan het voorkomen dat het gehanteerde tarief voor (een deel van de) aanbieders ruimte biedt voor winst. Een belangrijke vraag is of het te hanteren tarief of budget door de gemeente wordt bepaald of tot stand komt op basis van mededinging, waarbij aanbieders zelf aangeven voor welk tarief zij bereid zijn een bepaalde dienst te leveren en daarbij vanwege de aanwezige concurrentie het gevraagde tarief niet te hoog vaststellen.
- In de situatie waarin de gemeente het tarief bepaalt, is het al dan niet kunnen realiseren van (over)winst door aanbieders onder meer afhankelijk van de mate waarin de gemeente inzicht heeft in de kostenstructuren van aanbieders, de mate waarin deze vergelijkbaar zijn en de vraag of de gemeente het tarief bepaalt uitgaande van bijvoorbeeld een gemiddelde kostenstructuur, een lager dan gemiddelde kostenstructuur of juist een ‘royaal’ tarief hanteert om ook aanbieders met ongunstiger kostenstructuren in staat te stellen de dienst te kunnen leveren.
- In de situatie waarin het tarief tot stand komt op basis van mededinging, waarbij ook de prijs één van de selectiecriteria is, is onder meer de mate van concurrentie in de markt bepalend voor de vraag of aanbieders (over)winst zullen realiseren.

- De in een bekostigingsmodel aanwezige ‘prikkel’ voor aanbieders bepalen in belangrijke mate of er sprake zal zijn van een passende financiering vanuit het perspectief van de gemeente. In grote lijnen:
 - Bij een inspanningsgerichte bekostiging levert extra productie ook extra op voor een aanbieder. De kosten voor de gemeente kunnen daardoor fors oplopen, waarbij de gemeente wel door middel van budgetplafonds kan proberen het budgettaire beslag niet te ver te laten oplopen.
 - Bij een taakgerichte bekostiging is er in principe sprake van een vast budget (‘lumpsum’) waarvoor een aanbieder een bepaalde dienst of functie moet leveren. De prikkel voor de aanbieder is dan niet om zoveel mogelijk cliënten te bedienen om zo het te declareren budget te vergroten, maar om kritisch te zijn op welke cliënten men bedient en op welke wijze dat gebeurt.
 - De prikkels bij resultaatgerichte bekostiging zijn grotendeels in lijn met inspanningsgerichte bekostiging, waarbij wel een directe relatie wordt gelegd met het op te leveren resultaat. Indien aanbieders dit resultaat op een doelmatiger wijze kunnen realiseren dan bij het vaststellen van tarieven voorzien is, realiseren zij winst. Mede bepalend voor de mogelijkheden om winst te realiseren, zijn in ieder geval de wijze waarop de gemeente als opdrachtgever toetst of de gevraagde resultaten zijn bereikt en of een en ander objectief vastgesteld kan worden. Het toetsen of nagestreefde resultaten zijn bereikt, is een arbeidsintensief proces.

- De vraag of een bekostigingsmodel bijdraagt aan een passende financiering is nauw verbonden met de vraag op welke wijze aanbieders worden geselecteerd. In de praktijk is hiervoor de Open House-constructie een veel gehanteerd model, waarbij geleidelijk door meer gemeenten wordt gekozen voor met name taakgerichte bekostiging in combinatie met het aanbesteden van diensten.

Vanwege deze nauwe samenhang tussen bekostigingsmodel en selectiewijze van aanbieders, beoordeelt RadarAdvies bekostigingsmodel en selectiewijze van aanbieders niet afzonderlijk maar in combinatie waarbij de volgende twee varianten centraal staan in de beoordeling en toepassingsmogelijkheden:

1. Inspanningsgerichte bekostiging in combinatie met Open House-model van selecteren van aanbieders.
2. Taakgerichte bekostiging in combinatie met aanbesteden als manier om aanbieders te selecteren.

