Advies

Onderzoek resultaatgericht indiceren en financieren
Gemeenten Oss, Landerd, Boekel, Bernheze, Meierijstad, Boxmeer, Sint Anthonis

6 mei 2019

Victor
Keesomstraat 10-D l Alkmaar
Nevelgaarde 40 l Nieuwegein
Postbus 9093
1800 GB Alkmaar
T: 072 528 0036
E: contact@victoradvocaten.nl

Dit project is in behandeling bij:

T.H.G. (Tim) Robbe
E: robbe@victoradvocaten.nl
T: 06 425 855 02

Victor

Samenvatting

Tussen 1 januari 2019 en 23 mei 2019 voerden wij een onderzoek uit naar het resultaatgericht indiceren en financieren van de voorziening huishoudelijke verzorging van de gemeenten Oss, Landerd, Boekel, Bernheze, Meierijstad, Boxmeer en Sint Anthonis (‘de gemeenten’). De reden voor het onderzoek was tweeledig. Uit eerder (ook door ons) uitgevoerde consultaties met gecontracteerde aanbieders voor het vaststellen van een redelijk tarief bleek dat aanbieders gemiddeld significant minder uren leveren dan de gemeenten gebruikten bij het vaststellen van de tarieven voor de resultaatgerichte financiering. Daarnaast heeft de Centrale Raad van Beroep enkele richtinggevende uitspraken gedaan over het rechtszekerheidsbeginsel en het resultaatgericht indiceren (wat iets anders is dan resultaatgericht financieren). Op basis van deze uitspraken is het huidige beleid van de gemeenten juridisch niet langer houdbaar.

Lopende het onderzoek heeft de minister een brief gestuurd aan de Tweede Kamer waarin hij voorstelt de wet aan te passen en de ‘resultaatgerichte’ werkwijze daarin op te nemen. Er zijn nog veel onzekerheden over dit wetgevingstraject wat het uitbrengen van een duidelijk advies geen sinecure maakt.

Hierna presenteren wij niettemin ons onderzoek en het advies. Het onderzoek is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk beschrijven wij het huidige beleid van de gemeenten, met daarbij de doelstellingen en uitgangspunten. In hoofdstuk 2 beschrijven wij de juridische, financiële en inhoudelijke implicaties als de gemeenten vasthouden aan het huidige beleid. In hoofdstuk 3 laten wij zien welke wijzigingen op het beleid mogelijk zijn en tot welke vier scenario’s dit leidt. In hoofdstuk 4 analyseren wij de vier scenario’s op verschillende punten, te weten i) financiële risico’s, ii) financiële kansen, iii) inhoudelijke risico’s, iv) inhoudelijke kansen, v) effecten op huidige contracten, vi) effecten ten aanzien van cliënten, vii) mogelijke obstakels, viii) reële kostprijs en ix) juridische houdbaarheid.

De bestuurders hebben aangegeven vooral een juridisch en financieel houdbaar beleid te willen voeren op de voorziening huishoudelijke verzorging. Na analyse van de scenario's, komen wij daarom tot het volgende advies:

1. Neem als gemeente zelfstandig een besluit om scenario 0 (deels: resultaten, maar geen uren indiceren) of scenario 1 (deels: resultaten en uren indiceren) uit te voeren. De onderliggende werkwijze (ondersteuningsplan als grondslag voor de beschikking) blijft voor alle gemeenten gelijk.
2. Pas de beleidsregels aan, zodat cliënten ook als de gemeenten daarnaar verwijzen, weten welke objectieve norm ten grondslag ligt aan de genoemde resultaten. Voer ook een onderzoek uit naar die objectieve norm in lijn met de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (en de voorgenomen wetswijziging).
3. Ontwikkel en implementeer een vorm van kwaliteitscontrole.
4. Voer het veiligheidsventiel in de overeenkomsten met aanbieders nog niet door.
5. Als de gemeente kiest voor scenario 0, geef toch uren af in een beschikking als een cliënt daarom vraagt (effectief toepassen van delen van scenario 1). Pas daarbij op voor 'rechtsongelijkheid' tussen cliënten.
6. Evalueer over 1.5 jaar de impact van de voorgenomen wetswijziging en regionale ontwikkelingen en pas het beleid daarop aan.
7. Doe onderzoek naar en ontwikkel een werkproces voor de mogelijkheid scenario 3 (algemene voorziening en een maatwerkvoorziening) op termijn alsnog in te voeren bij één of meer gemeenten.

