

Aan de gemeenteraad

Datum : 22 november 2022
Zaaknummer : 625249
Contactpersoon : B.P.L.M. Willaert
Telefoonnummer : 026 3775008

Onderwerp: Afdoening motie 21M253 over marktwerking in de zorg

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van de analyses die zijn uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) over 'Marktwerking in de zorg'. De rapportages zijn opgenomen in de bijlagen.

Aanleiding

In de vergadering van uw raad op 10 november 2021 is de volgende motie aangenomen.

Motie: Voer de wens van de raad uit en onderzoek hoe we de markt uit de zorg kunnen halen (21M253)

Het college wordt verzocht om:

De verschillende aangenomen moties door deze gemeenteraad en toezegging aan deze gemeenteraad gestand te doen en te zorgen dat er alsnog een onafhankelijk onderzoek komt naar de verschillende mogelijkheden om de zorg in Arnhem te kunnen organiseren zonder de perverse prikkels van de markt, voordat het proces van contractering voor de eerstvolgende aanbesteding in het beschermd wonen wordt aangegaan, zodat de raad kaders kan meegeven voor deze contractering.

Uitvoering

Wij hebben het onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) opdracht gegeven om het onderzoek naar marktwerking in de zorg uit te voeren. Het eerste rapport richt zich op marktwerking in het sociaal domein in Arnhem. De onderzoeksvraag voor dit rapport is met u gedeeld in de raadsbrief van [22 juni 2021](#) en luidt als volgt: 'Op welke wijze kunnen, bij de contractering van beschermd wonen, de perverse prikkels van marktwerking worden voorkomen'? Het tweede rapport brengt, specifiek voor beschermd wonen, nadere verdieping aan.



Datum : 22 november 2022
Zaaknummer : 625249
Pagina : 2

Leeswijzer

In deze brief gaan we eerst in op onze visie op zorg, de ontwikkelingen binnen de verschillende zorgvormen en de huidige inkoopssystematiek. Vervolgens gaan we in op onze visie ten aanzien van de aanbevelingen van AEF.

Onze visie op zorg

Wij vinden het belangrijk dat Arnhemmers met een zorgvraag op het gebied van Wmo of Jeugdhulp passende zorg ontvangen (integrale en effectieve ondersteuning) die aansluit bij hun vraag. Hierbij is van belang dat de kwaliteit van de geleverde zorg voorop staat en dat inwoners tevreden zijn over de geboden zorg (dit toetsen we met de inwonervervaringsonderzoeken). Ook hechten we veel waarde aan de keuzevrijheid van de inwoner. Tevens bieden we zorg, als het kan, in de wijken of dichtbij huis (gebiedsgericht). Op grond van deze uitgangspunten beoordelen wij, in samenwerking met de regiogemeenten, wat financieel en organisatorisch de beste manier is om een kwalitatief hoogwaardig zorgaanbod te realiseren, aansluitend bij de behoeften van onze inwoners.

Wmo en Jeugdzorg

Ontwikkelingen

Gebiedsgericht werken is één van de uitgangspunten van de visie sociaal domein¹. De afgelopen jaren zijn stappen gezet, bijvoorbeeld door coaches zelf begeleiding te laten bieden aan inwoners. Een ander voorbeeld is dat er praktijkondersteuners jeugd bij de huisartsen geplaatst zijn, zodat kinderen in hun eigen wijk terecht kunnen als zij vastlopen. We willen nu de volgende stap zetten. Vanaf Q1 2023 starten wij voor een aantal zorgproducten met het ontwikkelen van wijknetwerken van een beperkt aantal aanbieders per wijk, aansluitend bij de hulpvragen en problemen die in die wijk spelen. Daarbij denken we met name aan begeleiding jeugd en Wmo, aansluitend op pilots begeleiding die momenteel worden uitgevoerd. Daarbij willen we ook een goede aansluiting op het wijkgerichte aanbod in de sociale basis realiseren. Op die manier kunnen we nog beter en nog dichterbij samenhangende hulp bieden aan inwoners die dat nodig hebben. Het is goed om te beseffen dat sommige zorgproducten niet op wijkniveau te realiseren zijn (denk bijvoorbeeld aan jeugdhulp met verblijf, behandeling jeugd en de intramurale vormen van beschermd wonen). Dat heeft ermee te maken dat deze zorgproducten zodanig specialistisch zijn dat ze worden ingezet in een groter gebied (bijvoorbeeld voor de hele regio, voor meerdere regio's in Gelderland of zelfs landelijk).

