

# College financieringsinstrument en sociaal domein

Ontwikkelaar en docent:

dr. ir. Niels Uenk

Uitvoering:

Gemeenteraad Groningen,

1 december 2021

- 
- Vier instrumenten
    - Regelgeving per instrument
    - Aandachtspunten per instrument
  - Financieringsvormen
    - Inspanningsgerichte bekostiging
    - Outputgerichte bekostiging
    - Taakgerichte bekostiging
-

## Vier instrumenten

股指  
001

3621



## Vier instrumenten voor organisatie voorzieningen sociaal domein



Voor de organisatie van diensten in het sociaal domein hebben gemeenten vier mogelijke instrumenten ter beschikking:

1. Uitvoering in eigen beheer: inbesteden

Of uitbesteden:

2. Subsidie
3. Overheidsopdracht
4. Open house

## Vier instrumenten voor organisatie voorzieningen sociaal domein



Elk instrument heeft:

- Een ander juridisch kader
- Een ander toepassingsgebied (maar er is wel overlap)
- Voor- en nadelen

## Uitvoering in eigen beheer: inbesteden

股指  
001

3621



## Uitvoering in eigen beheer: (quasi) inbesteden



Inbesteden: de overheid voert taken zelf uit

→ dus geen inkoop, geen aanbestedingsprocedure verplicht!

Zuiver inbesteden:

De uitvoering van een taak of voorziening door de gemeente zelf.

Quasi inbesteden:

Uitvoering in een aparte entiteit die onder het beheer en de gezagsstructuur van de gemeente valt.

Er is alleen sprake van quasi-inbesteden als aan alle drie de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Toezichtscriterium: overheid voert toezicht uit 'als op eigen diensten'
- Merendeelcriterium: het merendeel van de activiteiten (>80%) wordt uitgevoerd voor de opdrachtgevende overheid / overheden
- Er is geen privaat kapitaal mogelijk in de aparte entiteit

Voorbeeld:

- *Sociale teams / toegang via een door gemeente opgerichte stichting die aan voorwaarden voldoet.*



### Voordelen:

- Volledige controle op uitvoering
- Continuïteit (geen contracten met beperkte looptijd)
- Niet afhankelijk van uitkomst aanbesteding

### Nadelen:

- Geen competitie om aanbieder / uitvoerder 'scherp' te houden
- Directe politieke verantwoordelijkheid
- Geen scheiding (op papier) tussen opdrachtgever en uitvoerder
- *Past het voor specialistische zorgtaken?*

# Subsidie

股指  
001

3621



### Subsidie:

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.

Algemene wet bestuursrecht, art. 4:21

### Eigenschappen:

- Een met subsidie gefinancierde activiteit is niet in rechte afdwingbaar
- Verregaande sturing / eisen aan uitvoering door subsidieverstrekker is niet passend.

### Diverse vormen:

#### 1. Subsidie op basis van subsidieregeling

- Overheid moet subsidieplafond vaststellen
- Overheid moet verdelingsmechanisme bekendmaken
  - Hierbij moet de gemeente een mededingingsnorm toepassen
  
- Verdelingsmechanismen:
  - Wie het eerst komt, die het eerst maalt
  - Subsidie-tender → lijkt op een aanbesteding
- Een subsidie op basis van subsidieregeling is niet rechtstreeks aan een specifieke organisatie toe te wijzen

2. Buitenwettelijke subsidie (niet verleend op basis van wettelijke regeling):
  - Incidentele subsidie (maximaal voor 4 jaar)
  - Begrotingssubsidie (jaarlijks vaststellen in begroting met naam ontvanger en max. bedrag)
  
  - Verdelingsmechanismen:
    - Na formeel zorgvuldig onderzoek én goed gemotiveerd rechtstreeks toekenbaar aan individuele aanbieder(s)

Voorbeeld: Crisishulp jeugd in Groningen ('spoed voor jeugd')

### Ter illustratie

In 2017 liet VNG uitzoeken of subsidiëren van Gecertificeerde Instellingen (voor uitvoering JB/JR) een mogelijkheid was.