Tim Robbe
Mei 2019

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

Inhoudsopgave 4

1. Analyse van het huidige beleid 7

1.1 Inleiding 7
1.2 Wat zijn de doelstellingen van de gemeenten met het huidige beleid? 7
1.3 Hoe denken de gemeenten deze doelstellingen te behalen met het beleid? 8
1.3.1 Indicatiestelling 9
1.3.2 Financiering 10
1.4 Welke kanttekeningen zijn te plaatsen bij het huidige beleid? 10

2. Implicaties vasthouden huidige beleid 13

2.1 Inleiding 13
2.2 Juridische implicaties 13
2.2.1 Bestuursrecht 13
2.2.2 Aanbestedingsrecht 15
2.3 Inhoudelijke implicaties 17
2.4 Financiële implicaties 18
2.4.1 De nieuwe loonschaal huishoudelijke verzorging 18
2.4.2 Het abonnementstarief 19
2.5 Samenvatting 21

3. Wijzigingen in beleid en vier scenario's 23

3.1 Inleiding 23
3.2 Uitgangspunten 23
3.3 De vier scenario's 24
3.3.1 Scenario 0: Bestaand beleid handhaven 24
3.3.2 Scenario 1: Resultaatgericht indiceren met uren en financieren op resultaat 26
3.3.3 Scenario 2: Indiceren op uren en financieren op uren 28
3.3.4 Scenario 3: Een resultaatgerichte basismodule en urengerichte extra module 29

4. Analyse van de scenario's 32

4.1 Inleiding 32
4.2 De scenario's 32
4.3 De scenario's geanalyseerd 33

4.3.1 Scenario 0: Bestand beleid handhaven 33
Wat zijn de financiële risico's? 33
Wat zijn de financiële kansen? 33
Wat zijn de inhoudelijke risico's? 34
Wat zijn de inhoudelijke kansen? 34
Wat zijn de effecten ten aanzien van de huidige contracten? 34
Wat zijn de effecten ten aanzien van de cliënten? 34
Wat zijn de mogelijke obstakels? 34
Wat is een reële kostprijs voor aanbieders van huishoudelijke verzorging? 35
Wat is de juridisch houdbaarheid? 35

4.3.2 Scenario 1: Resultaatgericht indiceren met uren en financieren op resultaat 35
Wat zijn de financiële risico's? 35
Wat zijn de financiële kansen? 37
Wat zijn de inhoudelijke risico's? 37
Wat zijn de inhoudelijke kansen? 38
Wat zijn de effecten ten aanzien van de huidige contracten? 38
Wat zijn de effecten ten aanzien van de cliënten? 38
Wat zijn de mogelijke obstakels? 39
Wat is een reële kostprijs voor aanbieders van huishoudelijke verzorging? 39
Wat is de juridisch houdbaarheid? 39

4.3.3 Scenario 2: Indiceren op uren en financieren op uren 39
Wat zijn de financiële risico's? 39
Wat zijn de financiële kansen? 40
Wat zijn de inhoudelijke risico's? 40
Wat zijn de inhoudelijke kansen? 41
Wat zijn de effecten ten aanzien van de huidige contracten? 41
Wat zijn de effecten ten aanzien van de cliënten? 41

Wat zijn de mogelijke obstakels? 42
Wat is een reële kostprijs voor aanbieders van huishoudelijke verzorging? 42
Wat is de juridisch houdbaarheid? 42

4.3.4 Scenario 3: Een resultaatgerichte basismodule en urengerichte extra module 42
Wat zijn de financiële risico's? 42
Wat zijn de financiële kansen? 43
Wat zijn de inhoudelijke risico's? 44
Wat zijn de inhoudelijke kansen? 44
Wat zijn de effecten ten aanzien van de huidige contracten? 45
Wat zijn de effecten ten aanzien van de cliënten? 45
Wat zijn de mogelijke obstakels? 45
Wat is een reële kostprijs voor aanbieders van huishoudelijke verzorging? 46
Wat is de juridisch houdbaarheid? 46

