

Q&A Webinar Hoofd- en onderaannemerschap in de jeugdhulpsector

Het webinar is georganiseerd in het kader van [het onderzoek van de Jeugdautoriteit](#) naar de omvang, frequentie en effecten van hoofd- en onderaannemerschap in de jeugdhulpsector. Dit overzicht bevat alle vragen die via de livechat zijn gesteld en zijn in sommige gevallen in samenwerking met de VNG en het Ketenbureau i-Sociaal Domein beantwoord. Opmerkingen die via de livechat zijn binnengekomen, zijn ter kennisgeving aangenomen en leest u hier niet terug.

1. Zijn er verschillen geconstateerd tussen de verschillende jeugdzorgregio's? En daarbij komende mogelijke voor- en nadelen?

Er zijn verschillen geconstateerd. Die hebben vooral betrekking op verschillende wijzen van inkoop. Grofweg leidt Open House tot heel weinig onderaannemers en andere vormen van inkoop, waarbij regio's kleinere aantallen aanbieders hebben gecontracteerd, leiden veelal tot relatief veel onderaannemers.

2. Wordt ook rekening gehouden met de tarieven in verband met hogere administratiekosten?

In het onderzoek zijn wij niet tegengekomen dat de hogere kosten die hoofdaannemers maken door extra administratieve lasten, onderdeel waren van het gesprek met de gemeenten over de tarieven.

3. Het maken van een contract, het controleren van de kwaliteit, handmatige facturaties, afstemmen van de zorg die nodig is, opvragen van de zorgverantwoording. Alles is handwerk en het brengt extra kosten voor de hoofdaannemer met zich mee waarbij 6,6% marge is vaak niet voldoende is om deze kosten te dekken. Wat zien jullie hierover terug in het onderzoek?

Wij zien hier een wisselend beeld. Er zijn hoofdaanbieders die een hogere of een lagere marge rekenen dan 6,6% (zie ook figuur 2 op pagina 19 van [het onderzoek](#)) en de kosten en inspanning die hoofdaanbieders hebben kan ook variëren. De marge bij de meeste aanbieders ligt wel rond de 6,6%. Of dat percentage dekkend is, hangt af van de kosten die de hoofdaannemer maakt. Naast de onderwerpen die hierboven in de vraag zijn genoemd, zijn ook het soort zorg, het volume en de duur van invloed op die kosten.

4. Is bij jullie bekend wat de status van de Hervormingsagenda is? Het is niet controversieel verklaard, maar er is weinig informatie over wat nu de vervolgstappen zijn en wie wanneer welke doelstelling moet behalen.

In de vijfhoek van Rijk, gemeenten, aanbieders, professionals en cliënten/naastbetrokkenen is het Implementatieplan Hervormingsagenda jeugd vastgesteld. Er zijn praktische afspraken gemaakt om aan de slag te gaan tussen 2023 en 2028. De komende periode start de VNG met een uitvoerbaarheidstoets op het plan en een startfoto per regio. Het volledige implementatieplan is te vinden [op de website](#) van de VNG.

5. Kan de Jeugdautoriteit een rol spelen in het creëren van een eenvoudige standaard overeenkomst? In geval van één cliënt bij één onderaannemer moet een hele kerstboom worden opgetuigd. Volstaat bijvoorbeeld een simpele cliëntopdracht?

Vanuit het project Hoofd- en onderaannemerschap ontwikkelt het [Ketenbureau i-Sociaal Domein](#) een dergelijke standaardovereenkomst. Deze wordt in samenspraak met aanbieders ontwikkeld, gebruikmakend van de beschikbare goede voorbeelden in de markt. Om de overeenkomst een bepaalde status te geven wordt deze uiteindelijk vastgesteld door de brancheorganisaties. De overeenkomst wordt verder uitgewerkt zodra meer duidelijk is over

in welke gevallen en onder welke voorwaarden hoofd- en onderaannemerschap is vrijgesteld van btw.

6. Wat is het eventuele belang van gemeenten bij het inzicht op de genoemde marges van 6,6%? Dat is toch iets tussen aanbieders onderling?

