

december 2014

# Vooruitbetaling door gemeenten

*Een tijdelijke oplossing  
in de aanloop  
naar volwaardige  
declaratieprocessen  
in de nieuwe Wmo*

TransitieBureau  
Wmo

# Inhoudsopgave

<b>Aanleiding</b>	<b>3</b>
Inleiding	3
Doel van deze handreiking	3
Leeswijzer	3
<b>1. Vooruitbetaling</b>	<b>4</b>
1.1 Inleiding	4
1.2 Rollen en verantwoordelijkheden	5
<b>2. Stappenplan</b>	<b>7</b>

# Aanleiding

Met de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) zijn gemeenten per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor belangrijke nieuwe taken. Zowel gemeenten als aanbieders zijn daarom intensief met elkaar aan de slag om te komen tot goede overeenkomsten<sup>1</sup> voor het benodigde voorzieningsniveau, passend bij het beschreven beleid en de gewenste inrichting na de decentralisaties. In de overeenkomsten maken gemeenten en aanbieders onder andere afspraken over bekostiging en betalingscondities.

<sup>1</sup> Deze handreiking hanteert het begrip 'overeenkomst' voor de formalisering van afspraken tussen gemeente en aanbieder. Dit betreft zowel de privaatrechtelijke overeenkomst als ook de subsidiebeschikking/subsidieovereenkomst.

Aanbieders hebben voor de uitvoering voldoende werkkapitaal nodig. Voorkomen moet worden dat in de overgang naar het nieuwe stelsel, door liquiditeitsproblematiek de continuïteit van zorg en ondersteuning niet geborgd is. Rekening houdend met een nieuwe betaalwijze door gemeenten, de huidige stand van implementatie van ICT systemen en de inrichting van de administratieve processen kunnen afspraken tussen gemeenten en aanbieders nodig zijn over vooruitbetaling (of bevoorschotting) in 2015.

## Doel van deze handreiking

Dit document beoogt voor gemeenten ten eerste een nadere duiding te geven aan het vraagstuk van werkkapitaalfinanciering en vooruitbetaling. Het beschrijft onder andere de huidige praktijk in de AWBZ. Vanuit dit startpunt laat deze informatiekaart zien op welke wijze gemeenten tot afspraken kunnen komen met aanbieders, mocht dit vanwege de continuïteit van zorg nodig zijn. Uiteraard kunnen lokaal ook andere afspraken worden gemaakt, met begrip voor elkaars belangen, verantwoordelijkheden en mogelijkheden.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat een verdieping en nadere duiding van het vraagstuk. Startend vanuit het begrip dat vooruitbetaling één van de manieren is voor aanbieders om werkkapitaal te financieren, wordt de aard en omvang van het probleem toegelicht. Vanuit de rolverdeling van de partijen wordt een aantal onderwerpen ter uitwerking bij toepassing van vooruitbetaling toegelicht.

# 1. Vooruitbetaling

## 1.1 Inleiding

Aanbieders die zorg en ondersteuning leveren hebben werkkapitaal nodig om de kosten die zij maken te dekken. Werkkapitaal is uit te leggen als de uitgaven van de aanbieder om de zorg en ondersteuning te kunnen leveren. Voorbeelden hiervan zijn de personeelskosten of uitgaven aan derden voor de bedrijfsvoering. Voor zover een aanbieder niet vooraf van een opdrachtgever betaald krijgt voor het te leveren werk, dient de aanbieder het werkkapitaal te financieren. Financiering van werkkapitaal kan in principe uit eigen middelen<sup>2</sup>, door leningen van kapitaalverschaffers (banken of andere vreemd vermogensverschaffers) of doordat de opdrachtgever een lening of voorschot verstrekt aan de aanbieder voor het nog uit te voeren werk.

