



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

Inkoop en bekostiging als kwaliteitsinstrumenten

Auteur(s): Rob de Boer, Karin Sok, Saskia Keuzenkamp en Hilde van Xanten

Projectnummer: WP1013

Datum: 4 februari 2016

© Movisie



Inhoud

Inleiding	3
Kwaliteitscyclus	4
Beleidsdoelen: kwaliteit, vernieuwing, kostenbeheersing en keuzevrijheid	5
Begrippen: inkoopstrategie, inkoop, inkoopmodel, bekostiging	6
Strategische keuzes	7
Inkoopmodel	7
Klassiek aanbesteden	7
Bestuurlijk aanbesteden	8
Zeeuws model	9
Subsidiëring	10
Bekostiging	11
Prestatiebekostiging	11
Populatiebekostiging	12
Beschikbaarheidsfinanciering (functiebekostiging)	12
Resultaatsbekostiging	13
Persoonsvolgende bekostiging	13



Inleiding

Gemeenten staan voor de opgave om zorg en ondersteuning in te kopen voor het hele sociaal domein op een manier dat inwoners een beroep kunnen doen op kwalitatief goede ondersteuning. In deze notitie laten we zien dat de inkoopstrategie een belangrijk instrument voor gemeenten kan zijn om beleidsdoelen te bereiken en daarmee om bij te dragen aan de transitie in het sociaal domein. Het inkopen van zorg en ondersteuning is niet alleen een technische operatie waarbij het de bedoeling is om zo efficiënt mogelijk afspraken te maken met aanbieders over de dienstverlening die zij in de gemeente gaan leveren. Gemeenten kunnen inkoop en bekostiging ook gebruiken om invloed uit te oefenen op beleidsinhoudelijke en kwalitatieve aspecten van zorg en ondersteuning in het sociaal domein.

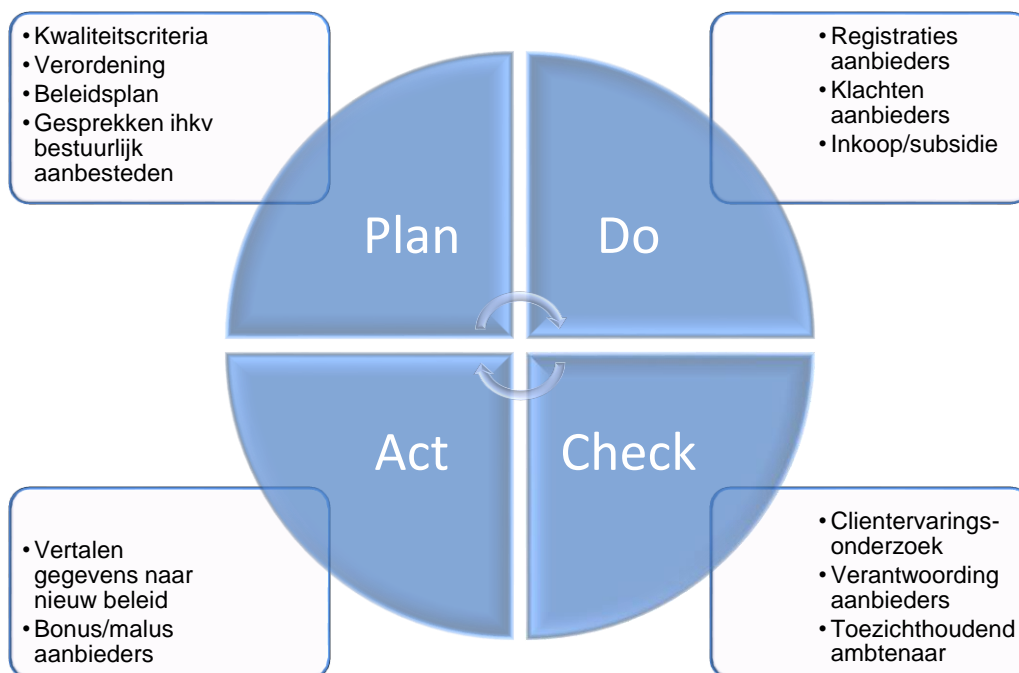
In deze notitie geven we gemeenten een aantal handvatten om beredeneerde keuzes te maken over hun inkoopstrategie. Hoe kunnen inkoop en bekostiging worden ingezet voor het bevorderen van kwaliteit van zorg en ondersteuning en voor het realiseren van transformatiedoelen?