Ja, dat is iets tussen aanbieders onderling. Overigens heeft de gemeente wel belang bij een goed zorglandschap. Als de marges ertoe zouden leiden dat sommige partijen niet meer worden gecontracteerd of dat ze stoppen omdat na aftrek van de marge voor hen het resterende tarief niet toereikend is, dan kan dit ook voor de gemeente indirect gevolgen hebben.

7. Pleit er iets voor de meldingsplicht bij het voornemen onderaannemers in te zetten of zou de inzet van onderaannemers de volledige verantwoordelijkheid van de hoofdaannemer moeten zijn?

Er zijn voorbeelden bekend van gemeenten die het contract hebben stopgezet bij bepaalde slecht presterende of frauderende aanbieders. Vervolgens kwamen die aanbieders toch weer binnen als onderaannemer. Dit soort situaties zouden met een meldplicht of anderszins goede afspraken met hoofdaanbieders voorkomen kunnen worden.

8. Is er een format voor een standaard basisproces bij de inzet van hoofd- en onderaannemerschap?

Zie het antwoord bij vraag 5.

9. Worden de waarborgen om hoofd- onderaannemerschap in de inkoop van gemeenten goed te organiseren ook meegenomen in de contractstandaarden?

Deze waarborgen zitten eerder in het traject, beginnend bij de visievorming van een inkoopende gemeente of regio over een inkooptraject. Bijvoorbeeld over de gewenste inrichting van het zorglandschap en het samenspel tussen de partijen in het landschap. In de ideale situatie komt deze visie, mede in gesprekken met leveranciers, vanuit partnerschap tot stand. Wordt gekozen voor hoofd- en onderaannemerschap, dan wordt op dat moment vooraf ook met elkaar over consequenties en waarborgen gesproken.

10. Is het geen idee om voor landelijke vaste tarieven te gaan om zodoende te zorgen dat het totale budget naar de jeugdige gaat?

In de [Hervormingsagenda Jeugd](#) staan voornemens voor meer gecentraliseerde tarieven (zie hoofdstuk 2.7: Eenvoudigere uitvoering en inkoop, minder administratieve lasten en aanpak negatieve effecten marktwerking).

11. Zou het passend kunnen zijn bij de taak van de Jeugdautoriteit om per uitvoeringsvariant een bandbreedte te bepalen wat de kosten zijn van onderaannemerschap? Vooral systeemaanbieders die een cruciale rol spelen in het zorglandschap en waar de marges en financiële ruimtes erg beperkt zijn hebben allemaal of veelal te maken met hoofd- en onderaannemerschap. Daarmee zou per uitvoeringsvariant inzichtelijk gemaakt kunnen worden wat de kosten zijn die er gemoeid mee zijn en niet direct naar de zorg gaan, maar voornamelijk administratief zijn.

De Jeugdautoriteit schrijft in het decentrale stelsel dat we hebben geen tarieven voor. Wellicht dat de Jeugdautoriteit in de toekomst wel meer onderzoek kan doen naar wat per sectoronderdeel of uitvoeringsvariant de meest gangbare marges zijn, zoals we dat nu sectorbreed hebben gedaan. Dit zou dan zijn met het oog op het bieden van inzicht, niet om iets te verplichten.

- 12. In aanbestedingen wordt nimmer meegegeven of inzichtelijk gemaakt wat de kosten waren die een gemeente of regio maakte op het gebied van bijvoorbeeld contractmanagement als opdrachtgever, terwijl een deel van de taak als opdrachtgever dus verschuift naar de hoofdaannemer. Zouden de kosten en uitgaven daarvan dan ook niet mee moeten schuiven?**

Algemeen gesteld: als een gemeente eerst 200 aanbieders had gecontracteerd en daarna overstapt op een model met 50 hoofdaanbieders en 150 onderaannemers, ligt het in de rede dat de gemeente haar eigen administratieve inzet en contractmanagement bijstelt en de hoofdaanbieders navenant compenseert via de tarieven voor de taakverschuiving van gemeente naar hoofdaanbieders. Dit zou onderdeel kunnen zijn van 'het goede gesprek' dat gemeenten en aanbieders voorafgaand aan een aanbesteding met elkaar dienen te voeren.