<sup>2</sup> Als gevolg van subsidie-eisen die opdrachtgevers stellen aan aanbieders, hebben sommige aanbieders geen mogelijkheden om zelf werkkapitaal uit eigen middelen te financieren

Sinds de invoering van gestandaardiseerde prestaties in de AWBZ (de ZZP's en de extramurale zorgproducten) maken zorgkantoren in deze taal productieafspraken (p\*q) met de aanbieders. Omdat de productieafspraken in de AWBZ vrij stabiel in omvang zijn, hebben zorgaanbieders en zorgkantoren afgesproken maandelijks vooraf te betalen, uiteraard met mogelijkheid van bijstelling en afrekening achteraf wanneer realisatie afwijkt van de inschattingen vooraf. Halverwege het jaar hanteren de zorgkantoren een zogenaamde herschikkingsprocedure om (sterk) afwijkende realisaties ten opzichte van het inschatte productievolume te corrigeren in de voorschotten voor het resterende deel van het jaar.

In de huidige situatie ontvangen de meeste aanbieders die actief zijn op het gebied van de AWBZ dus een vorm van werkkapitaalfinanciering door middel van een voorschot of vooruitbetaling (hierna: vooruitbetaling). Als zorgaanbieders met gemeenten in het kader van de Wmo 2015 afspraken hebben gemaakt om louter op basis van geleverde ondersteuning te worden betaald, kan voor deze aanbieders een liquiditeitsprobleem gaan ontstaan.

Dit document bouwt voort op het begrippenkader voor bekostigingsvormen die door gemeenten worden gehanteerd bij de inkoop Wmo 2015. De belangrijkste begrippen zijn:

- a. Productiebekostiging: een vorm van bekostiging waarbij de gemeente met een aanbieder vooraf diensten, activiteiten of trajecten definieert. De betaling vindt plaats overeenkomstig de per dienst, activiteit, arrangement of traject overeengekomen prijs (ook wel p\*q-bekostiging zijn).
- b. Functiegerichte bekostiging: een vorm van bekostiging waarbij een gemeente betaalt voor de beschikbaarheid van een met een aanbieder overeengekomen functie. Dit wordt ook wel lump-sum bekostiging genoemd. Vaak kiezen gemeenten ervoor subsidies te verstrekken voor dit type functies. Voorbeelden zijn maatschappelijke opvang en buurtwerk. Aan deze bekostiging kan ook een vorm van variabele of resultaatafhankelijke beloning worden toegevoegd.
- c. Populatiegerichte bekostiging: een vorm van bekostiging waarbij de gemeente met een aanbieder voor een afgebakende groep burgers (deelpopulatie of geografische afbakening) een maatschappelijke taak of opdracht overeenkomt en deze betaalt voor het behaalde (meetbare) resultaat bij deze maatschappelijke taak of opdracht voor deze groep. Dit is een bijzondere vorm van functiegerichte bekostiging waarbij de afrekening in belangrijke mate afhankelijk is van de behaalde uitkomsten.

Hierbij zijn vaak voorkomende betalingscondities:

- **Betaling per maand vooraf:** De opdrachtgever betaalt een deel van het beoogde bedrag per jaar maandelijks vooraf. Eventueel houdt de opdrachtgever een deel achter dat na verantwoording, of indien voldaan is aan bepaalde voorwaarden, wordt betaald (bijvoorbeeld 10%) of het deel dat is gekoppeld aan het beoogde resultaat (bij populatiegerichte bekostiging). Deze vorm van betaling past op natuurlijk wijze bij functiegerichte of populatiegerichte bekostiging omdat daar het beoogde bedrag vooraf duidelijk is. Voor gemeenten is dit een veel voorkomende betalingsconditie, met name in subsidies.
- **Betaling van uitgevoerde werkzaamheden per maand of kwartaal achteraf:** In overeenkomsten op basis van productiebekostiging dienen aanbieders te registreren welke in de overeenkomst gedefinieerde prestaties als uren, zittingen, verblijfsdagen worden gerealiseerd. Soms is deze registratie gekoppeld aan een traject voor een cliënt, maar dat hoeft niet. Uit deze registratie maakt de aanbieder een telling die de basis vormt voor de factuur voor verrichtte diensten. Deze factuur kan de aanbieder per maand of per kwartaal opstellen, eventueel gespecificeerd per cliënt.
- **Betaling per cliënt na afsluiting van de behandeling, zorg of ondersteuning:** In overeenkomsten op basis van productiebekostiging kan de opdrachtgever kiezen voor betaling bij afronding van de werkzaamheden voor een cliënt. Deze vorm van betaling komt binnen de Wmo niet veel voor.