Gemeenten kiezen uiteraard niet één inkoop- en bekostigingsmodel voor alle zorg en ondersteuning in het sociaal domein. Iets wat voor het inkopen van hele specialistische vormen van ondersteuning passend is kan bijvoorbeeld voor vrij toegankelijke algemene voorzieningen minder geschikt zijn.

Kwaliteitscyclus

Met kwaliteit bedoelen we in deze notitie de mate waarin een product of dienst voldoet aan criteria die vooraf zijn bepaald met het oog op een bepaald gebruiksdoel. De kwaliteit van een product of dienst wordt afgemeten aan de mate waarin dat gebruiksdoel gehaald wordt. In het geval van ondersteuning in het sociaal domein is dat soms moeilijk te bepalen. De gebruikers van het product of de dienst hebben er in ieder geval een belangrijke rol in, omdat zij zelf ervaren in hoeverre aan hun ondersteuningsbehoefte wordt voldaan.

De kwaliteitscriteria worden in de praktijk voor een groot deel bepaald in het inkoopproces. Op welke manier deze criteria tot stand komen (eenzijdig bepaald of in samenspraak met cliënten en/of aanbieders) en de inhoud van de criteria hebben veel invloed op de beoordeling van de kwaliteit op een later moment.



Figuur 1: Voorbeelden van activiteiten in de gemeentelijke PDCA cyclus

We beschouwen de inkoop van zorg en ondersteuning als een belangrijk onderdeel in het gemeentelijke kwaliteitsbeleid. Vaak wordt dit uitgedrukt in de Plan-Do-Check-Act cyclus (PDCA). Deze cyclus begint voor gemeenten met het formuleren en vaststellen van inhoudelijke beleidsdoelen en kwaliteitscriteria (plan). Deze inhoudelijke doelen worden nagestreefd door het uitvoeren van dat beleid (do). Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op het werk van sociale wijkteams, de CJG's, welzijns- en zorgorganisaties. Maar ook het daadwerkelijk inkopen van zorg en ondersteuning is onderdeel van deze fase. Afspraken die met aanbieders in deze fase worden gemaakt, zijn bepalend voor de manier waarop hun prestaties op een later moment worden beoordeeld (check) en welke maatregelen er vervolgens genomen worden om bij te stellen (act). De beoordeling (check) kan onder meer gedaan worden via het verplichte jaarlijkse cliëntervaringsonderzoek, waarmee ook de kwaliteit van de zorg en ondersteuning kan worden beoordeeld. Inkoop en bekostiging kunnen dus belangrijke instrumenten zijn bij het verbeteren van de kwaliteit van zorg en ondersteuning.



Beleidsdoelen: kwaliteit, vernieuwing, kostenbeheersing en keuzevrijheid

Er zijn verschillende aspecten die gemeenten kunnen beïnvloeden bij hun keuzes op het gebied van inkoop en bekostiging. In deze notitie kijken we naar:

1. Kwaliteit
2. Vernieuwing
3. Kostenbeheersing
4. Keuzevrijheid voor de cliënt

Met vernieuwing bedoelen we de inhoudelijke transformatie die beoogd werd met de drie decentralisaties in het sociaal domein. Naast het overdragen van verantwoordelijkheden naar het lokale niveau was de doelstelling om zorg en ondersteuning op een fundamenteel andere manier te benaderen. Het gaat onder meer om het beter benutten van de eigen kracht van inwoners en het bieden van maatwerk. Geen vaste lijsten met nauw omschreven vormen van zorg en ondersteuning, maar meer flexibiliteit, zodat de ondersteuning geboden kan worden die het beste past bij de individuele situatie van de inwoner. Vernieuwing heeft ook betrekking op het ontwikkelen van nieuwe arrangementen, nieuwe vormen van ondersteuning. In deze notitie kijken we op welke manier inkoop en bekostiging benut kunnen worden om deze vernieuwing te stimuleren.

Een lage prijs voor zorg en ondersteuning draagt niet direct bij aan het behalen van maatschappelijke doelstellingen, maar het hangt wel nauw samen met inhoudelijke keuzes die gemaakt worden. Gemeenten werken immers niet met een onbegrensd budget. Middelen die aan de ene vorm van ondersteuning worden besteed, kunnen niet meer aan iets anders worden uitgegeven. Keuzes in de inkoopstrategie bepalen voor een deel de mogelijkheden voor gemeenten om de kosten te beheersen. Uiteraard naast de keuzes die gemeenten maken op het gebied van toegang en het vaststellen van toewijzingscriteria voor (maatwerk)voorzieningen.