Ad 3. Selectiewijze van aanbieders

Een eerste vraag ten aanzien van de wijze van selecteren van aanbieders is of er sprake is van aanbesteding van een dienst of een taak c.q. of dit verplicht is. De door veel gemeenten tot dusver gekozen Open House-constructie betekent dat gemeenten niet hoeven aan te besteden. De gemeente bepaalt aan welke (geschiktheids- en andere minimum) eisen een aanbieder dient te voldoen. Vervolgens kan iedere aanbieder die hier aan voldoet én die de beoogde dienst of taak kan leveren tegen het door de gemeente vast te stellen tarief, cliënten bedienen. Dit biedt cliënten vaak veel keuzevrijheid, waar tegenover staat dat gemeenten vaak eindigen met veel contractpartners waardoor effectief contractmanagement lastig wordt.

Ad 3a. Beoordeling Open House-constructie in combinatie met bekostiging o.b.v. p*q

Op dit moment past de gemeente Groningen, al dan niet in regionaal verband, de combinatie van Open House met bekostiging op basis van p*q toe bij Huishoudelijke Hulp, Beschermd Wonen en Jeugdhulp. De beoordeling van Open House in combinatie met p*q betreft voor deze segmenten dus een beoordeling van de actuele situatie.

Voor Wmo Begeleiding is recent de switch gemaakt van Open House in combinatie met p*q naar een taakgerichte bekostiging en aanbesteding van de betreffende diensten. De beoordeling van Open House in combinatie met p*q heeft voor dit segment dus betrekking op de situatie vóór 2019.

RadarAdvies waardeert inspanningsgericht bekostigen in combinatie met werken op basis van p*q als volgt:

Inspanningsgerichte bekostiging i.c.m. 'p * q'	Wmo begeleiding	Huishoudelijke hulp	Beschermd wonen	Jeugdhulp
Juridische houdbaarheid	+	+	+	+
Effectiviteit	-	-	-	-
Bewerkelijkheid gemeente	+/-	+/-	+/-	+/-
Bewerkelijkheid	+	+	+	+

aanbieder				
Aansluiting beleidsvoorkeur	?	?	?	?
Afdwingbaar- heid	-	-	-	-
Transparantie	+	+	+	+
Ongewenste neveneffecten	-	+/-	-	-
Per saldo	-	+/-	+/-	-

Open House in combinatie met inspanningsgericht bekostigen heeft als nadeel dat het de gemeente weinig houvast biedt om de beoogde passende financiering te bevorderen. Zoals hiervoor aangegeven, is dit zeker het geval in een situatie waarin aanbieders sterk van elkaar verschillen, met name ook wat betreft kostenstructuren, en waarbij er grote aantallen aanbieders zijn die kunnen voldoen aan de gehanteerde geschiktheids- en overige eisen.

Bij Wmo Begeleiding resulteerde Open House in combinatie met inspanningsgericht bekostigen in een situatie met 127 aanbieders. Door het grote aantal aanbieders is de gemeente minder in staat om effectief contractmanagement te organiseren. Of anders geredeneerd: adequaat contractmanagement vergt een grote inspanning van de gemeente, waardoor Open House in combinatie met inspanningsgericht bekostigen negatief scoort op bewerkelijkheid voor de gemeente.

Het hanteren van één tarief biedt aanbieders met gunstige kostenstructuren volop mogelijkheden om (soms ook over)winst te realiseren. De mogelijkheden om (ook over)winst te realiseren waren des te groter omdat het bovendien voor aanbieders toegestaan was om zich te richten op bepaalde percelen en producten. Deze waarneming resulteert in een negatieve beoordeling op het criterium 'effectiviteit', opgevat als de bijdrage die geleverd wordt aan een passende financiering. Open House in combinatie met taakgerichte bekostiging scoort verder minder goed op het criterium 'afdwingbaarheid'. Er is anders dan bij aanbesteden een minder sterke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

Bij Jeugdhulp is er ook sprake van een situatie waarin Open House in combinatie met inspanningsgericht bekostigen resulteert in zeer veel aanbieders. Effectief contractmanagement door de gemeente in casu namens de gemeenten door RIGG wordt daardoor zeer bewerkelijk. De combinatie scoort ook niet positief op de bijdrage aan een passende financiering. De huidige situatie biedt een deel van de aanbieders – met relatief gunstige kostenstructuren – de mogelijkheid om (ook over)winsten te realiseren, terwijl andere aanbieders juist moeite hebben om bij het gehanteerde tarief kostendekkend te kunnen werken.