- 13. Het lijkt wenselijk voor hoofdaannemers, en zeker ook voor onderaannemers die in verschillende regio's werken en met meer hoofdaannemers te maken hebben, dat er een standaard raamovereenkomst gehanteerd kan worden. Is dat een onderdeel van het traject van het Ketenbureau I-Sociaal Domein?**

Zie het antwoord bij vraag 5.

- 14. Onderaannemers hebben vaak wel meer administratief werk met betrekking tot declaraties et cetera gezien ze geen gebruik kunnen maken van het berichtenverkeer tussen hoofdaannemer en onderaannemer. Hebben jullie dit ook onderzocht?**

Het feit dat onderaannemers geen gebruik kunnen maken van het berichtenverkeer is een bekend euvel. Vanuit het project Hoofd- en onderaannemerschap onderzoekt het Ketenbureau hoe onderaannemers gebruik kunnen maken van het i-berichtenverkeer. Gezien de aanzienlijke investering die dat vraagt (in infrastructuur, in softwaresystemen van aanbieders), kent dit traject een zekere doorlooptijd. In de kenniskringen die het Ketenbureau in samenspraak met het team regioadvies organiseert, wordt daarom gezocht naar 'next-best-oplossingen' die op kortere termijn beschikbaar zijn.

- 15. Zien jullie een enkele zzp-er, die je als zorgaanbieder inhuurt, ook als onderaannemer?**

Of er wel of niet sprake is van hoofd-/onderaannemerschap is niet altijd heel zwart-wit vast te stellen. In ons onderzoek hebben wij als richtlijn gehanteerd dat een ingehuurde zzp'er niet als onderaannemer wordt beschouwd en een zelfstandig gevestigde eenmanszaak wel. Daarnaast zijn we ervan uitgegaan dat leden van een coöperatie niet worden beschouwd als onderaannemer van die coöperatie.

- 16. Is het zo dat de inhoudelijke kwaliteit de verantwoordelijkheid van een hoofdaannemer is of kan zijn als de onderaannemer zelf ook werkt met geregistreeerde professionals (BIG en SKJ)?**

Dit hangt in algemene zin af van wat gemeenten en hoofdaannemers hebben afgesproken ten aanzien van onderaannemerschap en de voorwaarden waaronder dit plaats kan vinden.

- 17. De gemiddelde marge van een jeugdzorginstelling is 1,5%. Hoe gaan we dan gezonde bedrijfsvoering realiseren met een fee van 6% a 7% op bedragen die de overheid biedt?**

Het is situatie-afhankelijk in hoeverre dit werkelijk een knelpunt is. Vaak wordt voor de marge voor de onderaannemer ook een stuk administratie afgevangen, waardoor de kosten voor de onderaannemer ook lager zijn dan wanneer deze rechtstreeks door de gemeente zou worden ingehuurd. Desalniettemin kunnen er situaties zijn waarbij het tarief dat de onderaannemer krijgt voor hem niet meer kostendekkend zijn. Gemeenten dienen hier wel

oog voor te hebben, zie ook vraag 6.

18. Zijn er nog fiscale issues?

Deze zijn in ons onderzoek niet aan de orde geweest.

19. Hoe ziet de VNG toe op de gemeenten dat ze binnen de afspraken de Jeugdwet uitvoeren richting de zorgorganisaties?

De VNG heeft geen formele rol in het toezien dat gemeenten de afspraken binnen de jeugdwet uitvoeren. Deze verantwoordelijkheid is lokaal belegd bij de gemeenteraad.

20. Als een gemeente contractbreuk pleegt met een zorgorganisatie, waar is dan beroep mogelijk anders dan de reguliere rechtsgang?