Een belangrijk uitgangspunt in het sociaal domein is de eigen regie van de inwoners. Mensen moeten zoveel mogelijk zelf kunnen bepalen hoe hun leven eruit ziet. Onderdeel daarvan is de mate waarin mensen invloed hebben op de eventuele professionele zorg en ondersteuning die zij ontvangen. In deze notitie kijken we ook naar de invloed van keuzes in de inkoop en bekostiging op de keuzevrijheid voor de cliënt.



Begrippen: inkoopstrategie, inkoop, inkoopmodel, bekostiging

De termen inkoop en bekostiging worden vaak door elkaar gebruikt. Hoewel er inderdaad een nauwe samenhang is tussen inkoop en bekostiging, gaat het in de basis om verschillende dingen. Voor het vervolg van deze notitie halen we de verschillende termen graag zo helder mogelijk uit elkaar.

De term *inkoopstrategie* gebruiken we als brede, overkoepelende benaming voor alle beslissingen en aspecten die met het inkopen van zorg en ondersteuning samenhangen. Inkoop, inkoopmodel en bekostiging zijn in dat opzicht allemaal onderdeel van de inkoopstrategie.

Onder *inkoop* verstaan we het proces om tot afspraken met aanbieders te komen over de zorg of ondersteuning die zij voor een bepaalde periode gaan leveren. Deze afspraken hebben in ieder geval betrekking op de prijs en de kwaliteit van de geleverde diensten. Op het moment dat deze afspraken rond zijn, dus als er een overeenkomst gesloten is of subsidie verleend, dan is de inkoop ten einde.

De term *inkoopmodel* heeft in het kader van deze notitie alleen betrekking op het proces van inkoop, de manier waarop de inkoop wordt georganiseerd (bijvoorbeeld via bestuurlijk aanbesteden of volgens het Zeeuws model).

Met *bekostiging* bedoelen we de manier waarop de financiële vergoeding wordt bepaald die de betrokken aanbieder voor de geleverde diensten ontvangt (bijvoorbeeld via populatie- of prestatie-bekostiging). In de inkoop worden ook afspraken gemaakt over de manier van bekostigen. Maar het is bijvoorbeeld niet zo dat de keuze voor het ene of het andere inkoopmodel *zonder meer* betekent dat daar standaard een bepaalde vorm van bekostiging bij hoort.

Strategische keuzes

Inkoopmodel

In de verschillende bestaande publicaties rond inkoop in het sociaal domein is een grote verscheidenheid aan inkoopmodellen te vinden. In deze notitie maken we onderscheid tussen vier hoofdtypen (hoewel subsidiëring strikt genomen geen vorm van inkoop is):

1. Klassiek aanbesteden
2. Bestuurlijk aanbesteden
3. Zeeuws model
4. Subsidiëring

We beschrijven ieder model kort en geven aan welke aanknopingspunten het model biedt om bij te dragen aan kwaliteit, vernieuwing, keuzevrijheid en kostenbeheersing.

Bronnen/meer lezen:

https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/201503-rapport-evaluatie-inkoop-wmo2015-in_2014-def-aef.pdf

https://vng.nl/files/vng/publicaties/2014/informatiekaart_inkoopmodellen.pdf

Klassiek aanbesteden

De klassieke aanbesteding is een geformaliseerd proces waarbij een opdrachtgever (de gemeente) eenzijdig een aantal objectieve kwaliteitscriteria vastlegt in een bestek. Ook heeft hij de gevraagde dienstverlening vooraf omschreven. Geïnteresseerde potentiële opdrachtnemers (aanbieders) schrijven in op de aanbesteding door aan te geven of en hoe zij kunnen voldoen aan de gestelde criteria. Zij offeren een prijs voor de gevraagde dienstverlening. De gemeente kan eventueel in het bestek een bandbreedte aangeven voor de prijs. De selectie van aanbieders wordt gebaseerd op een combinatie van de objectieve kwaliteitscriteria en de laagste prijs.

In een klassieke aanbesteding wordt vaak ook gebruik gemaakt van inhoudelijke kwaliteitscriteria voor de selectie en gunning van opdrachtnemers. Door cliënten (vertegenwoordigers) te betrekken bij het opstellen kunnen criteria geformuleerd worden die zoveel mogelijk aansluiten bij de leefwereld van de cliënt. De beoordeling vindt echter grotendeels plaats op basis van ingediende documenten en is beperkt tot de periode van de aanbesteding. De mogelijkheden om je als aanbieder op kwalitatieve criteria te onderscheiden van anderen zijn in een klassieke aanbesteding beperkt.