Bij Huishoudelijke Hulp zijn er minder aanbieders en is er sprake van een relatief homogeen product in vergelijking met Wmo Begeleiding en Jeugdhulp. De gevraagde

ondersteuning is relatief eenduidig en het product is relatief ‘smal’, wat aanbieders weinig mogelijkheden biedt om door keuzes in de bedrijfsvoering de gevraagde ondersteuning op doelmatiger wijze te organiseren. Het lijkt bij Huishoudelijke Hulp minder nuttig om te werken met een lumpsum budget als uitvloeisel van taakgericht bekostigen. Uiteindelijk blijven bij Huishoudelijke Hulp het aantal cliënten en de te leveren dienst in sterke mate bepalend voor de kosten.

Ad 3b. Taakgerichte bekostiging in combinatie met aanbesteden

Voor de variant taakgericht bekostigen in combinatie met aanbesteden geldt dat dit voor Wmo Begeleiding de huidige situatie betreft en voor de overige drie segmenten in het sociaal domein een optie tot doorontwikkeling.

RadarAdvies beoordeelt taakgericht bekostigen in combinatie met aanbesteden als passend voor Wmo Begeleiding en mogelijk ook voor Jeugdhulp. Bij Huishoudelijke Hulp en Beschermd Wonen zijn de omstandigheden zodanig dat wij minder hoge verwachtingen hebben van deze combinatie vanuit het perspectief van passend financieren:

Taakgericht bekostigen i.c.m. aanbesteden	Wmo begeleiding	Huishoudelijke hulp	Beschermd wonen	Jeugdhulp
Juridische houdbaarheid	+	+	+	+
Effectiviteit	+	+/-	+/-	+
Bewerkelijkheid gemeente	+/-	+/-	+/-	+/-
Bewerkelijkheid aanbieder	+/-	+/-	+/-	+/-
Aansluiting beleidsvoorkeur	?	?	?	?
Afdwingbaarheid	+	+	+	+
Transparantie	+	+	+	+
Ongewenste neveneffecten	+/-	+/-	+/-	+/-
Per saldo	+	+/-	+/-	+

Voor met name Wmo Begeleiding en Jeugdhulp waardeert RadarAdvies de (mogelijke) bijdrage aan een passende financiering als positief. Taakgerichte bekostiging in combinatie met aanbesteding biedt voor deze segmenten de mogelijkheid aan aanbieders om het beschikbare vaste budget zo doelmatig mogelijk in te zetten voor de te bedienen doelgroep. Omdat in beide gevallen sprake is van een breed ‘product’, is het voor aanbieders mogelijk om bijvoorbeeld in te zetten op zorgvuldige ‘afschaling’ van een bepaalde ondersteuning als dit mogelijk lijkt onder de voorwaarde van een voldoende adequate ondersteuning voor de betreffende cliënten. Bij Huishoudelijke Hulp is dit veel minder aan de orde.

De beoordeling op het aspect afdwingbaarheid is positief omdat er sprake is van duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties vanwege aanbesteding.

Ongewenste neveneffecten kunnen ontstaan als cliënten te weinig keuzevrijheid wordt geboden. In principe is er bij taakgericht bekostigen in de vorm van gebiedsgericht werken geen keuzevrijheid voor de cliënt omdat het betreffende gebied door één hoofdaanbieder wordt bediend, waarbij er alsnog enige keuzevrijheid kan ontstaan omdat de hoofdaanbieder kan werken met (een soms groot aantal) onderaannemers. De vraag is of cliënten inspraak hebben bij de keuze van één van deze onderaannemers.

Een keuze voor aanbesteden is in de voorbereiding voor gemeenten bewerkelijk in die zin dat de aanbestedingsprocedure zorgvuldig ingericht moet zijn en de aanbestedingsdocumenten inhoudelijk goed doordacht moeten worden. Nadat de aanbesteding heeft plaatsgevonden is dit model in beginsel niet bewerkelijker dan het alternatief van Open House met inspanningsbekostiging. Waarschijnlijk is het in de uitvoering voor gemeenten per saldo minder bewerkelijk omdat aanbesteden doorgaans tot veel minder aanbieders leidt dan een keuze voor Open House, zodat er veel minder contracten te 'managen' zijn.