Als er een geschil is tussen een aanbieder kan dit worden voorgelegd aan de Geschillencommissie Sociaal Domein. Deze commissie behandelt geschillen op het gebied van de inkoop van zorg, zoals omschreven in de Jeugdwet, alsmede geschillen die betrekking hebben op de toepassing van standaarden i-JW en i-Wmo 2015 respectievelijk de Normen voor Opdrachtgeverschap. Meer informatie is [hier](#) te vinden.

21. Hebben zorgaanbieders een lagere overhead als ze als onderaannemer werken in plaats van als hoofdaannemer? En dekt een deel van de 6% marge dit eventuele verschil?

Dit verschilt per situatie. Vaak vergt het deelnemen aan een aanbestedingsprocedure bij een regio/gemeente wel meer inzet en administratieve lasten dan het contract aangaan met een hoofdaanbieder.

22. Is er ook een differentiatie gemaakt naar type jeugdzorg in onderaannemerschap?

In het onderzoek van de Jeugdautoriteit is geen differentiatie gemaakt naar type jeugdzorg die in onderaannemerschap wordt aangeboden.

23. Zijn er regionale verschillen?

Zie het antwoord bij vraag 1.

24. Is er zicht op het aantal uitvoeringsvarianten die hoofdaannemers zelf kiezen (richting hun onderaannemers) in geval van taakgerichte financiering?

Het beeld is dat in de praktijk de hoofdaannemers veelal kiezen voor de inspanningsgerichte variant.

25. In de constructie waarin een hoofdaannemer een niet-taakgerichte variant registreert, is de hoofdaannemer dan niet slechts een doorgeefluik naar de gemeente?

Dit hoeft niet het geval te zijn. Een hoofdaannemer kan vanuit de inhoud eenvoudiger dan een gemeente of regio meerdere aanbieders rond een zorgvraag samenbrengen.

26. Is de trend naar méér Hoofd-/onderaannemerschap een vloek of een zegen voor de sector?

Het hangt ervan af of aan hoofd- en onderaannemerschap een goede invulling wordt gegeven. Hier ligt een opgave voor het veld waarin gezamenlijk oplossingen ontwikkeld moeten worden. Die kunnen ervoor zorgen dat de nadelen van hoofd- en onderaannemerschap kunnen worden beperkt. Daardoor kunnen de voordelen die hoofd- en onderaannemerschap zeker ook heeft, beter tot hun recht komen.

27. Hoe ga je voorkomen dat een zorglandschap in een bepaalde regio een gesloten geheel gaat vormen waarin nieuwe aanbieders geen voet aan de grond kunnen krijgen? Hoe waarborg je innovatie door innovatieve nieuwe aanbieders?

Een gemeente of regio zou er bij de inkoopstrategie over moeten nadenken hoe nieuwe

partijen kunnen toetreden en hoe voorkomen moet worden dat een kleine groep aanbieders alles bepalend wordt. Er is hier verder een lange termijnstrategie nodig die gemeenten en aanbieders samen in partnerschap vorm geven vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het zorglandschap.

28. Wat vindt een Mededingingsautoriteit van hoofd- en onderaannemerschap? Is deze geraadpleegd of heeft deze al van zich laten horen?

De Autoriteit Consumenten en Markt (ACM) houdt toezicht op de mededinging. Voor zover bekend heeft de ACM geen specifiek standpunt ingenomen over hoofd- en onderaannemerschap in de jeugdzorg.

29. Tijdens het webinar werd genoemd dat hoofd- en onderaannemerschap de jeugdzorg integraler maakt. Waarom is dit zo?

Een hoofd- en onderaannemerschapconstructie kan als voordeel hebben dat gemeenten een beperkt en daarmee overzichtelijk aantal (zorg)aanbieders contracteren. Deze aanbieders zijn daarmee integraal verantwoordelijk voor een continuüm aan jeugdhulp. Dit vergroot de integrale samenwerking rondom een gezin.