Doordat de gevraagde diensten in het bestek door de opdrachtgever vooraf worden omschreven, geeft een klassieke aanbesteding van zichzelf weinig stimulans voor vernieuwing. Het opstellen van het bestek gebeurt eenzijdig door de opdrachtgever, waardoor de eventuele vernieuwende inbreng van (potentiële) contractanten tijdens het inkoopproces niet mogelijk is. Het veronderstelt bovendien dat alle potentiële opdrachtnemers dezelfde dienst leveren en daagt de inschrijvers niet uit om creatieve oplossingen te bedenken voor een maatschappelijk probleem. Voordat de inkoop formeel van start gaat kunnen gemeenten overigens wel een 'marktverkenning' doen, waarbij ze in gesprek gaan met verschillende aanbieders.

Concurrentie tussen aanbieders vindt in de klassieke aanbesteding voornamelijk plaats op de prijs van de gevraagde diensten. Dit inkoopmodel biedt gemeenten dus aanknopingspunten om aan kostenbeheersing bij te dragen.

Binnen de klassieke aanbesteding wordt in de aanbestedingsdocumenten vooraf meestal bepaald hoeveel aanbieders minimaal en hoeveel aanbieders maximaal de opdracht gegund wordt. Het leidt ook per definitie tot een beperkt aantal contracten voor een vooraf bepaalde looptijd. Het is dus niet mogelijk om een open model te hanteren, zoals bijvoorbeeld bij het bestuurlijk aanbesteden of het Zeeuws model. Gedurende de looptijd van de contracten kunnen er geen nieuwe aanbieders toetreden. De mogelijkheden om een klassieke aanbesteding te gebruiken voor het vergroten van keuzevrijheid zijn dan ook beperkt.

De looptijd van contracten binnen een klassieke aanbesteding is meestal 2 jaar, soms met mogelijkheid tot verlenging tot uiteindelijk 4 jaar. Er staat in principe niets in de weg van langere looptijden, maar omdat zowel de inhoud van de contracten als de tarieven voor de contractperiode vaststaan, wordt er doorgaans niet voor lange looptijden gekozen. Dit kan aanbieders ervan weerhouden om te investeren in vernieuwing in de lokale situatie. Met een volgende aanbesteding kunnen zij immers even makkelijk buiten de boot vallen.

Bestuurlijk aanbesteden

In een bestuurlijke aanbesteding gaat de gemeente met alle betrokken partijen in gesprek over de gewenste kwaliteitskaders. Dit zijn in ieder geval de huidige en geïnteresseerde aanbieders en bij voorkeur ook cliëntenvertegenwoordigers. Deze partijen worden nadrukkelijk uitgenodigd om hun inbreng te hebben op de kwaliteitskaders en de omschrijving van de gevraagde dienstverlening. Op basis van dit proces wordt een hoofdconvenant gesloten waarin de gevraagde dienstverlening wordt omschreven en waarin de kwaliteitskaders zijn vastgelegd. De tarieven worden met individuele aanbieders onderhandeld op basis van een kostprijsberekening en een bandbreedte die de gemeente vooraf heeft bepaald. Met aanbieders worden raamcontracten gesloten.

Door de grote betrokkenheid van aanbieders en cliënten in het voortraject biedt bestuurlijke aanbesteding veel mogelijkheden voor het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Door het sluiten van een hoofdconvenant kunnen de omschrijving van de gevraagde diensten en de kwaliteitskaders op draagvlak rekenen bij alle betrokken partijen.

Hoewel een traject in principe is afgerond op het moment dat er met individuele aanbieders afspraken zijn gemaakt over de tarieven, is een uitgangspunt bij bestuurlijk aanbesteden dat aanbieders en gemeente doorlopend met elkaar in gesprek blijven. Dit biedt veel mogelijkheden voor (het stimuleren van) vernieuwing van het aanbod. De omschrijving van de dienstverlening is niet in beton gegoten, waardoor het mogelijk is om tijdens de looptijd van het raamcontract inhoudelijk bij te stellen of in overleg nieuwe dingen te proberen. De looptijden van contracten zijn met een bestuurlijke aanbesteding vaak langer dan bijvoorbeeld een klassieke aanbesteding. Met een langduriger relatie kunnen gemeenten een groter beroep doen op aanbieders om te investeren in vernieuwing van de dienstverlening.