Ad 4. Omschrijving van producten

Een 'goede' omschrijving van producten kan bijdragen aan een passende financiering. Met name is er een relatie met eventuele 'cherry picking' door aanbieders. Relevante invalshoeken zijn onder meer:

- De breedte van de 'range' van producten en diensten die een aanbieder levert.
- De vraag of beschreven wordt wat de aanbieder moet doen of wat de door hem te bieden ondersteuning moet opleveren.
- De vervolgvraag of voorgeschreven wordt door wie een aanbieder een bepaalde dienst mag laten verzorgen (bijvoorbeeld in de vorm van opleidingseisen).

De situatie bij Wmo Begeleiding is momenteel op deze aspecten duidelijk anders dan bijvoorbeeld bij Huishoudelijke Hulp of Beschermd Wonen. Bij Wmo Begeleiding is met een beperkt aantal aanbieders vastgelegd dat de opdrachtnemer een "passend, dekkend, divers en kwalitatief hoogstaand ondersteuningsaanbod biedt aan alle inwoners"³⁶. Dit biedt de aanbieder relatief veel vrijheid eigen keuzes te maken wat betreft het ondersteuningsaanbod en de wijze waarop dit wordt georganiseerd. Bij Beschermd Wonen zijn drie arrangementen benoemd (verblijf met 24 uren toezicht, verblijf met toezicht nabij en op afroep en Thuis Plus) met aanvullende producten als 'woonbegeleiding complex' en 'activering en participatie'. Beide wijzen van omschrijven kunnen passend zijn wat RadarAdvies betreft.

³⁶ Zie onder andere Gemeente Groningen, *Offerteaanvraag ten behoeve van de Europese openbare procedure Wmo Begeleiding (inclusief kortdurend verblijf en sociale activering)*, 2018.

Bij het omschrijven van producten is ook aandacht gewenst voor de vrijheid die aanbieders hebben om zich al dan niet te richten op een deel van de gevraagde producten of diensten. In de contractvoorwaarden kan de gemeente een bepaling opnemen dat aanbieders alleen in aanmerking komen indien zij over de hele breedte van een bepaald product ondersteuning aanbieden. Dit voorkomt dat aanbieders zich richten op bepaalde naar verwachting beter renderende segmenten binnen het betreffende product. De wenselijkheid om deze verplichting op te leggen is groter als er sprake is van een ‘breed’ product waarvoor één tarief wordt gehanteerd terwijl er meerdere segmenten herkenbaar zijn met uiteenlopende kostenstructuren.

Omschrijving van producten	Wmo begeleiding	Huishoudelijke hulp	Beschermd wonen	Jeugdhulp
Juridische houdbaarheid	+	+	+	+
Effectiviteit	+	+	+	+
Bewerkelijkheid gemeente	+/-	+/-	+/-	+/-
Bewerkelijkheid aanbieder	-	-	-	-
Aansluiting beleidsvoorkeur	+	+	+	+
Afdwingbaarheid	+	+	+	+
Transparantie	+	+	+	+
Ongewenste neveneffecten	-	-	-	-
Per saldo	+	+	+	+

Er ligt op dit vlak ook een relatie met een eventuele acceptatieplicht voor aanbieders. Indien een acceptatieplicht wordt ingevoerd, hebben aanbieders minder mogelijkheden om op het niveau van cliënten aan ‘cherry picking’ te doen, of omgekeerd geredeneerd om cliënten niet te bedienen waarvan zij verwachten dat die relatief bewerkelijk en dus kostbaar zijn. Het invoeren van een acceptatieplicht wordt door RadarAdvies beoordeeld als juridisch houdbaar en effectief in die zin dat het effect van een acceptatieplicht is dat ‘cherry picking’ lastiger wordt voor aanbieders, zodat zij minder makkelijk gebruik kunnen maken van eventueel ‘breed’ omschreven producten en daarbinnen op de minst bewerkelijke cliënten kunnen richten. Een acceptatieplicht is verder een transparante maatregel die op zich weinig bewerkelijk is voor zowel gemeente als aanbieders. De gemeente dient wel te toetsen of aanbieders in de praktijk inderdaad *alle* cliënten accepteren.