Inkoop Wmo- en Jeugdzorg

De inkoop wordt op regionaal niveau georganiseerd. De regio hanteert als contractvorm een semi-open house systematiek (met uitzondering van Verblijf Jeugd, daar geldt de aanbestedingssystematiek). In een semi-open house procedure kunnen aanbieders zich alleen inschrijven wanneer de markt wordt 'opengesteld'. De regio formuleert hierbij kwaliteits- en toelatingseisen. De grondslag voor de bekostiging is inspanningsgericht (PxQ). De huidige contractering van Wmo- en Jeugdzorg (exclusief beschermd wonen) loopt tot 1 juli 2024.

¹[Document Arnhem - 08.01 Visie Sociaal Domein - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)



Datum : 22 november 2022
Zaaknummer : 625249
Pagina : 3

Om de wijknetwerken te kunnen realiseren, wordt onderzocht of het gewenst is om (een deel van de) zorgproducten opnieuw in te kopen. Eén mogelijkheid is om wijknetwerken in de zorg te gaan ontwikkelen door meer te sturen op de toewijzing van zorg aan een beperkt aantal aanbieders per wijk. Dit kan binnen de huidige contracten met zorgaanbieders. Maar er zijn ook andere mogelijkheden, zoals een ander type bekostiging of een andere contractvorm.

Beschermd Wonen

Ontwikkelingen

Beschermd wonen wordt uitgevoerd op regionale schaal. Arnhem is als centrumgemeente verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze zorg voor de regio Centraal Gelderland. De gemeente Arnhem ontvangt als centrumgemeente hiervoor de middelen. Vanaf 2024 gaat dit naar alle waarschijnlijkheid veranderen. Het streven van het Rijk is om vanaf die datum te starten met de invoering van het nieuwe verdeelmodel en woonplaatsbeginsel. De financiële middelen worden gedurende een ingroeipad van 10 jaar herverdeeld van centrumgemeenten naar alle gemeenten in de regio. Elke gemeente ontvangt dan middelen voor de eigen inwoners die nieuw instromen in beschermd wonen.

Daarnaast is er een (landelijke) transformatie van 'beschermd wonen naar een beschermd thuis' gaande, gebaseerd op de visie van de Commissie Dannenberg ². Dit houdt in dat we de afgelopen jaren hebben gewerkt aan het transformeren van 'beschermd wonen' (wonen in een instelling) naar een 'beschermd thuis'; cliënten moeten zoveel mogelijk in hun eigen wijk en bij voorkeur ambulant geholpen worden. Deze transformatie zetten wij ook de komende jaren nog door.

Huidige producten beschermd wonen in de regio Centraal Gelderland

Binnen de huidige productvormen 'beschermd wonen' is al ingespeeld op de transformatie van beschermd wonen naar een beschermd thuis. We kennen naast de intramurale vormen van beschermd wonen (wonen in een instelling) ook extramurale varianten (zelfstandig wonen met intensieve begeleiding en groepswonen met intensieve begeleiding).

Inkoop beschermd wonen

Ook binnen beschermd wonen wordt de inkoop op regionaal niveau georganiseerd, binnen een semi-open house systematiek. Aanbieders kunnen zich alleen inschrijven wanneer de markt wordt 'opengesteld'. Hierbij gelden kwaliteits- en toelatingseisen. De financiering is inspanningsgericht (PxQ). De huidige contracten met zorgaanbieders van beschermd wonen lopen tot 31 december 2022. De contracten worden, met het oog op de verwachte doordecentralisatie, verlengd met één jaar. Een verandering met voorgaande jaren is dat we nu in de nieuwe contracten de 'Bibob-toets' gaan toepassen. Door een wijziging van de Wet Bibob (bevordering integriteitsbeoordelingen door het

² Commissie Dannenberg. (2015). 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis'
https://vng.nl/files/vng/van-beschermd-wonen_20151109.pdf



Datum : 22 november 2022
Zaaknummer : 625249
Pagina : 4

openbaar bestuur) is het sinds 1 oktober 2022 mogelijk om deze toets binnen een semi-open house-procedure toe te passen. Hiermee hebben we een bestuurlijk instrument om zorgfraude tegen te gaan en malafide zorgaanbieders te weren.

Onze visie in relatie tot de aanbevelingen van AEF

Het onderzoek van AEF laat zien dat elke contracteringsvorm positieve (gewenste) effecten en negatieve (ongewenste) effecten met zich mee brengt. Alleen met inbesteding van alle uitvoerende taken door de gemeentelijke organisatie zouden de negatieve effecten van marktwerking voorkomen kunnen worden. In het rapport van AEF wordt echter beschreven dat hieraan grote risico's zijn verbonden met mogelijke terugval van continuïteit en kwaliteit van zorg. Inbesteding lijkt daardoor geen geschikte optie. De opgave is om uiteindelijk een goede balans te vinden tussen mogelijke voordelen en nadelen van marktprikkels bij het vormgeven van de contractering. Hierbij is ook regionale afstemming noodzakelijk omdat we de inkoop regionaal organiseren en er ook specialistische zorgvormen zijn die op een grotere schaal worden ingekocht en uitgevoerd.