Er is onder aanbieders weinig concurrentie op prijs. Bij de meeste bestuurlijke aanbestedingen wordt iedere aanbieder gecontracteerd die de opgestelde kwaliteitseisen kan onderschrijven en die dat wil leveren voor een tarief dat binnen de gevraagde bandbreedte valt. De doelstelling van een bestuurlijke aanbesteding is niet om tot een zo laag mogelijke prijs te komen, maar tot een zo reëel mogelijke prijs op basis van een beredeneerde kostprijsberekening. Gemeenten hebben in een bestuurlijke aanbesteding dus beperkte mogelijkheden om te sturen op kostenbeheersing.



Bestuurlijk aanbesteden biedt veel handvatten voor gemeenten om de keuzevrijheid van cliënten te vergroten. Het open karakter van een bestuurlijke aanbesteding maakt het makkelijk om veel aanbieders tegelijk te contracteren. Hoewel er ook andere keuzes in gemaakt kunnen worden, is het uitgangspunt dat iedere aanbieder die het hoofdconvenant onderschrijft en met wie overeenstemming bereikt kan worden over de tarieven een raamcontract krijgt. Kleinere aanbieders treden in een bestuurlijke aanbesteding vrijwel even gemakkelijk toe als grotere aanbieders. Dit komt de diversiteit ten goede.

Een keuze binnen een bestuurlijke aanbesteding is of aanbieders de mogelijkheid hebben om op ieder moment toe- of uit te treden (open model). Dit vergroot de onzekerheid bij de aanbieders die al een contract hebben, wat investeren in vernieuwing mogelijk negatief beïnvloedt, maar het vergroot de prikkel voor kwaliteitsverbetering en tevens de mogelijkheden om cliënten meer keuzevrijheid te bieden.

Waar bij de klassieke aanbesteding meestal voor vrij korte looptijden van contracten gekozen wordt, hebben de convenanten en contracten bij bestuurlijke aanbestedingen steeds vaker langere looptijden (8 tot 10 jaar). In een inkoopmodel dat voor een groot deel uitgaat van wederzijds vertrouwen kan een langere looptijd dit vertrouwen onderstrepen. Het geeft aanbieders de zekerheid dat zij voor langere tijd in een bepaald gebied mogen leveren. Zij zijn daardoor minder terughoudend om te investeren in vernieuwing.

Bronnen/meer lezen:

http://www.bouwstenen.nl/files/wijkpla...maghetwatishetenwaargaathetheen_0.pdf

<http://www.robbeentpartners.nl/wp-content/uploads/2013/09/2013-Concept-BA.pdf>

Zeeuws model

In het Zeeuws model van inkoop formuleert de gemeente de prestaties die van aanbieders gevraagd worden en bepaalt de gemeente ook de prijs waarvoor aanbieders die mogen leveren. Alle aanbieders die de kwaliteitseisen onderschrijven en de gevraagde dienstverlening kunnen leveren voor het vastgestelde tarief worden gecontracteerd. Omdat de gemeente eenzijdig de kwaliteitseisen bepaalt zijn de mogelijkheden om te sturen op kwaliteit op zich groot. Maar de meerwaarde van de inbreng van aanbieders en/of cliënten blijft onbenut. Meestal hebben cliënten in gemeenten waar het Zeeuws model gehanteerd wordt de vrije keuze tussen aanbieders, wat hen stimuleert om het eigen aanbod zo goed mogelijk aan te passen op de vraag van de cliënt. Dit heeft zowel een positieve invloed op de kwaliteit van de ondersteuning als op vernieuwing van de dienstverlening.

Er is geen onderhandelingsruimte over de tarieven. In tegenstelling tot bijvoorbeeld het klassieke aanbesteden is er bij een aanbesteding volgens het Zeeuws model geen enkele concurrentie op prijs tussen aanbieders. Het model geeft de gemeente veel, maar niet de volledige controle over de kosten omdat zij eenzijdig bepaalt voor welke prijs de dienstverlening moet worden geleverd. De enige onzekere factor is dan nog het volume, zoals ook bij de meeste andere modellen van inkoop. De totale jaarlijkse kosten blijven echter beter voorspelbaar dan in het geval van de klassieke of bestuurlijke aanbesteding, omdat de tarieven voor alle aanbieders hetzelfde zijn. Als aanbieders verschillende tarieven hanteren is de extra onzekere factor immers de vraag hoeveel uren zorg en ondersteuning er door de verschillende aanbieders geleverd worden.



Cliënten hebben in gemeenten waar het Zeeuws model gehanteerd wordt de vrije keus uit alle gecontracteerde aanbieders. Dat zijn er doorgaans meer dan bijvoorbeeld bij een klassieke aanbesteding. Het Zeeuws model is open in die zin dat iedere aanbieder die aan de gestelde eisen op kwaliteit en prijs kan voldoen in aanmerking komt voor een raamcontract. Daardoor is de keuzevrijheid voor cliënten groot.