Ad 5. Contractvorm en -management

De gemeente Groningen heeft een professionele afdeling contractmanagement in het sociaal domein. Voor Jeugdhulp is de gemeente aangesloten bij RIGG. De denklijn van

RadarAdvies bij het verbeteren c.q. waar nodig intensiveren van het contractmanagement is met name dat het in bepaalde segmenten van het sociaal domein raadzaam is om het aantal aanbieders te verkleinen waardoor met de huidige capaciteit aan contractmanagers de resterende aanbieders intensiever gemonitord en aangestuurd kunnen worden. Het maakt nogal verschil of de gemeente te maken heeft met vier hoofdaanbieders als contractpartner – zoals bij Wmo Begeleiding – of met meer dan honderd zoals bij Wmo Begeleiding vóór 2019 of momenteel bij Jeugdhulp.

Verder maakt de gemeente bij Huishoudelijke Hulp en bij Beschermd Wonen gebruik van de zogenoemde Kraljic-matrix. Aanbieders worden met behulp van deze matrix ingedeeld in een kwadrantenfiguur op basis van twee kenmerken:

- Contractwaarde (groot of klein);
- Hoog of laag risico.

Voor de aanbieders met een kleine contractwaarde en een laag risico kiest de gemeente in principe voor wat minder stringent contractmanagement dan voor aanbieders met een grote contractwaarde en een profiel met meer risico. In de praktijk is het onderscheid tussen de vier categorieën aanbieders vrij klein wat betreft intensiteit van het contractmanagement. De gemeente zou naar de mening van RadarAdvies meer kunnen differentiëren, waardoor per saldo het contractmanagement meer gericht plaatsvindt. Dit komt ten goede aan de doelmatigheid van het contractmanagement en de effectiviteit (opgevat als bijdrage aan goede dienstverlening tegen een reële prijs).

Verder kan de gemeente ook, meer dan nu het geval is, een onderscheid maken tussen:

- Aanbieders die de gemeente ziet als strategische partner, waarmee de gemeente een meer horizontale dan verticale relatie nastreeft en waarbij contractmanagement met name uitgaat van samenwerken op basis van onderling vertrouwen.
- Aanbieders die de gemeente primair ziet als uitvoerder van specifieke taken dan wel leveranciers van een smal pakket diensten of producten. Met deze aanbieders past een meer verticale relatie (als opdrachtgever/-nemer) en waarbij de gemeente minder dialoog nastreeft met de aanbieder maar 'gewoon wil dat de betreffende dienst of het betreffen de product wordt geleverd'.

Er is vanuit dit perspectief een relatie met de door de gemeente te maken keuzes wat betreft bekostiging en selectie van aanbieders. In een situatie van Open House met bekostiging op basis van p*q is een meer horizontale relatie met aanbieders als strategische partner niet echt passend. Anders ligt dit in een situatie waarin de gemeente kiest voor taakgerichte bekostiging in combinatie met aanbesteding van bredere pakketten dienstverlening.

Het leggen van nieuwe accenten in het contractmanagement kan wezenlijk bijdragen aan de effectiviteit, opgevat als het realiseren van een meer passende financiering. De

bewerkelijkheid voor gemeente en aanbieders kan worden verkleind, althans voor de situaties waarin de gemeente ervoor kiest om aanbieders vooral als strategische partner te zien en vooral uit te gaan van werken op basis van onderling vertrouwen. Het maken van meer onderscheid tussen aanbieders wat betreft de intensiteit van het contractmanagement kan ten koste gaan van de transparantie. Dit kan optreden als onvoldoende helder wordt geformuleerd wanneer een aanbieder wordt gezien als een aanbieder met een risicoprofiel vanuit het perspectief van de gemeente. Extra accenten op het vlak van contractmanagement leveren in principe geen ongewenste neveneffecten op.