5. Advies 49

5.1 Landelijke en lokale ontwikkelingen 49
5.2 Uitgangspunten leiden tot 'catch 22' 49
5.3 Advies: hybride scenario 0 en (deels) 1 met ontwikkelingsmogelijkheid naar scenario 3 50

1. Analyse van het huidige beleid

1.1 Inleiding

Om tot een goed advies te komen is eerst een analyse nodig van het huidige beleid. Dit hoofdstuk beantwoordt daarom de volgende vragen:

1) Wat zijn de doelstellingen van de gemeenten met het beleid?
2) Hoe denken de gemeenten deze doelstellingen te behalen met het beleid?
    i. hoe indiceren de gemeenten?
    ii. hoe financieren de gemeenten?
3) Welke kanttekeningen zijn te plaatsen bij het huidige beleid?

Om deze vragen te beantwoorden heb ik, na een eerste bijeenkomst met de ambtelijke werkgroep op 16 januari 2019, zeer veel documenten gevraagd én toegestuurd gekregen van de verschillende gemeenten. Naast verordeningen, beleidsregels en beleidsdocumenten, heb ik ook bijvoorbeeld financiële informatie en verslagen van gesprekken met aanbieders ingezien.

1.2 Wat zijn de doelstellingen van de gemeenten met het huidige beleid?

In 2014 bereidde het Rijk zich voor op de decentralisatie van taken in het sociaal domein. De toenmalige staatssecretaris Van Rijn wilde op dat moment ook een grote bezuiniging doorvoeren op de voorziening huishoudelijke verzorging. Uiteindelijk stelde hij een korting vast van 40%. De gemeenten in Nederland moesten met deze bezuiniging aan de slag. Op hetzelfde moment dachten de gemeenten in de regio na over het anders inrichten van de voorziening huishoudelijke verzorging. In het nieuwe beleid voor de voorziening wilden de gemeenten in de regio rekening houden

met de aangekondigde bezuiniging, maar vooral ook zorgen voor blijvend juiste en zorgvuldige ondersteuning voor inwoners.

Het nieuwe beleid bestond (en bestaat) uit resultaatgericht indiceren en financieren. Dit nieuwe beleid is sinds 2014 op enkele inhoudelijke onderdelen aangepast. Dit gebeurde bijvoorbeeld door veranderende wetgeving in 2015 met de decentralisatie in het sociaal domein, door het faillissement van een grote aanbieder in 2015 en door uitspraken van de Centrale Raad van Beroep in 2016. Bij de start van de pilot maakte het ondersteuningsplan bijvoorbeeld geen onderdeel uit van de beschikking, maar na de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep in 2016 wel.

De doelstellingen van het beleid zijn echter steeds hetzelfde gebleven. Deze staan in het 'Strategisch rapport' uit 2014 en de 'BMC Evaluatie' van de pilot uit 2015 (p. 7). De doelstellingen zijn later niet aangepast of in aangepaste vorm in documenten te vinden. Zij luiden:

1. Het resultaat is dat de cliënt in staat is een huishouden te voeren.
2. Kanteling van de werkwijze:
   a. De zorgbehoefte van de cliënt is het uitgangspunt. De invulling is maatwerk, zowel op de wat-vraag, de hoe-vraag als op de wanneer-vraag.
   b. De invulling vindt plaats in samenspraak met de cliënt.
   c. De eigen mogelijkheden van de cliënt, de mogelijkheden van zijn/haar netwerk, de grotere zeggenschap van cliënten en de mogelijkheden om taken (weer) te leren, maken onderdeel uit van de maatwerk invulling.
3. Stimuleren van aanbieders tot innovatie.
4. Realiseren van de bezuinigingsdoelstelling.

1.3 Hoe denken de gemeenten deze doelstellingen te behalen met het beleid?

1.3.1 Indicatiestelling

Bij de start van het beleid was nog sprake van een beschikking met een indicatie op hoofdlijnen, ook wel ‘aandachtsgebieden’ genoemd (‘Strategisch rapport’, p. 10). De consulent van de gemeenten moest zich niet bezighouden met de wat-, hoe- en wanneer-vraag. Met deze beschikking op hoofdlijnen kon de cliënt zich melden bij een aanbieder. De coördinator van de aanbieder en de cliënt kenden vervolgens ‘de verplichting om samen met de coördinator van de dienstverlener (…) invulling voor zijn situatie te geven’ aan een nader te bepalen resultaat (‘Strategisch rapport, p. 11). Uren maakten geen deel uit van deze uitwerking.