Net als bij een bestuurlijke aanbesteding kunnen gemeenten er binnen het Zeeuws model voor kiezen om open toetreding te hanteren en daarmee de prikkel voor kwaliteitsverbetering en de keuzevrijheid voor cliënten te vergroten.

Subsidiëring

Een subsidie wordt meestal gebruikt voor activiteiten 'in het algemeen belang', bijvoorbeeld als de gemeente wil dat een bepaalde algemene voorziening beschikbaar is voor haar inwoners. Het subsidiëren van activiteiten is strikt genomen geen vorm van inkopen. We nemen het toch mee in deze notitie, omdat het voor sommige activiteiten de meest voor de hand liggende manier is om deze te financieren.

Voor het inkopen van goederen of diensten is subsidiëring niet het geschikte middel. In artikel 4.21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt de subsidie als volgt gedefinieerd:

Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Met andere woorden: als goederen of diensten worden ingekocht is er per definitie geen sprake van subsidiëring. Subsidiëring is in die zin dan ook geen 'inkoopmodel'. De aard van de transactie tussen gemeente en aanbieder bepaalt of er sprake is van een subsidie of van een commerciële transactie. Gemeenten mogen daar niet vrijuit in kiezen. In de praktijk lijkt het subsidiëren van activiteiten door gemeenten vaak wel op inkopen, omdat er gewerkt wordt met gedetailleerde uitvoeringsovereenkomsten. Op basis van het monitoren van de realisatie wordt de definitieve subsidie dan vastgesteld. Een belangrijk verschil is echter dat een subsidie doorgaans geen open einde heeft. De uitgaven van de gemeente zijn niet hoger dan het maximale bedrag dat vooraf is toegekend.

Bij subsidiëring is er *in beginsel* geen sprake van een prestatieplicht. Daarvoor moet de gemeente een aanvullende uitvoeringsovereenkomst sluiten met de gesubsidieerde partij. Sturen op kwaliteit en vernieuwing is binnen een subsidierelatie dan ook moeilijker dan binnen een inkooprelatie.

Een ander onderscheid tussen een inkooprelatie en een subsidierelatie is dat de gemeente een subsidierelatie niet altijd zonder meer mag beëindigen bij het aflopen van een periode. Met name bij langduriger subsidierelaties moet de gemeente zorgvuldig omgaan met het beëindigen van een subsidie, bijvoorbeeld door ruim van tevoren aan te kondigen en de subsidieontvanger voldoende tijd te geven om de activiteiten af te bouwen. Die verplichting ligt er bij een inkooprelatie in principe niet.

Het beheersen van de kosten is makkelijk bij subsidiëring. De uitgaven van de gemeenten kunnen nooit meer worden dan vooraf aan subsidie is toegekend. Omdat er bij subsidiëring voor dezelfde voorziening meestal maar één of enkele aanbieders gesubsidieerd worden zijn de mogelijkheden om te sturen op keuzevrijheid beperkt.



Bronnen/meer lezen:

https://vng.nl/files/vng/szm-handreiking_subsidieren_of_inkopen_def.pdf

<https://www.pianoo.nl/over-pianoo/vakgroepen/vakgroep-aanbestedingsrecht/visie-8-subsidie-of-overheidsopdracht>

Bekostiging

Bij het inkopen van zorg en ondersteuning worden er onder meer afspraken gemaakt over de manier van bekostigen. Hiermee bedoelen we de manier waarop bepaald wordt hoeveel financiële vergoeding een aanbieder krijgt voor de geleverde producten of diensten.

We onderscheiden vijf vormen van bekostiging:

1. Prestatiebekostiging
2. Populatiebekostiging
3. Beschikbaarheidsfinanciering
4. Resultaatsbekostiging
5. Persoonsvolgende bekostiging

Sommige combinaties van inkoopmodellen en vormen van bekostiging liggen voor de hand. Het is echter niet zo dat de keuze voor het ene of andere inkoopmodel *zonder meer* betekent dat er voor een bepaalde bekostigingsvorm gekozen moet worden.

De keuze voor een bekostigingsvorm kan ook invloed hebben op het bereiken van inhoudelijke beleidsdoelen. We kijken op welke manier de vijf genoemde vormen van bekostigen zich verhouden tot de aspecten van kwaliteit, vernieuwing, prijs en keuzevrijheid voor de cliënt.