Wmo en Jeugdzorg

Arnhem wil zoveel mogelijk de zorg dichtbij bieden (wijk/gebiedsgericht). AEF geeft aan dat de taakgerichte financieringsvorm hiervoor het meest voor de hand ligt: de gemeente contracteert een aanbieder (of een samenwerking van aanbieders) en verstrekt deze een vast budget om de hulp en ondersteuning voor een bepaalde wijk/gebied vorm te geven. Er zijn ook risico's aan deze werkwijze verbonden.

Taakgerichte financiering vereist een proces van intensieve samenwerking tussen de gemeente en aanbieders, vanuit gemeenschappelijke doelen en leidende principes. Dit proces vraagt een tijdspad van meerdere jaren. Overigens lenen niet alle zorgvormen zich voor taakgerichte bekostiging, zoals hulp en ondersteuning met verblijf (jeugdzorg en beschermd wonen).

Conform het advies van AEF gaan we eerst aan de slag om binnen de huidige bekostigingssystematiek de samenwerking tussen de verschillende partijen in de wijk zoals sociale wijkteams, zorgaanbieders en gesubsidieerde instellingen te stimuleren.

Zoals hiervoor al is aangegeven, willen we voor een aantal zorgproducten wijknetwerken ontwikkelen met een beperkt aantal aanbieders per wijk, aansluitend bij de hulpvragen en problemen die in de wijk spelen. Hierbij zullen we samen met de regionale inkooporganisatie en regiogemeenten onderzoeken of een ander type bekostiging (zoals de taakgerichte) of een andere contractvorm nodig is om de gewenste ontwikkeling van wijknetwerken te realiseren of dat dit ook mogelijk is via het verlengen van de huidige contracten met zorgaanbieders. Dit vergt nog nadere uitwerking waarbij wij de handvatten uit het AEF-rapport zullen gebruiken. Ook zullen we hierin meenemen welke marktprikkels (zowel positief als negatief) al aanwezig zijn en hoe we deze binnen de huidige of nieuwe contractering kunnen beïnvloeden. Over de uitkomsten hiervan zullen we u nader informeren.

Beschermd wonen

Uit het onderzoek van AEF blijkt dat binnen de huidige inkoopssystematiek al diverse maatregelen zijn getroffen om negatieve effecten tegen te gaan (zoals de aanscherping van de kwaliteits- en



Datum : 22 november 2022
Zaaknummer : 625249
Pagina : 5

toelatingseisen, een verscherpte controle op fraude en onrechtmatigheid, beleid ten aanzien van onderaannemers, het systeem waarin signalen over aanbieders gemeld kunnen worden etc.). Ook concludeert AEF dat er binnen het huidige systeem nog voldoende aanknopingspunten zijn om verdere verbeteringen door te voeren waardoor ongewenste prikkels van marktwerking worden tegengegaan en positieve marktprikkels worden gestimuleerd. AEF adviseert dan ook om hier eerst mee aan de slag te gaan binnen het huidige systeem en tegelijkertijd te werken aan het nader concretiseren van de transformatiedoelen en sturingsindicatoren.

De komende periode, in aanloop naar de doordecentralisatie voor beschermd wonen, richten we ons conform het advies van AEF, daarom op de verdere concretisering van onze regionale doelen van de transformatie van beschermd wonen naar een beschermd thuis en de doorontwikkeling van monitoring. Hiermee krijgen we beter inzicht in welke marktprikkels de grootste rol spelen binnen beschermd wonen en welke maatregelen we het beste kunnen inzetten. Dit proces doen we samen met de regionale inkooporganisatie en regiogemeenten. Over de uitkomsten hiervan zullen we u nader informeren.

Vervolg

Het onderzoeksbureau AEF heeft aangeboden om uw raad een presentatie te geven over de rapportages. We horen graag of u hiervan gebruik wenst te maken.

Met deze raadsbrief en het aanbieden van de rapportages beschouwen wij de motie 21M253 als afgedaan.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris, de burgemeester,

J.H. de Baas

A. Marcouch

Bijlagen:

- Rapport 'Marktwerking in het sociaal domein in Arnhem'
- Rapport 'Marktwerking beschermd wonen Arnhem'