Bij functiebekostiging of populatiegerichte bekostiging maakt vooruitbetaling vaak een standaard onderdeel uit van de overeenkomst.

Bij productiebekostiging is een vorm van vooruitbetaling niet vanzelfsprekend. Als partijen dit wel nodig achten, moet dat expliciet worden vastgelegd. Voorwaarde is ook dat er dan productieafspraken of inschattingen van de verwachte productie per maand, kwartaal of jaar beschikbaar zijn, bijvoorbeeld op basis van GO bestanden.

Als gemeenten kiezen voor dezelfde systematiek van betalen als de huidige praktijk in de AWBZ, dan wordt het niveau van vooruitbetalen gehanteerd dat de aanbieders op dit moment gewend zijn: "betaling per maand vooraf".

Voorwaarde voor dit soort afspraken is dat tussen gemeente en aanbieder een voldoende betrouwbare inschatting van het zorgvolume gemaakt kan worden. Wanneer dit niet het geval is, bijvoorbeeld omdat het aantal cliënten te klein is, kan de aanbieder aan de gemeente vragen om te betalen per cliënt voor aanvang van de behandeling, zorg of ondersteuning. Ook kan worden afgesproken dat bijvoorbeeld 80% of 90% van de geraamde productie vooruit wordt betaald, zodat er een veiligheidsmarge is als de productie lager uitvalt.

## 1.2 Rollen en verantwoordelijkheden

Gegeven de hiervoor geschetste huidige gang van zaken in de AWBZ en de bekostigingsvormen van gemeenten hebben de belanghebbenden verschillende rollen. In deze paragraaf zijn deze beknopt toegelicht.

### Rijk

Het ministerie van VWS borgt in 2014 als stelselverantwoordelijke de voorbereiding van de transitie en geeft daarbij ondersteuning aan partijen om tot werkbare afspraken te komen in 2015 en verder. Met de landelijke partijen en VWS zijn werkafspraken gemaakt over de transitie Hervorming Langdurige Zorg o.a. over het voorkomen van onbedoelde effecten op liquiditeit door bv goede afspraken over vooruitbetaling, ICT en het administratieve proces.

### Gemeenten

De gemeente is opdrachtgever van de aanbieder die zij contracteert of subsidieert. In de rol van opdrachtgever kan de gemeente kiezen om vooruit te betalen, maar dit is geen verplichting. Voor de gemeente is het van belang om af te wegen welke maatregelen nodig zijn om te zorgen voor de continuïteit van de zorg en zorginfrastructuur ('zachte landing'). In dat verband is het belangrijk dat de gemeente goed kijkt welke afspraken aanbieders in de huidige stelsels met opdrachtgevers hebben gemaakt en welke impact de huidige en toekomstige overeenkomsten hebben op aanbieders die (mede) moeten zorgen voor continuïteit van zorg. Gemeenten dienen rekening te houden met de continuïteitsrisico's waarmee aanbieders te maken kunnen krijgen bij de overgang naar de nieuwe bekostigingsvormen.

Tijdige betaling van geleverde zorg en ondersteuning door gemeenten is een randvoorwaarde om continuïteitsrisico's te voorkomen. Als gegevensuitwisseling met aanbieders en het declaratie- en betalingsproces nog niet volledig zijn ingeregeld, zijn afspraken over vooruitbetaling des te belangrijker om liquiditeitsproblemen te voorkomen.