Door de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 18 mei 2016 is het beleid aangepast (onder andere ‘interne memo Gemeente Oss’). Deze uitspraken leidden ertoe dat een beschikking op hoofdlijnen niet mogelijk bleek. Ook dienen de gemeenten en niet de aanbieders (en cliënten) het laatste woord te hebben over de inhoud van een geconcretiseerde beschikking.

De aangepaste werkwijze passen de gemeenten nog steeds toe (‘Werkinstructie Aanmelding bij aanbieders en ondersteuningsplan aanbieders HV’). Nu voert de consulent met de cliënt het keukentafelgesprek. Er kan dan eerst een beschikking op hoofdlijnen volgen. Die beschikking bevat echter geen aandachtsgebieden, maar ‘resultaatsgebieden’. Een beschikking kan ook pas later volgen. Wél stelt de aanbieder, die de cliënt kiest, een ondersteuningsplan op. Nu toetst de consulent echter vervolgens het plan aan de ‘resultaatsgebieden’ in de beschikking. Als de consulent meent dat het ondersteuningsplan onvoldoende aansluit bij de gewenste resultaten, kan deze een aanpassing vragen van de aanbieder.

Belangrijk is ook de inhoud van de beschikking. De gemeenten passen nog steeds geen uren of urennorm toe in hun beleidsregels (‘Nadere regels Maatschappelijk ondersteuning 2018’, bijlage 1). In plaats daarvan noemen zij bij de gewenste resultaten de activiteiten die de aanbieder kan uitvoeren en een ‘normale’

frequentie van deze activiteiten. Onder frequentie verstaan de gemeenten dan, het aantal keer dat de aanbieder de activiteiten moet uitvoeren binnen een bepaalde tijdsperiode. Op basis van de specifieke behoeften van een cliënt kan de gemeente in de beschikking afwijken van de norm.

1.3.2 Financiering

Bij het opstellen van de pilot, lijken de gemeenten nog uit te gaan van een bedrag voor aanbieders per cliënt per jaar ('Strategische rapport', p. 11). Gaandeweg zijn de gemeenten echter van dit uitgangspunt afgestapt, in ieder geval voor de facturatie. De gemeente betalen –sinds 2018 – een bedrag aan aanbieders per cliënt per periode van vier weken ('overeenkomst maatwerkvoorziening huishoudelijke verzorging 2018' en 'addenda').

De gebruikte financiering valt onder de 'outputgerichte bekostigingssystematiek'. De gemeenten en de aanbieders hebben afspraken gemaakt over het leveren van een prestatie (huishoudelijk verzorging of 'schoon en leefbaar huis') voor een vast bedrag (het bedrag per periode per cliënt).

1.4 Welke kanttekeningen zijn te plaatsen bij het huidige beleid?

Het is zondermeer duidelijk dat de cliënttevredenheid hoog is en dat het aantal bezwaarschriften is te verwaarlozen (zie onder andere 'Wmo rapportages'). Dat is een signaal dat gemeenten en aanbieders wat goed doen. De vraag of per cliënt ook het resultaat steeds is bereikt, is echter lastig vast te stellen, juist omdat monitoring onder andere op cliënttevredenheid, de aanwezigheid van een ondersteuningsplan en het nakomen van afspraken plaatsvindt. Een directe toets op het resultaat zelf vindt niet plaats (zie ook '150901 Uitgangspuntennotitie contracten HV', punt 5a).

De positieve uitkomsten op cliënttevredenheid zijn ook niet direct te herleiden op het resultaatgericht indiceren en financieren

omdat ook gemeenten die niet op deze manier werken deze uitkomsten kennen (ook in de regio, zie ‘Wmo rapportages’). Bovendien is bijvoorbeeld niet gemeten hoeveel cliënten méér gebruik zijn gaan maken van eigen mogelijkheden, of zij dan nog passende ondersteuning krijgen én of dit komt door het gevoerde beleid.