- Dit bleek mogelijk omdat de kwaliteit van zorg en de afdwingbaarheid van voorzieningen JB/JR in voldoende mate geborgd zijn via de wettelijke kaders waaronder GI's vallen.
- Maar als gemeenten aanvullende eisen willen stellen in een uitvoeringsovereenkomst, is alsnog sprake van een opdracht en is subsidie niet rechtmatig.

Subsidie is materieel begrip: een rechter zal toetsen aan eigenschappen van de financiering of sprake is van subsidie of overheidsopdracht



### Voordelen

- Bij begrotingssubsidie / incidentele subsidie: geen mededinging verplicht bij verstrekking.
  - Dan: volledige invloed op keuze van de partij(en) die taken gaan uitvoeren
  - Dit *kan* grote voordelen hebben (continuïteit van zorg, geen schok in zorglandschap, beperking van administratieve lasten)

### Nadelen

- Prestaties niet in rechte afdwingbaar (nb. hoe groot is dit probleem in de praktijk?)
  - *Wel inhouden van vergoeding*
- Beperkte mogelijkheden om te sturen op kwaliteit, uitvoering

# Overheidsopdracht

股指  
001

3621





### *Definitie overheidsopdracht*

Schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten is gesloten en die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van de richtlijn.

(art. 2 sub 5 Richtlijn 2014/24/EU)



Eigenschappen:

- Overeenkomst onder bezwarende titel
- Prestaties zijn in rechte afdwingbaar
- Gemeente heeft veel invloed op voorwaarden en kan stevig sturend optreden
- Gemeente bepaalt het aantal te gunnen contracten (vaak een beperkt aantal)

### Juridisch kader inkoop via overheidsopdrachten

- Europese richtlijn 2014/24/EU en jurisprudentie HvJ EU
- Aanbestedingswet 2012 en nationale jurisprudentie
- Gids proportionaliteit

### Voor sociaal domein focus op **Sociale en andere specifieke diensten**

- Verlicht regime: minder regels voor procedure en hogere drempelwaarde
- Regels:
  - opdrachten boven de € 750.000 moet men aanbesteden
  - Dat betekent de opdracht en wijze van gunnen publiceren, alle gegadigden gelijk behandelen, contract(en) gunnen op basis van 'economisch meest voordelige inschrijving' (offertes)

### Voordelen:

- Afgesproken prestaties zijn in rechte afdwingbaar
- Gemeente heeft hoge mate van invloed op voorwaarden, opdrachtformulering, en kan stevig sturend optreden (via procedure: welke eisen en voorwaarden, in uitvoering: toezien op prestaties, contractuele prikkels – bijv. bekostiging)
- Gemeente kiest zelf aantal te contracteren partijen, en kan sturen in zorglandschap

### Nadelen:

- Kans op onverwachte uitkomsten aanbesteding – gebrek aan zorgcontinuïteit, onrust bij cliënten, problemen voor zittende aanbieders, en mogelijk negatieve pers als het ‘mis’ gaat
- Kwaliteit op papier (in offerte) is niet hetzelfde als kwaliteit in praktijk. Goede schrijvers zijn niet altijd goede zorgaanbieders, en omgekeerd!
- Na gunning is aanpassing van contract nauwelijks mogelijk: wezenlijk wijzigen opdracht niet toegestaan

# Open house

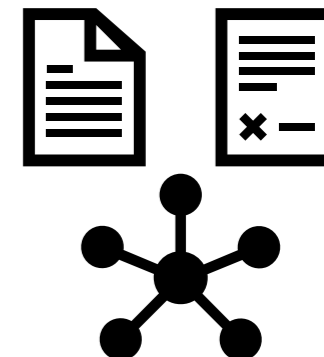
股指  
001

3621



### Open house

- De gemeente hanteert voor bepaalde goederen of (zorg)diensten standaard voorwaarden, kwaliteitseisen en geschiktheidseisen
- Alle zorgaanbieders die voldoen aan de kwaliteitseisen en geschiktheidseisen komen in aanmerking voor een contract
- Dit contract garandeert geen omzet: de inwoner kiest zelf een hulpverlener uit het gecontracteerde aanbod
- De gemeente kan kiezen om gedurende de looptijd nieuwe zorgaanbieders toe te laten, maar dit hoeft niet



Omdat in een Open house de gemeente geen ‘rangschikking’ van (zorg)aanbieders maakt, en zelf niet de uiteindelijke winnaar van een contract selecteert, is het aanbestedingsrecht niet van toepassing.