### Aanbieders

Aanbieders zijn verantwoordelijk voor het leveren van goede hulp, ondersteuning en zorg en een gezonde bedrijfsvoering van hun organisatie. Onderdeel daarvan is het zorgen voor doelmatige en robuuste financiële huishouding waar financiering van werkkapitaal onderdeel van uitmaakt. Daarnaast is het van belang dat aanbieders gemeenten informeren over hun (on)mogelijkheden voor werkkapitaal financiering anders dan de huidige afspraken en meedenken over praktische oplossingen hiervoor.

Van belang is dat aanbieders zich goed voorbereiden door gemeenten te informeren over – gegeven de voorgestelde bekostigingsvorm en betalingsritme – wat de omvang is van het minimale werkkapitaal dat een aanbieder nodig heeft. En daarvan afgeleid welke oplossingen er zijn om dit werkkapitaal te financieren, welke rol de aanbieder hierbij van de gemeente verwacht en welke financiële risico's er (kunnen) ontstaan.

Daarnaast is het van belang dat aanbieders ook voor de langere termijn nadenken over werkkapitaal financiering.

# 2.

## Stappenplan

Bij de nadere uitwerking van vooruitbetaling door gemeenten aan aanbieders moet een aantal vragen worden beantwoord:

- Gedurende welke periode wordt vooruitbetaald?
- Wat is de hoogte van de vooruitbetaling?
- Wat zijn de voorwaarden voor vooruitbetaling?
- Hoe wordt de vooruitbetaling verrekend?

### Gedurende welke periode wordt vooruitbetaald?

Hoe wordt vastgesteld voor welke periode afspraken worden gemaakt over vooruitbetaling?

Er zijn op hoofdlijnen twee varianten mogelijk:

- De periode wordt bij aanvang vastgesteld (een maand – een jaar)
- De periode is afhankelijk van de voortgang die wordt gemaakt met de implementatie van de administratieve processen en ict.

Doorslaggevende factor bij het vaststellen van de periode is het doel waarvoor de vooruitbetaling plaatsvindt. In de tweede variant wordt specifiek toegewerkt naar het zo spoedig mogelijk betalen op basis van de declaratie. Maak in de afspraken ook expliciet op welke datum de vooruitbetaling plaatsvindt. In veel gevallen vindt dit rond de 20<sup>ste</sup> van de maand plaats.

Bij het bepalen van de periode van de vooruitbetaling kan het zinvol zijn om na te gaan hoe omliggende gemeenten met dit onderwerp omgaan.

### Wat is de hoogte van de vooruitbetaling?

Hoe kan de hoogte van het bedrag van vooruitbetaling worden bepaald? Hier zijn verschillende varianten mogelijk. Het bedrag kan worden gebaseerd op:

- 20/365 van het overeengekomen inkoopvolume op maand-, kwartaal- of jaarbasis. Daarmee is het een vooruitbetaling voor reeds geleverde maar nog niet gedeclareerde zorg.
- 1/12 van het overeengekomen inkoopvolume op maand-, kwartaal- of jaarbasis. Daarmee is het een vooruitbetaling per maand.
- een percentage van de geraamde productie per periode, bijvoorbeeld 80% of 90%. Hiermee beschikt de gemeente over een veiligheidsmarge als de uiteindelijke productie lager uitvalt en wellicht een extra motivatie om snel de administratieve processen goed op gang te brengen (mits dit het doel is van vooruitbetaling)
- een voldoende betrouwbare inschatting van het zorgvolume. Hiervoor kan worden gekozen als er geen inkoopvolume is overeengekomen.
- Een bedrag per cliënt voor aanvang van de behandeling, zorg of ondersteuning. Hiervoor kan worden gekozen als het aantal cliënten te klein is om een goede inschatting te maken.
- Als het bedrag per vooruitbetaling bijvoorbeeld kleiner is dan 10.000 euro, kan de gemeente ook overwegen om geen vooruitbetaling toe te passen.