Er zijn inmiddels wel kritische kanttekeningen te plaatsen bij het beleid voor wat betreft de verwachte transformatie en vernieuwing. Met het resultaatgericht indiceren en financieren is een prikkel gelegd bij aanbieders om flexibeler te zijn (in bijvoorbeeld op- en afschalen van de zorg) en kritisch te zijn op het te bereiken resultaat bij cliënten. Dat is in theorie een andere prikkel dan het leveren en factureren van beschikte uren. Uit de documenten blijkt echter dat het bedrag voor aanbieders om op deze wijze te werken steeds is opgehoogd, omdat aanbieders bijna jaarlijks aangeven dat het bedrag te laag is (zie ook ‘150901 Uitgangspuntennotitie contracten HV’, punt 3a; ‘181218 B&W Advies nieuwe tarieven’). In de praktijk lijken de verhogingen vervolgens nauwelijks te leiden tot meer inzet achter de voordeur, waardoor de vraag blijft bestaan of aanbieders wel vernieuwen. De inzet aan uren is sinds 2015 redelijk stabiel en schommelt tussen de 1.4 en 1.9 uur per week gemiddeld (‘CAK gegevens’). Er vinden weliswaar (periodiek) gesprekken plaats met aanbieders over vernieuwing, maar het is onduidelijk wat zij met de door hen ingediende plannen voor innovatie doen.

Een nieuw, fundamenteel debat over het beleid lijkt gezien voorgaande wenselijk. Daarbij zullen de gemeenten de vraag moeten beantwoorden of onderstaande punten in relatie tot de doelstellingen van het beleid (nog steeds) gelden of dat zij deze willen aanpassen:

- De cliënt mag niet de dupe zijn van het gevoerde beleid (alléén maar uren inleveren).
- De cliënt moet de zorg krijgen die passend is.

- Er is grip op de inzet achter de voordeur (sturing vanuit gemeenten mogelijk).
- De samenwerking met de huidige aanbieder moet blijven bestaan.
- De wettelijke plicht vormt de basis voor passende zorg, maar de gemeenten doen ook méér voor cliënten en kunnen dat duidelijk omschrijven.
- Er is onder cliënten sprake van draagkracht en draaglast naar evenredigheid.

Met duidelijke uitspraken op deze uitgangspunten in relatie tot de doelstellingen van het beleid kunnen de gemeenten het huidige beleid herzien of nieuw beleid formuleren.

2. Implicaties vasthouden huidige beleid

2.1 Inleiding

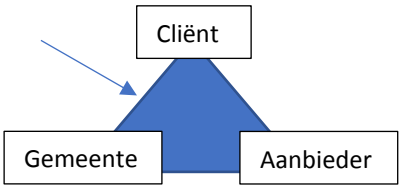
Een eerste analyse van het beleid zoals verwoord in hoofdstuk 1 is besproken met de gemeenten. De volgende stap bestaat uit het schetsen van de implicaties van het vasthouden aan het huidige beleid. Dit hoofdstuk beschrijft de implicaties van het vasthouden aan het huidige beleid van resultaatgericht indiceren en financieren. Daarbij ga ik zowel in op:

i) juridische implicaties;
ii) inhoudelijke implicaties; en
iii) financiële implicaties.

2.2 Juridische implicaties

2.2.1 Bestuursrecht

Het bestuursrecht is van toepassing op de relatie cliënt – gemeente (meer specifiek: het bestuursorgaan college van B&W). Het resultaatgericht indiceren, dat ziet op het vastleggen van individuele rechten en plichten van cliënten, moet dus niet alleen voldoen aan de Wmo 2015, maar ook aan de Algemene wet bestuursrecht (en (ongeschreven) beginselen van behoorlijk bestuur).



Op dit moment is het duidelijk dat het resultaatgericht indiceren voor de voorziening huishoudelijke ondersteuning zonder ook uren op te nemen in de beschikking, onrechtmatig is. Volgens een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 oktober 2018 (ECLI:NL:RBZWB:2018:4312) voldoen deze beschikkingen niet aan

het rechtszekerheidsbeginsel. Omdat geen uren zijn opgenomen in de beschikking, weet de cliënt niet waar hij aan toe is.