30. Wie zijn de onderaannemers? Is daar een beeld van?

In het onderzoek is naar voren gekomen dat de groep onderaannemers vrij divers is. Wel blijkt dat een aantal relatief kleine aanbieders voor een relatief groot deel van hun omzet afhankelijk is van onderaannemerschap. Maar er is bijvoorbeeld ook een relatief grote aanbieder die in heel het land actief is en daardoor naar verhouding veel zorg in onderaannemerschap realiseert.

31. Mogen zorginstellingen die onder het Landelijk Transitiearrangement vallen (en dus door VNG gecontracteerd zijn) ook gebruikmaken van onderaannemers?

Ja, in voorkomende gevallen is dit mogelijk.

32. Is onderzocht of er een kostenbesparing (overall) ontstaat door verschuiving van administratieve last van gemeente naar aanbieder?

Het beeld dat naar voren is gekomen uit de gesprekken in het kader van het onderzoek met aanbieders en regio's, is dat de overall administratieve lasten eerder stijgen door hoofd- en onderaannemerschap. Interessant is hier [een onderzoek van PPRC](#) rond dit onderwerp.

33. Trend is dat er een toename verwacht wordt naar de taakgerichte uitvoeringsvariant. Dit zorgt voor een administratieve last voor de hoofdaannemer. In de Hervormingsagenda staat ook dat de administratieve last sterk verminderd moeten worden. Hoe kan een taakgerichte uitvoeringsvariant nou zorgen voor administratieve lastenverlichting?

In het onderzoek is genoemd dat de taakgerichte uitvoeringsvariant kan leiden tot meer inzet van hoofd- en onderaannemerschap en daarmee ook tot een stijging van administratieve lasten en transactiekosten in de sector. Om die stijging tegen te gaan, zijn instrumenten nodig die een hoofdaannemer op verschillende plaatsen in het proces kan inzetten. Voorbeelden zijn een standaardcontract of gebruik van het i-berichtenverkeer door onderaannemers. Ook kan gedacht worden aan instrumenten die de hoofdaannemer ondersteunen bij het inkoop- de contractmanagement. Als bij taakgericht de zorg gegund wordt aan één consortium is de kans groot dat binnen dit consortium de administratieve lasten lager zullen zijn als kinderen van de ene naar de andere consortiumpartner worden doorverwezen, dan wanneer alle consortiumpartners afzonderlijk zouden zijn gecontracteerd via een niet-taakgerichte variant.

34. Is onderzocht wat de activiteiten zijn die de hoofdaannemer doet voor de gestelde marge van 6,6%. Is bijvoorbeeld kwaliteitscontrole hier ook een onderdeel van?

De marge van 6,6% is een gemiddelde, per hoofdaannemer kan de marge dus hoger of lager zijn. De diensten die hier tegenover staan kunnen per hoofdaannemer verschillen. Uit het onderzoek komt naar voren dat het toezicht van hoofdaannemers op de kwaliteit van de geleverde zorg door onderaannemers een wisselend beeld geeft. Een deel kijkt naar de formele eisen zoals opleidingseisen of ISO-certificering. Een ander deel kijkt naar de kwaliteit van de geleverde zorg door bijvoorbeeld dossieronderzoeken, audits of bezoeken ter plaatse aan de onderaannemer. Het kijken naar de kwaliteit van de geleverde zorg brengt meer kosten met zich mee dan het alleen toetsen aan de formele eisen.

35. Wordt de extra administratieve lastendruk voor een hoofdaannemer 'goedgemaakt' door minder administratieve lasten voor een regio of gemeente?

Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 12. Dit is als zodanig niet onderzocht. Idealiter zou de beperking van het aantal contacten dat een regio of gemeenten met zorgaanbieders heeft, moeten leiden tot minder administratieve lasten voor die regio of gemeente en een navenante afbouw van het eigen apparaat. De vrijvallende middelen zouden dan ten gunste moeten komen van de hoofdaannemers die dan de in plaats van de regio of gemeente de onderaannemers aansturen. Of dit in de praktijk ook gebeurt is echter de vraag. Dit zou het onderwerp van 'het goede gesprek' moeten zijn dat gemeenten en aanbieders voorafgaand aan een aanbesteding met elkaar dienen te voeren.