### Regels:

- Aanbestedingswet en RL 2014/24/EU zijn niet van toepassing
- Wel:
  - passende mate van openbaarheid; iedereen gelijk behandelen
  - Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
  - Niet mogelijk om aantal aanbieders te beperken

Eigenschappen open house:

- Overeenkomst onder bezwarende titel
- Prestaties zijn in rechte afdwingbaar
- Gemeente heeft veel invloed op voorwaarden en kan stevig sturend optreden
- Gemeente kan géén vaste limiet stellen t.a.v. het aantal te gunnen contracten

Nb. eerste drie eigenschappen gelijk aan overheidsopdracht!

### Voordelen:

- Contractuele prestaties zijn afdwingbaar
- Gemeente heeft hoge mate van invloed op voorwaarden, opdrachtformulering, en kan stevig sturend optreden (via procedure: welke eisen en voorwaarden, in uitvoering: toezien op prestaties, contractuele prikkels – bijvoorbeeld bekostiging)
- Optimale keuzevrijheid voor cliënten
- Open house niet aanbestedingsplichtig, veel meer flexibiliteit in tussentijdse aanpassing voorwaarden / toetreding, flexibele looptijd overeenkomst

### Nadelen:

- Mogelijk veel partijen gecontracteerd, ook die geen zorg leveren: vergt andere aanpak contractmanagement voor sturing en grip op kwaliteit
- Niet voor elke opdracht geschikt (bijv. wijkteams, welzijnswerk, residentiële jeugdhulp) – kans op versnippering van het zorglandschap
- Geen sturing via gunningscriteria – geen prikkel om als aanbieder ‘het beste’ te zijn, maar ‘goed genoeg’



# Afweging instrumenten

股指  
001

3621



## Hoe kiest een gemeente nu het juiste instrument?

Welk instrument het 'beste' past, hangt af van de prioriteiten in het gemeentelijk beleid

Enkele voorbeelden:

- Prioriteit op vrije keuze uit een ruim zorgaanbod belangrijk? → Open house
- Flexibiliteit behouden, nieuw aanbod snel toelaten? → Open house
- Een specifieke organisatie moet taken gaan uitvoeren? → Begrotingssubsidie of quasi-inbesteden
- Via een competitie het beste uit de markt halen? → Overheidsopdracht
- Eén of een beperkt aantal aanbieders → Subsidie, overheidsopdracht, inbesteden

## Hoe kiest een gemeente nu het juiste instrument?



Hierbij is van belang dat gemeenten:

- een integrale afweging maken (welk instrument sluit het beste aan bij doelen en sturingsfilosofie)
- Zich baseren op feiten en gedegen onderzoek naar instrumenten, de mogelijke vormgeving daarvan, en de te verwachten voor- en nadelen van instrument en inkoopssystematiek.

# Bekostigingsmodellen

股指  
001

3621



Van sturingsniveaus naar bekostigingsvormen

Voor standaard berichtenverkeer 3 standaarden ontwikkeld:

- Inspanningsgerichte uitvoeringsvariant
- Outputgerichte uitvoeringsvariant
- Taakgerichte uitvoeringsvariant

De uitvoeringsvarianten zijn ‘kapstok’ termen, met verschillende mogelijke uitvoeringen.

<b>Voordelen</b>	<b>Nadelen</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Tarieven liggen dichtst bij kostprijs-structuur aanbieders</li><li>• Geen risico op onderproductie (beknibbelen op inzet) voor cliënt</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Perverse prikkel tot overproductie – meer inzetten dan nodig</li><li>• Geen financiële prikkel om meer resultaatgericht te gaan werken (anders te werken)</li><li>• Nadruk op toegang en monitoring om kosten te beperken</li><li>• Aanvullende sturing nodig op uitkomsten of doelstellingen als tijdige afschaling</li></ul>