Het staat gemeenten vrij om in beleidsregels te omschrijven wat een ‘schoon en leefbaar huis’ is, maar daarbij genoemde normtijden moeten wel op deugdelijk onderzoek berusten. Uit twee volgende uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 10 december 2018 (ECLI:NL:CRVB:2018:3835 en ECLI:NL:CRVB:2018:3838) blijkt dat in het land gebruikte onderzoeken van KPMG en van bureau HHM als deugdelijk zijn aan te merken. Als gemeenten echter gebruik willen maken van die onderzoeken, dan moeten de beleidsregels wel dezelfde zijn als die waarvoor de onderzoeken door KPMG en bureau HHM zijn uitgevoerd. Dat was in deze uitspraken van de Centrale Raad van Beroep niet het geval en daarmee waren de afgegeven beschikkingen alsnog onrechtmatig.

De beschikkingen van de gemeenten in de regio bevatten geen uren. Deze beschikkingen zijn daarom onrechtmatig. De beleidsregels bevatten bovendien geen urennorm. De gemeenten kunnen geen rechtmatige beschikkingen afgeven op basis van deze beleidsregels.

Een juridische implicatie van het huidige beleid, als de gemeenten dat niet veranderen, is dan ook een voortdurende onrechtmatigheid in de beschikkingenpraktijk. Aangezien de Centrale Raad van Beroep duidelijkheid heeft gegeven over de interpretatie van de Wmo 2015 en de van toepassing zijnde beginselen van behoorlijk bestuur (deels gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht), is het bewust in stand houden van het huidige beleid onbehoorlijk bestuur. Dit kan uiteindelijk – in het meest verstrekkende geval – ook leiden tot civielrechtelijke, persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders van gemeenten als cliënten hierdoor werkelijk schade leiden (artikel 6:162 BW).

De minister stuurde op 12 april 2019 een brief aan de Tweede Kamer waarin hij aangeeft de Wmo 2015 te willen aanpassen om

resultaatgericht indiceren toch mogelijk te maken. Bij deze brief zijn drie juridische kanttekeningen te plaatsen.

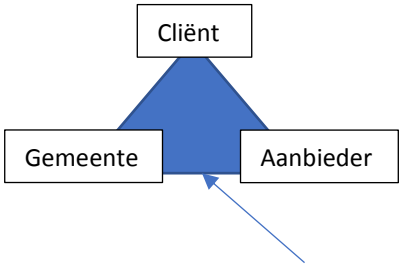
Ten eerste is de wet nog niet aangepast. Pas als dat is gebeurd, is geen sprake meer van een onrechtmatigheid in de beschikkingenpraktijk zoals hiervoor beschreven.

Ten tweede is het de vraag of de wetswijziging werkelijk leidt tot het opheffen van het bezwaar van de Centrale Raad van Beroep. De juridische argumentatie van de Centrale Raad ziet namelijk op het rechtszekerheidsbeginsel en niet op de Wmo 2015 ‘an sich’. Ook met een aanpassing van de Wmo 2015 is het de vraag of de Centrale Raad akkoord gaat met de voorgestelde werkwijze.

Ook als de minister het resultaatgericht indiceren wel juridisch mogelijk maakt, ook volgens de Centrale Raad, dan betekent dit ook dat i) gemeenten gebruik moeten maken van een objectieve urennorm zoals goedgekeurd door de Centrale Raad (dat hebben de gemeenten nu niet (allemaal)) en dat ii) de gemeenten ook werkelijk de kwaliteit bij inwoners moeten toetsen (dat doen de gemeenten nu evenmin).

2.2.2 Aanbestedingsrecht

Het aanbestedingsrecht (en het contractenrecht) is van toepassing op de relatie aanbieder – gemeente, als de gemeente gebruik maakt van een zogenaamde ‘overheidsopdracht’ om diensten in te kopen bij de aanbieder. De gemeenten in de regio maken gebruik van een ‘overheidsopdracht’ en dus is het aanbestedingsrecht van toepassing.



