

CONTRACTEN > Gemeenten tonen zich weinig innovatief bij het anders vormgeven van de taken die ze per 1 januari van het rijk en de provincie overnemen op het gebied van de zorg. Veel blijft vooralsnog hetzelfde. '2015 is een ontwikkelingsjaar.' HANS BEKKERS

VOORAL COPY-PASTE

De doelstelling van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is niet alleen een transitie van de taak van rijk naar gemeenten, maar nadrukkelijk ook het op een andere wijze vormgeven van de ondersteuning van mensen opdat ze kunnen meedoen in de samenleving. In een zogeheten 'keukentafelgesprek' wordt vastgesteld wat de cliënt nog zelf kan en waarmee zijn sociale omgeving kan helpen. Pas dan volgt wat er nog door de gemeente aan maatwerkvoorzieningen zal

worden geleverd. En bij die maatwerkvoorzieningen moet dan ook nog gezocht worden naar betere innovatieve methoden. Dat is de transformatie. Om te zien of die transformatie ook doorklinkt in de contracten, keek hoogleraar inkoopmanagement voor de publieke sector, Jan Telgen, op verzoek van *Binnenlands Bestuur* naar de verschillen met de huidige (Awbz-)situatie. Samen met twee andere onderzoekers van de Universiteit Twente, Niels Uenk en Leoni Dols analyseerde

hij de recente aanbestedingen. Telgen en Uenk zijn beiden tevens verbonden aan het Public Procurement Research Centre.

Awbz-tje spelen

In de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) bestaan er voor begeleiding van hulpbehoevende zorgvragers liefst 85 producten: categorieën beperkingen, die vervolgens weer werden onderverdeeld in diverse zwaarteklassen. Aan elk van die zogeheten producten hangen codes, die corresponderen met diverse uurvergoedingen. Dat aantal producten is door gemeenten sterk teruggebracht waarbij veel 'oude producten' zijn samengevoegd tot enkele nieuwe producten. Dat scheelt een hoop administratieve rompslomp en biedt de aanbidders de mogelijkheid om meer zelf met een inhoudelijke invulling te komen. 'Dat geldt wel voor wat er dan moet gebeuren, maar in de meeste gevallen niet voor hoe het moet gebeuren', aldus Jan Telgen. Hij constateert namelijk tot zijn verrassing dat er in meer dan 60 procent van de gemeenten toch nog wordt afgerekend op basis van het aantal bestede uren van een bepaald niveau. Telgen: 'Dat bete-

Een aantal kenmerken, vaak in dezelfde combinatie voorkomend, levert een model voor de opdrachtgeversrol van de gemeente op. Gemeenten kunnen kiezen welke invulling ze aan die opdrachtgeversrol willen geven. Telgen en Uenk onderscheiden vijf modelsoorten. Natuurlijk zijn er volgens hen varianten en tussenmodellen en is niet altijd exact aan te geven in welk model een gemeente is terechtgekomen, maar deze vijf geven een redelijk overzicht van de hoofdrichtingen die zijn gekozen.

MODELLEN

Aantal gemeenten naar model, in procenten

Model	Hoofdlijnen	Contract met aanbieder over	Aantal gemeenten
AWBZ'tje spelen	Wijkteam indiceert en geeft over aan aanbieder.	Budget	25%
Toewijzingsmodel	Verschillende plannen naast elkaar waarbij de aanbieder met het beste plan de cliënt krijgt toegewezen	Plan	5%
Populatie gebonden	Vast budget voor de wijk, waarvoor de aanbieder alle zorg in die wijk moet regelen.	Wijk of dorp	1%
Regisseursmodel	Plan per cliënt wordt door gemeente (wijkteam) gemaakt met behulp van bouwstenen; regisseur uit wijkteam neemt case manager rol op zich.	Bouwstenen	25%
Sociaal wijkteam	Wijkteam levert zelf eerste lijns zorg en regelt dat er een plan komt voor complexe cliënten. Dat plan wordt gemaakt in overleg door centraal team van aanbidders.	Plan	44%

Infographic: Ymke Pas

kent dat een echt andere invulling van de zorg – denk aan hulpmiddelen als domotica of het inzetten van twee maal zoveel uren van goedkopere medewerkers – niet mogelijk is. In minder dan 35 procent van de gemeenten wordt werkelijk op resultaat bekostigd en vindt afrekening plaats onafhankelijk van de werkelijke inzet in uren of dagdelen zorg. Overigens zijn er veel gemeenten die zeggen dat ze op resultaat inkopen, maar uiteindelijk toch afrekenen op de inzet per uur of dagdeel.' Dat veel gemeenten – bijna twee op de drie – qua bekostiging ouderwets 'Awbz-tje spelen' baart de onderzoekers zorgen: die gemeenten kopiëren grotendeels de werkwijze van de Awbz. Het is volgens Niels Uenk wel minder dan ze vreesden, maar met 60 procent nog altijd veel. 'Als de zorg op die manier wordt afgerekend, blijven de financiële prikkels hetzelfde en verandert er dus niet veel qua efficiëntie. Ik verwacht echter dat er op termijn wel innovaties zullen komen. In de loop van 2015 zal bij de gemeenten die op dat vlak nu al risico's nemen boven tafel komen wat slecht en wat navolgbaar goed werkt.' Durfals zijn er namelijk ook al. Zij voeren in vergaande mate veranderingen door in het aantal producten en de wijze van bekostigen. 'Zij zetten in op een hoge mate van innovatie', aldus Telgen, met alle onzekerheden van dien.