Als de vooruitbetaling dient als financiering voor het werkkapitaal en voor een langere periode wordt aangegaan, dan is het raadzaam om na te denken op welke wijze de vooruitbetaling op een passende wijze kan worden afgebouwd. Er zijn gemeenten die hiervoor reeds afspraken met zorgaanbieders hebben gemaakt. Zie het voorbeeld van de gemeente Enschede en omliggende gemeenten in de databank praktijkvoorbeelden van de VNG.

#### **Wat zijn de voorwaarden voor vooruitbetaling?**

Bij het verstrekken van vooruitbetaling is het zinvol een aantal voorwaarden in acht te nemen, zoals:

- Zonder inkoopovereenkomst tussen gemeente en de aanbieder kan geen sprake zijn van vooruitbetaling. Ga daarbij altijd na of er wellicht in de inkoopovereenkomst al afspraken zijn gemaakt over vooruitbetaling.
- De vooruitbetaling is te allen tijde geheel of gedeeltelijk opeisbaar door de gemeente, door middel van schriftelijke mededeling van de gemeente. Hierbij dient de gemeente wel aannemelijk te maken dat er meer geld vooruit is betaald dan vergoed zou worden voor rechtmatig geleverde zorg en/of er redenen zijn om aan te nemen dat dit geld niet kan worden terugbetaald. Het opgeëiste bedrag van de vooruitbetaling is door de schriftelijke mededeling opeisbaar en dient terstond door de zorgaanbieder te worden voldaan.
- In de afspraken dient ook een clause te worden opgenomen in geval de aanbieder in surseance van betaling of faillissement terecht komt.
- In de voorwaarden kunnen ook afspraken worden gemaakt over verpanding van vorderingen van de aanbieder op de gemeente, bijvoorbeeld dat vordering voor geleverde of nog te leveren zorg aan de burgers van de gemeente op geen enkele wijze door de zorgaanbieder aan derden mogen worden verkocht, vervreemd, in eigendom tot zekerheid overgedragen en / of verpand worden. Teneinde werkkapitaalfinanciering wel mogelijk te maken, kan de gemeente wel met verpanding van vorderingen instemmen, mits die bank er, voor zover nodig, mee instemt, dat de gemeente haar vorderingen op de zorgaanbieder met betrekking tot de vooruitbetaling in relatie tot de daadwerkelijk geleverde zorg verreken met de aan de bank verpande vordering.
- De aanbieder moet een gemeente alle informatie verschaffen die redelijkerwijs nodig is ten aanzien van het verstrekken van de vooruitbetaling. Als gemeente kan een lijst met cliënten worden opgevraagd en de bijbehorende geleverde prestaties.
- Voor een tijdige uitvoering van het proces van vooruitbetaling en het gestand kunnen doen van de toezegging tot betaling van een vooruitbetaling kan de gemeente eisen stellen aan de tijdigheid van aanlevering van alle noodzakelijke informatie.

#### **Hoe wordt de vooruitbetaling verrekend?**

Er dienen goede afspraken te worden gemaakt over de wijze waarop de vooruitbetaalde bedragen verrekend worden met de daadwerkelijk geleverde ondersteuning. Het verdient de voorkeur om expliciet met de aanbieder afspraken te maken over de verantwoording van op cliëntniveau geleverde prestaties vanaf 1 januari 2015. Hierbij kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat zodra de administratieve processen en ict bij beide partijen gereed zijn, de aanlevering van declaratieberichten en retourinformatie wordt opgestart met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2015. De goedgekeurde declaraties kunnen dan per maand worden afgevinkt met de vooruitbetaalde bedragen.



Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. Het ministerie van VWS en de VNG kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

De handreiking Vooruitbetaling door gemeenten is een publicatie van het TransitieBureau Wmo van het ministerie van VWS en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en is tot stand gekomen met ondersteuning van Significant.



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Invoering Wmo  
[www.invoeringWmo.nl](http://www.invoeringWmo.nl)

**Auteur**  
Martijn Mallie

**Vormgeving**  
KRIS KRAS  
context, content and design

© Rijksoverheid | december 2014