Contractvorm & -management	Wmo begeleiding	Huishoudelijke hulp	Beschermd wonen	Jeugdhulp
Juridische houdbaarheid	+	+	+	+
Effectiviteit	+	+	+	+
Bewerkelijkheid gemeente	+	+	+	+
Bewerkelijkheid aanbieder	+	+	+	+
Aansluiting beleidsvoorkeur				
Afdwingbaarheid				
Transparantie	+/-	+/-	+/-	+/-
Ongewenste neveneffecten	+	+	+	+
Per saldo	+	+	+	+

Ad 6. Verantwoording door aanbieders

Meer inzicht kan ontstaan in de mate waarin aanbieders (over)winst realiseren door extra impulsen in de wijze waarop aanbieders zich verantwoorden aan de gemeente als opdrachtgever. In principe kan dit bijdragen aan een passende financiering, als het inzicht voldoende goed is om:

- het feitelijke winstniveau vast te stellen;
- en de gemeente dit inzicht daadwerkelijk kan gebruiken om tarieven aan te passen dan wel om afspraken te maken over de aanwending van eventuele (over)winst.

Het feitelijk en ‘hard’ vaststellen van de winst die een aanbieder realiseert op een bepaalde dienst of product blijft lastig. Aanbieders hebben allerlei manieren om winst te maskeren of te beperken.

RadarAdvies ziet weinig heil in het ingrijpend aanscherpen van de verantwoordingsverplichting aan aanbieders. Het leidt naar verwachting vooral tot meer administratieve druk aan de zijde van aanbieders zonder dat het hoeft te leiden tot daadwerkelijk meer inzicht in gerealiseerde winsten. Ook aan de zijde van de gemeente kan het extra werkdruk opleveren (bij het bepalen van waarover en hoe extra verantwoord dient te worden en vervolgens het invulling geven aan de opvolging).

Het bevorderen van meer horizontale relaties met een deel van de aanbieders, waarbij meer kan worden uitgegaan van werken op basis van vertrouwen en minder op basis van wantrouwen in de onderlinge contractuele relaties, biedt meer soelaas. In een sfeer van vertrouwen en gelijkwaardige relaties, kan bespreekbaar worden dat de aanbieder met de gemeente in overleg gaat hoe eventueel onbenut budget het beste aangewend kan worden.

Verder verdient het wat RadarAdvies betreft aanbeveling om bij de selectie van aanbieders als voorwaarde op te nemen dat zij zich (ook) verantwoorden op het winstniveau dat zij realiseren op het niveau van het betreffende contract. Dan blijft het probleem aanwezig dat het winstniveau vaak lastig ‘hard’ is te bepalen, maar kan er in ieder geval gericht over het gerapporteerde winstniveau op het betreffende contract in gesprek worden gegaan.

Verantwoording door aanbieders	Wmo begeleiding	Huishoudelijke hulp	Beschermd wonen	Jeugdhulp
Juridische houdbaarheid	+	+	+	+
Effectiviteit	+/-	+/-	+/-	+/-
Bewerkelijkheid gemeente	+/-	+/-	+/-	+/-
Bewerkelijkheid aanbieder	-	-	-	-
Aansluiting beleidsvoorkeur	?	?	?	?
Afdwingbaarheid	+	+	+	+
Transparantie	+	+	+	+
Ongewenste neveneffecten	0	0	0	0
Per saldo	+/-	+/-	+/-	+/-

Ad 7. Versterking van toegang

Voor het segment Huishoudelijke Hulp binnen het sociaal domein is aangegeven dat het meerwaarde kan hebben om aanbieders meer te betrekken bij de intake en indicatiestelling van cliënten. Op deze manier kan kritischer – en met meer kennis vanuit de praktijk – worden gekeken naar de af te geven indicatie in relatie tot de aanwezige

hulpvraag. Dit vanuit de waarneming dat op dit moment relatief ‘royaal’ wordt geïndiceerd op dit onderdeel van het sociaal domein.