- Aanbieders krijgen betaald per traject of resultaatgebied.
  - Voorbeelden zijn een integrale behandeling, het totale verblijf in een instelling of verzorgen van een schoon en leefbaar huis. Bekostiging op maand- of jaarbasis
- In combinatie met resultaat-doelstellingen op client-niveau
  - Standaardresultaten ('schoon en leefbaar huis')
  - 'Maatwerkresultaten' (per cliënt bepaald in ondersteuningsplan)
- Standaard tarieven voor arrangementen:
  - Op basis van gemiddelde inspanningen om een resultaat te bereiken, of
  - Op basis van gemiddelde kosten per cliënt in een profiel

*NB: echte prestatie-afhankelijke beloning komt nauwelijks voor.*

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"><li>• Flexibiliteit voor aanbieder om te doen wat nodig is, en innovatief te werken</li><li>• Geen noodzaak monitoring inzet (wat geen waarde toevoegt)</li><li>• Doelstellingen van ondersteuning worden centraal gezet (niet de inzet)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Risico op onderbehandeling (minder inzetten of lagere kwaliteit)</li><li>• Hoe resultaten monitoren? Vraagt veel van regisseurs en/of datahuishouding</li><li>• Risico op manipulatie doelstellingen en/of monitoring van uitkomsten</li><li>• Resultaatgericht beschikken niet toegestaan (<i>tot Wmo gewijzigd is</i>)</li></ul>



- De gemeente stelt een bepaald takenpakket vast, en besteed dit uit met een vast budget
  - ‘lump sum’
- Zorgaanbieder krijgt budget dat afhangt van kenmerken van de populatie
- Afspraken over prestaties / uitkomsten
- Veiligheidsventiel

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zorgaanbieder heeft maximale ruimte om te doen wat nodig is</li> <li>• Prikkel om inzet te beperken en innovatief te werken</li> <li>• Zorgaanbieder ‘mede eigenaar’ van uitdagingen gemeente</li> <li>• Typisch minder aanbieders – mogelijk om veel intensiever op de relatie te sturen</li> <li>• Integrale hulpverlening mogelijk, aanbieder moet zelf samenwerking opzoeken bij multi-problem cliënten</li> <li>• Administratieve lasten lichter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten op maximale afstand</li> <li>• Grote impact marktordening</li> <li>• Geen keuzevrijheid cliënten</li> <li>• Risico op onderbehandeling en zorgweigering en afwentelgedrag</li> <li>• Onderaannemers zitten in kwetsbare positie</li> <li>• Hoe hard is budget?</li> <li>• Administratieve lasten kunnen verschuiven in de keten (naar hoofd- versus onderaannemers)</li> </ul>

- Maak een risicoanalyse over de invoering van een nieuw model.
  - Reële inschatting van de kosten (€) en de energie en tijd die de beoogde verandering in het bekostigingsmodel teweeg brengt
    - Voor gemeente en aanbieders
  - Dit gaat onder meer over de aanpassing van systemen, training en opleiding, instructie van toegangsmedewerkers en het aanpassen van managementinformatie.
  - Weegt invoering van een nieuwe bekostiging op tegen te behalen resultaten? En hoe zeker zijn die resultaten?

- Besteed vooraf aandacht aan de beheersbaarheid van het gekozen model. Maak ook hiervoor een risicoanalyse.
  - Zijn er voldoende garanties ingebouwd om het volume en de kosten binnen het gekozen systeem in de hand te houden?
  - Naarmate de productomschrijving abstracter wordt is het des te belangrijker om in contractvormen (bijvoorbeeld incentives) en leveranciersmanagement (bijvoorbeeld resultaatmeting) mogelijkheden te hebben om het volume en de kosten beheersbaar te houden.
  - Denk ook bijvoorbeeld na risico's van 'upcoding' en het opstellen van een goede indicatie
- Welke sturingsmethoden zijn nodig of worden geraakt (monitoring, beschikbare management-informatie, contractmanagement, toegang, ...)

**Contact:**

Niels Uenk

Public Procurement Research Centre  
Spoorstraat 2  
6741 DE Lunteren

[Niels.uenk@pprc.eu](mailto:Niels.uenk@pprc.eu)

06 16 382 562