Prestatiebekostiging

De meest gebruikte en 'traditionele' manier van bekostigen is prestatiebekostiging. De financiële vergoeding voor de aanbieder wordt bepaald door de prijs voor een product of dienst te vermenigvuldigen met het aantal keer dat dat product of die dienst geleverd wordt ($p \cdot q$).

Prestatiebekostiging heeft in zichzelf weinig aanknopingspunten om de kwaliteit, vernieuwing en keuzevrijheid voor cliënten te beïnvloeden. Afspraken die gemaakt zijn over de omschrijving van de producten en over de tarieven zijn voor de looptijd van het contract 'in beton gegoten'. Gedurende die looptijd is er voor aanbieders in de basis geen reden om de kwaliteit te verbeteren of om het aanbod inhoudelijk te vernieuwen. Wat zij moeten leveren is immers nauwkeurig omschreven in het contract. De stimulans voor kwaliteitsverbetering en vernieuwing moet dan komen uit aanvullende afspraken of uit de keuzes die gemeenten maken op het gebied van toewijzing van zorg en ondersteuning. Als cliënten immers de vrije keus hebben tussen aanbieders is dat een prikkel voor hen om het meest passende aanbod te bieden.

De uitgaven zijn met prestatiebekostiging in principe niet gemaximeerd, wat een financieel risico voor de gemeente kan betekenen. De prikkel voor aanbieders ligt op overproductie. De financiële vergoeding voor de aanbieder wordt immers niet bepaald door de kwaliteit, maar door het volume. Het is overigens meestal wel mogelijk om de totale realisatievolumes vooraf goed in te schatten waardoor de uitgaven uiteindelijk redelijk voorspelbaar zijn.



Prestatiebekostiging ligt erg in het verlengde van de klassieke aanbesteding, maar bij ieder model van inkoop is een vorm van prestatiebekostiging mogelijk. In de praktijk maken de meeste gemeenten voor het grootste deel van de nieuwe taken gebruik van deze vorm van bekostigen.

Populatiebekostiging

Bij populatiebekostiging wordt de financiële vergoeding voor de aanbieders bepaald op basis van demografische kenmerken. De vergoeding wordt meestal in de vorm van een lumpsum bedrag per maand of per jaar beschikbaar gesteld en is dus gemaximeerd. De aanbieders moeten alle cliënten de nodige zorg en ondersteuning bieden. Populatiebekostiging wordt meestal ingezet op plaatsen waar meerdere aanbieders gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor (een deel van) de maatschappelijke ondersteuning in een gemeente, buurt of wijk.

Populatiebekostiging biedt weinig ruimte voor prikkels die bijdragen aan kwaliteit en vernieuwing. Bij het sluiten van de contracten worden er uiteraard afspraken gemaakt over kwaliteit en inzet, maar gedurende de looptijd wordt dit niet zomaar bijgesteld. Er is geen onderlinge concurrentie en de financiële vergoeding voor de aanbieders is niet afhankelijk van het daadwerkelijk geleverde volume of de waardering van cliënten. Omdat de diensten vooraf niet strak zijn ingekaderd, hebben betrokken aanbieders wel alle ruimte om het aanbod aan te passen aan de behoefte van de inwoners of aan de inhoudelijke transformatie, wat bijdraagt aan de kwaliteit van de dienstverlening. Bij populatiebekostiging is er bovendien vaak sprake van een langdurige relatie met de gemeente, waardoor de 'investeringsrisico's' voor aanbieders bij vernieuwing beperkt kunnen blijven. Dit biedt voor de gemeente goede aanknopingspunten om de vernieuwing bij aanbieders te stimuleren.

Omdat het budget voor de aanbieders gemaximeerd is per periode worden zij geprikkeld om efficiënt te werken en niet meer zorg of ondersteuning in te zetten dan nodig. Het budgetplafond betekent voor gemeenten dat zij de volledige controle houden over de uitgaven. De financiële risico's worden gelegd bij de aanbieders.

Populatiebekostiging wordt meestal ingezet op plaatsen waar grote delen van de zorg en ondersteuning door één aanbieder of door één samenwerkingsverband van aanbieders wordt geleverd. Hierdoor is er weinig keuzevrijheid voor cliënten.

Bronnen/meer lezen:

https://www.nza.nl/1048076/1048181/Research_paper_Populatiebekostiging_Panacee_hype_of_verkapt_kartel.pdf

<https://www.kpmg.com/NL/nl/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/PDF/Healthcare/Populatiebekostiging-waarom-wat-en-hoe.pdf>

Beschikbaarheidsfinanciering (functiebekostiging)

Het gaat er bij deze vorm van bekostigen om een bepaalde functie in de gemeente beschikbaar te hebben, ongeacht het daadwerkelijke gebruik ervan. In het sociaal domein is dit bijvoorbeeld het geval bij gesubsidieerde algemene voorzieningen zoals het buurthuis, cliëntondersteuning of bepaalde vormen van dagbesteding.