Procedures

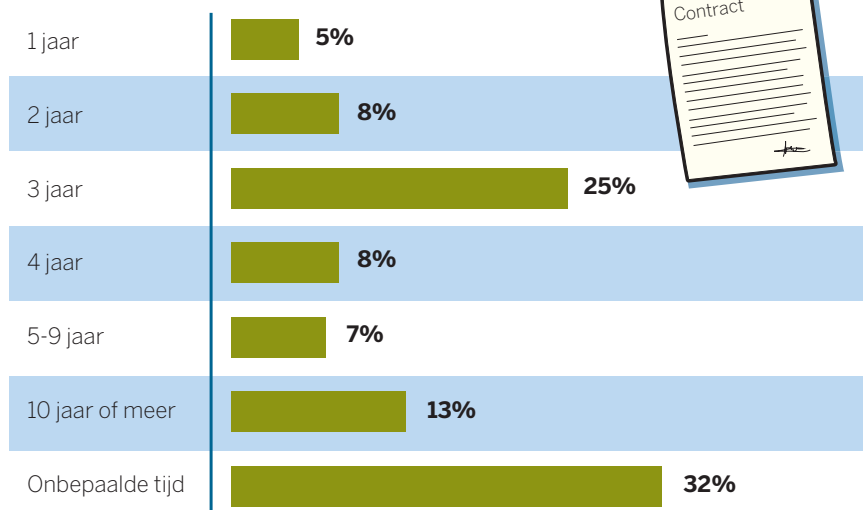
Gemeenten blijken grofweg vier verschillende procedures te gebruiken om tot contracten met zorgaanbieders te komen. In vrijwel alle gevallen is gebruik gemaakt van een procedure, waarbij slechts een beperkt deel van de aanbestedingsvoorschriften hoeft te worden gevolgd. Het meest komt

VERANTWOORDING

In het kader van de decentralisaties in het sociaal domein moeten alle gemeenten contracten sluiten, waarmee begeleiding en jeugdzorg voor haar inwoners worden geregeld. Bijna 200 van de inkoopprocedures en contracten zijn onderzocht door onderzoekers van de Universiteit Twente op de gevolgde procedures en de inhoud. In dit artikel staan de eerste resultaten voor begeleiding, met speciale aandacht voor de inhoudelijke vormgeving van de rol als opdrachtgever door de gemeente.

CONTRACTEN

Aantal contracten naar contractduur, in procenten



Infographic: Ymke Pas

bestuurlijk aanbesteden (61 procent) voor. Daarbij sluiten opdrachtgever en genodigde opdrachtnemers eerst een overeenkomst waarin afspraken staan over onderling overleg en besluitvorming ten aanzien van de opdracht. Vervolgens werken deze partijen gezamenlijk conform deze 'procesafspraken' de eisen en voorwaarden van de opdracht uit. Marktpartijen mogen dus meebeoordelen over de voorwaarden van de opdracht, hoewel de gemeente vetorecht behoudt.

Bij de klassieke aanbesteding (6 procent) publiceert de opdrachtgever de inhoud, eisen en voorwaarden van de opdracht, en nodigt via publicatie marktpartijen uit om voor uitvoering van (een deel van) de opdracht een offerte in te dienen. Marktpartijen dienen een offerte in met aanbod en prijs, en de opdrachtgever gunt de opdracht aan één of meerdere partijen op basis van de beste prijs en kwaliteitselementen. Een variant op de klassieke aanbesteding is het Onderhandelen na indienen van offertes (1 procent). De procedure verloopt identiek aan de klassieke aanbesteding, maar na de selectie van één of meerdere marktpartijen treedt de opdrachtgever met deze marktpartijen in onderhandeling over de prijs. Het Zeeuws model (31 procent) tenslotte is een variant op de klassieke aanbesteding, waarbij de gemeente niet alleen alle inhoudelijke voor-

waarden bepaalt, maar ook de prijs die de opdrachtgever voor uitvoering van dienstverlening zal betalen. Alle marktpartijen die aan de voorwaarden en prijs willen voldoen krijgen een raamcontract, en in een later stadium worden deelopdrachten (zorgverlening aan individuele cliënten) onder de raamcontractanten verdeeld.

Looptijd

Veel variatie blijkt er te zijn wat betreft de looptijd van de afgesloten contracten (zie grafiek). 'Enerzijds kiezen veel gemeenten voor korte contracten van bijvoorbeeld één jaar met de optie tot verlenging voor enkele jaren. Anderzijds zijn er veel gemeenten die juist uitzonderlijk langdurige contracten afsluiten', aldus de onderzoekers. Met name gemeenten die aanbesteden volgens de methodiek van bestuurlijk aanbesteden, kiezen voor contracten met looptijd van meer dan 10 jaar, en zelfs met looptijd voor onbepaalde termijn. Bij deze langdurige contracten worden overigens wel consequent bepalingen opgenomen die tussentijdse toetreding van nieuwe marktpartijen en tussentijdse uittreding van bestaande contractanten mogelijk maken. Die uitstap-voorziening ten spijt, verbaast Uenk zich over de keuze voor langjarige contracten. In april 2016 worden immers nieuwe Europese regels van kracht, die niet sporen met de huidige wijze van langdurig aanbesteden. <