Het versterken van de toegang en daarbinnen met name de indicatiestelling van cliënten kan wezenlijk bijdragen aan een meer passende financiering. Tegenover de hiervan te verwachten meerwaarde staan in beginsel niet of nauwelijks nadelen, tenzij onder versterking van toegang in de praktijk wordt verstaan dat cliënten moeilijker een indicatie ontvangen voor ondersteuning als zij daar wel behoefte aan hebben. Als de insteek bij versterken van de toegang is om elke cliënt nog beter te geven wat hij of zij nodig heeft (niet meer, maar ook niet minder), dan hoeft dit nadeel niet op te treden.

Een punt waarover goed moet worden nagedacht is het behoud van een zuivere rolverdeling tussen gemeente en zorgaanbieders, als zorgaanbieders worden betrokken bij intake en indicatiestelling door onder meer WIJ Groningen. Er moet zowel formeel als in de dagelijkse praktijk goed geborgd worden dat WIJ Groningen altijd een doorslaggevende stem heeft bij de indicatiestelling. In het verlengde van dit punt moet geborgd zijn dat bij de indicatiestelling aanwezige medewerkers van zorgaanbieders geen invloed kunnen uitoefenen op de precieze doorverwijzing van cliënten (op het niveau van individuele instellingen).

Het aanwezig zijn van aanbieder(s) bij de indicatiestelling leidt bij de betreffende aanbieder(s) tot extra werk. In die zin scoort het instrument minder op het aspect bewerkelijkheid voor aanbieders.

Versterking toegang	Wmo begeleiding	Huishoudelijke hulp	Beschermd wonen	Jeugdhulp
Juridische houdbaarheid	+	+	+	+
Effectiviteit	+	+	+	+
Bewerkelijkheid gemeente	0	0	0	0
Bewerkelijkheid aanbieder	-	-	-	-
Aansluiting beleidsvoorkeur	?	?	?	?
Afdwingbaarheid	+	+	+	+
Transparantie	+/-	+/-	+/-	+/-
Ongewenste neveneffecten				
Per saldo	+/-	+/-	+/-	+/-

Bijlage II: Gesprekspartners

Naam	Rol
Henk Korblet	Businesscontroller
Henriëtte Wassink	Businesscontroller
John Ruiter	Lid projectteam
Carla Arjaans	Lid projectteam, contractmanager Jeugdhulp
Hein Jouke Dijkstra	Lid projectteam, contractmanager Beschermd Wonen
Peter Westerhof	Contractmanager GON en subsidieaccount Humanitas
Kevin Egberts	Contractmanager Huishoudelijke Hulp en Wmo Begeleiding
Jasper de Bruijn	Senior inkoper RIGG
Joris Kroeze	Senior inkoper RIGG
Dirk Vliegenthart	Businesscontroller RIGG
Dieuwke van der Wal	Strategisch beleidsadviseur sociaal domein, medisch/zorg
Maarten Boxem	Beleidsadviseur Wmo, Toezicht
Suzanne Kroon	Beleidsadviseur Beschermd Wonen
Hinke de Boer	Beleidsadviseur Jeugd
Inge Jongman-Mollema	Wethouder Zorg & Welzijn, Beschermd Wonen & Opvang
Hessel Luxen	Bestuursadviseur
Klaas van der Wal	Concerndirecteur
Aissa Alloui	Directeur Directie Maatschappelijke Ontwikkeling
Ludolf Meijer	Lentis, manager zorgverkoop
Eric Schultz	Sociaal Domein Fryslân (SDF)
Joan Jonkers	AtHomeFirst, directeur
Maarten Wetterauw	Molendrift, directeur
Kasper van den Noort	Limor, accountmanager
Carine de Bruine	Team050, directeur bedrijfsvoering

Bijlage III: Bronnen en Literatuur

Bies, G. en A. Rienks. (12 mei 2021). *Aanbieders van jeugdzorg mogen vanaf 2022 niet meer dan 5 procent winst overhouden*. Leeuwarder Courant, geraadpleegd op [Aanbieders van jeugdzorg mogen vanaf 2022 niet meer dan 5 procent winst overhouden - Leeuwarder Courant \(lc.nl\)](#).

Follow the Money. (2017-19). *Zorgcowboys*. Geraadpleegd op www.ftm.nl/dossier/zorgcowboys.