De mogelijkheden voor opdrachtgevers om op kwaliteit te sturen zijn met functiebekostiging beperkt. De aanbieder krijgt immers zijn financiële vergoeding ongeacht het gebruik van de voorziening of de



waardering ervan door cliënten. Dit kan leiden tot een negatieve prikkel op het volume (onderproductie). Vaak is er ook maar één of enkele aanbieders voor dezelfde voorziening, waardoor de keuzevrijheid voor cliënten per definitie beperkt is. De prijs staat vooraf vast. Daardoor is er geen financieel risico voor de gemeente.

Beschikbaarheidsfinanciering wordt voornamelijk ingezet voor algemene voorzieningen. Deze worden meestal maar door één of enkele aanbieders geboden in een gemeente. Daardoor is de keuzevrijheid voor cliënten klein.

Bronnen/meer lezen:

<https://vng.nl/files/vng/toelichting-bekostigingsmodellen.pdf>

Resultaatsbekostiging

Bij resultaatsbekostiging wordt de financiële vergoeding voor aanbieders bepaald aan de hand van behaalde resultaten. Een simpel voorbeeld is de hulp bij het huishouden. Het resultaat is dan 'een schoon huis'. Er worden dus geen uren hulp bij het huishouden ingekocht, maar een aantal schone huizen. Resultaatsbekostiging kan ook worden gebruikt bij meer complexe vormen van zorg en ondersteuning. Hiervoor kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van de verschillende domeinen van de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM). De financiering wordt dan bepaald aan de hand van de positie van de cliënt op de verschillende leefgebieden in de ZRM. De aanbieder(s) bepalen met de cliënt wat de best passende ondersteuning is. Hoe de aanbieder het resultaat behaalt is dus in principe een zaak tussen hem en de cliënt, hoewel de gemeente zijn handen daar niet volledig vanaf mag trekken. Verschillende uitspraken van de rechter hebben gemeenten gewezen op hun plicht om iedere individuele situatie te onderzoeken en om resultaatsafspraken met aanbieders inhoud te geven.

Het bekostigen op resultaat geeft gemeenten veel mogelijkheid om te sturen op kwaliteit. Zij vraagt immers niet van aanbieders om een bepaalde vooraf omschreven dienst te leveren, maar om te doen wat nodig is om een bepaald resultaat te bereiken bij een cliënt. Aanbieders hebben de ruimte om per cliënt te bekijken wat de best passende vorm van ondersteuning is. Dit sluit goed aan bij de definitie van kwaliteit die we hiervoor hebben beschreven. Het is uiteindelijk de match tussen de ondersteuningsbehoefte van de cliënt en de ondersteuning die de aanbieder levert die de kwaliteit van de dienstverlening bepaalt.

Resultaatsbekostiging biedt ook veel mogelijkheden voor vernieuwing doordat aanbieders de ruimte hebben om binnen de resultaatsafspraken nieuwe vormen in te zetten of combinaties te maken van verschillende vormen van ondersteuning.

Persoonsvolgende bekostiging

Bij persoonsvolgende bekostiging wordt de financiële vergoeding voor de aanbieders bepaald door het aantal cliënten dat voor hen kiest. Persoonsvolgende bekostiging hangt dus één op één samen met de keuze van de gemeente om de cliënten de volledige keuzevrijheid te geven voor de zorg of ondersteuning die zij ontvangen.

Voor aanbieders zijn er sterke prikkels om de kwaliteit te verbeteren en om te innoveren. Hun financiële vergoeding hangt immers volledig af van in hoeverre zij aantrekkelijk zijn voor cliënten en of zij ondersteuning leveren die daadwerkelijk past bij de individuele situatie van die cliënten.



Persoonsvolgende bekostiging biedt in zichzelf weinig mogelijkheden voor gemeenten om te sturen op kostenbeheersing.

Bronnen/meer lezen:

<https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/publicaties/sturing-en-bekostiging-van-de-tweedelij>

<https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/nieuwe-financieren-contracteren-inkopen-binnen-wmo-sociale-domein.pdf>

<https://vng.nl/files/vng/toelichting-bekostigingsmodellen.pdf>

http://gemeentenvandetoekomst.nl/infodragercmspublicaties/150416103501_sturing-en-bekostiging-sociaal-domein.pdf