Sinds 2012 is in de Nederlandse Aanbestedingswet 2012 het zogenaamde proportionaliteitsbeginsel verankerd (artikel 1.10). Een bij Algemene maatregel van bestuur vastgestelde 'Gids Proportionaliteit' beschrijft hoe dit beginsel toepassing moet krijgen. In de Gids is in voorschrift 3.9A opgenomen dat een aanbestedende dienst het risico in een contract moet alloceren bij de partij die dat het beste kan dragen. Afwijking van dit voorschrift is mogelijk, maar dat moet dan gemotiveerd. Waarbij natuurlijk nog steeds geen strijd mag ontstaan met het proportionaliteitsbeginsel 'an sich'.

Met het resultaatgericht financieren krijgen aanbieders een vast geldbedrag per periode van vier weken per cliënt. Uitgangspunt van het beleid is dat de aanbieder vervolgens met de cliënt bepaalt wat er moet gebeuren. Zolang tijdseenheden geen deel uitmaken van de beschikking aan de cliënt, heeft de aanbieder invloed op de te leveren tijdseenheden. Daarmee heeft hij ook invloed op het financieel risico. Omdat echter de Centrale Raad van Beroep nu heeft vastgesteld dat tijdseenheden in de beschikking moeten staan, verliest de aanbieder die invloed. De aanbieder moet immers binnen het periodieke bedrag de beschikte uren leveren. De gemeenten zijn dan weer aan zet, omdat zij het aantal uren moeten gaan beschikken. De huidige resultaatgerichte financiering legt dus het financieel risico bij de aanbieder, terwijl de gemeenten dat het beste kunnen dragen. Daarmee is het resultaatgerichte financieren in strijd met het proportionaliteitsbeginsel.

De strijd met het proportionaliteitsbeginsel is nog sterker omdat gemeenten inmiddels verplicht zijn een redelijk tarief te betalen conform artikel 2.6.6 Wmo 2015 jo. artikel 5.4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. Als de aanbieder geen invloed heeft op de te leveren uren, dan kan dat in individuele gevallen betekenen dat hij veel meer uren moet leveren dan de generieke prijsstelling per cliënt toelaat gezien de redelijkheid van een tarief. Daarmee kan het tarief ook in strijd komen met de wettelijke plicht voor gemeenten een redelijk tarief te betalen.

De juridische implicatie van het huidige beleid is dan ook dat, zeker in individuele gevallen waarbij een aanbieder meer moet leveren dan gemiddeld, de resultaatgerichte financiering in strijd is met het aanbestedingsrechtelijke proportionaliteitsbeginsel. Deze onrechtmatigheid kunnen de gemeenten wegnemen door een zogenaamde 'veiligheidsventiel' in de contractering op te nemen. Dat ventiel maakt het mogelijk dat gemeenten de prijsstelling ophogen voor aanbieders die aantonen niet meer te kunnen leveren bij een individuele cliënt binnen de generieke prijsstelling.

Een dergelijk ventiel maakt nu geen deel uit van de overeenkomsten. Wel is onlangs afgesproken dat aanbieders en gemeenten steeds met elkaar in gesprek blijven over het tarief (zie ook paragraaf 2.3 'financiële implicaties'). Dat is echter onvoldoende om proportionaliteit te garanderen.

Ook als de minister de Wmo 2015 aanpast, blijft deze aanbestedingsrechtelijke kwestie spelen. De aanbieder kan dan wel met uren 'schuiven', waarmee hij deels risico's kan beheersen, maar ook dat moet binnen redelijke grenzen gebeuren. Zodra sprake is van disproportionaliteit, moet een ventiel uitkomst blijven bieden.

2.3 Inhoudelijke implicaties

De inhoudelijke implicaties van het vasthouden aan het huidige beleid zijn eigenlijk het meest simpel te beschrijven. Vanaf de introductie van de pilot is de cliënttevredenheid onverminderd hoog en is het aantal bezwaarschriften te verwaarlozen. In het eerste jaar was een groot deel van de cliënten tevreden over het resultaat, maar ontevreden over de snelle terugval in het aantal uren aan hulp ('BMC Evaluatie' in 2015). Hoewel de klachten over het aantal uren dat cliënten ontvangen blijven, heeft dat geen effect op de al genoemde cliënttevredenheid. Wij mogen dan ook aannemen dat het huidige beleid in stand houden eenzelfde

cliënttevredenheid zal blijven laten zien. Het aantal bezwaarschriften neemt mogelijkerwijs wel toe. Dit gebeurt nu bijvoorbeeld ook in de gemeente Eindhoven waar – via vakbonden – cliënten massaal bezwaar aantekenen tegen hun beschikking zonder uren. Het is niet te voorspellen wat een dergelijk massaal bezwaar voor invloed zal hebben op de cliënttevredenheid. Dat zal mede afhankelijk zijn van hoe de gemeenten daar dan op reageren.