Gemeente Groningen. (2 december 2020). *Collegebrief aan raad, Beantwoording vragen ex art. 38 RvO van de SP, Groen Links, PvdA, VVD, 100% Groningen en PvdD over de situatie Elker*.

Gemeente Groningen. (2018). *Offerteaanvraag ten behoeve van de Europese openbare procedure Wmo Begeleiding (inclusief kortdurend verblijf en sociale activering)*.

Gemeente Groningen. (28 juni 2019). *Vragen van de fracties van GroenLinks en ChristenUnie in de raad van Groningen over onderwerp zorgcowboys en overwinsten in de zorg*.

Hopmans, P.J. (6 april 2011). *Wat hoort tot het bekleemde vermogen na omzetting van een stichting?* Geraadpleegd op <https://www.dirkzwager.nl/kennis/artikelen/wat-hoort-tot-het-bekleemde-vermogen-na-omzetting-van-een-stichting/>.

Hordijk, L. en D. Appels. (2 april 2021). *De jeugdzorgadviseur van 1,5 miljard is het adviseren moe*. Geraadpleegd op www.ftm.nl.

Ketenbureau i-Sociaal Domein. (1 september 2019). *Tussenrapportage 'Vooronderzoek naar gebruik productcodes Wmo en Jeugd*.

Kooi, V. van der. (10 oktober 2019). *Professor Telgen legt uit: 'Wie optimale zorg wil moet grip hebben op de praktijk'*. Geraadpleegd op <https://www.ed.nl/eindhoven/professor-telgen-legt-uit-wie-optimale-zorg-wil-moet-grip-hebben-op-de-praktijk~a42e7feb/>.

Koster, Y. de. (10 september 2020). *Forse Winst Jeugdinstantellingen Schiet in Verkeerde Keelgat*. Binnenlands Bestuur: geraadpleegd op [Fikse winst jeugdinstantelling schiet in verkeerde keelgat - Binnenlands Bestuur](#).

Koster, Y. de. (25 april 2019). *Upcoding oorzaak tekorten op jeugdhulp*. Binnenlands Bestuur, geraadpleegd op ['Upcoding' leidt tot tekorten op jeugdhulp - Binnenlands Bestuur](#).

Koster, Y. de. (16 september 2019). *Zet Open House niet bij het oud vuil*. Binnenlands Bestuur, geraadpleegd op [Schrijf open house niet af - Binnenlands Bestuur](#).

NJI. (7 oktober 2020). *Grote aanbieder jeugdhulp maken te weinig winst*. Geraadpleegd op [Grote aanbieders jeugdhulp maken te weinig winst | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#).

Rekenkamer Metropool Amsterdam. (3 december 2020). *Taakgerichte bekostiging in de jeugdzorg: literatuuronderzoek in het kader van het onderzoek Jeugdhulp in Amsterdam*.

RIGG. (2018). *Productenboek Jeugdhulp Inkoop Open House*. Geraadpleegd op <https://rigg.nl/bibliotheek/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1160446>.

SEO, *Normering winstuitkering zorg*, september 2020.

Significant Public, *Regionale samenwerking jeugdhulp: een verkenning van bestuurlijke keuzes*, 15 juli 2019.

Smolenaars, M., D. Appels en J. Spanjers. (27 maart 2021). *Inkoopformule 'Open House' is doping voor jeugdzorgaanbieders*. Geraadpleegd op www.ftm.nl.

Sociaal Domein Achterhoek, *Taakgerichte Inkoopdocument Individuele voorzieningen Jeugdhulp, Maatwerkvoorzieningen Wmo (Acht Achterhoekse Gemeenten) en Hulp bij Huishouden (Vijf Achterhoekse Gemeenten) 2021*, 3 december 2020.

Stellingwerf Beintema, A., T. Robbe en M. van der Mersch. (1 juni 2021). *Een gemixt tarief is geen reëel tarief*. Geraadpleegd op www.sociaalweb.nl.

Team050. (2020). *Team050 in de Media*. Geraadpleegd op <https://www.team050.nl/team050-in-de-media-2020/>.

VNG. (januari 2016). *Werkgroep integrale bekostiging jeugd, Eindresultaat van de werkgroep*.