2.4 Financiële implicaties

2.4.1 De nieuwe loonschaal huishoudelijke verzorging

Op 1 april 2018 is voor aanbieders een nieuwe loonschaal huishoudelijke verzorging in werking getreden (artikel 3.2A cao VVT 2018-2019). Voorheen waren medewerkers huishoudelijke verzorging ingeschaald in FWG10 (voor lichte huishoudelijke verzorging) of FWG15 (voor zwaardere huishoudelijke verzorging). Medewerkers die huishoudelijke verzorging uitvoeren hebben echter sinds 1 april 2018 een eigen loonschaal.

De reden voor een nieuwe loonschaal is de druk op lonen van medewerkers die is ontstaan na verschillende aanbestedingsrondes huishoudelijke verzorging in het hele land de afgelopen jaren. Niet alleen is daarvoor een nieuwe loonschaal ontwikkeld, maar ook een regeling dat elke werknemer automatisch elk jaar een periodiek klimt in die schaal. Per 1 oktober 2018 verdienen medewerkers in de hoogste periodiek EUR 2.105,53 per maand.

Onder paragraaf 2.1.2 is al even de verplichting voor gemeenten aangestipt om een redelijk tarief te betalen op basis van artikel 2.6.6 Wmo 2015 jo. artikel 5.4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. Door het jaarlijks klimmen in periodieken van de loonschaal van personeel, stijgt het redelijke tarief dat gemeenten moeten betalen ook (minimaal) jaarlijks. Het blijft namelijk lastig voor aanbieders om nieuw personeel te werven dat voor een stabiele balans zou kunnen zorgen in de inschaling van personeel.

In het huidige beleid betalen de gemeenten in de regio niet een uurtarief, maar een cliëntbedrag per periode. Als het mogelijk is voor aanbieders om binnen dat bedrag het aantal te leveren uren te beïnvloeden (of: te verlagen), is het mogelijk voor hen te voldoen aan salarisverplichtingen die voortvloeien uit de nieuwe loonschaal. Het lijkt er ook op dat aanbieders juist dat de afgelopen jaren hebben gedaan.

Een cliëntbedrag per periode bestaat uit een p x q berekening, waarbij de 'p' zal moeten voldoen aan de eisen van een redelijk tarief aangezien de 'q' niet meer door aanbieders is te beïnvloeden (of, bij een wetswijziging, slechts binnen redelijke grenzen). De beschreven ontwikkelingen in de loonschaal als belangrijkste onderdeel van een redelijke kostprijsberekening zullen daarin dan (moeten) doorwerken. Omdat de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep beschreven in paragraaf 2.1.1 de beïnvloeding van het aantal te leveren uren door de aanbieder onmogelijk maken (en bij een wetswijziging, slechts binnen redelijke grenzen), kan het huidige beleid niet meer zorgen voor financiële houdbaarheid van het systeem, ook niet aan de zijde van aanbieders. Ook in de voorgenomen wetswijziging lijkt overigens sprake te moeten zijn van een objectieve norm (uiteindelijk gebaseerd op tijdseenheden).

2.4.2 Het abonnementstarief

Op 1 januari 2019 is het zogenaamde 'abonnementstarief' in werking getreden. De belangrijkste aanleiding voor de invoering van het abonnementstarief is volgens de wetgever het beperken van de stapeling van zorgkosten voor mensen. Met name voor mensen die geen beroep kunnen doen op gemeentelijke minimaregelingen en gemeentelijke collectiviteiten voor sociale minima en minder profiteren van landelijke regelingen zoals de zorgtoeslag ('Memorie van toelichting').

Het abonnementstarief houdt in dat elke cliënt die een maatwerkvoorziening ontvangt, daarvoor standaard een eigen

bijdrage betaalt van EUR 17,50 per vier weken. Het inkomen of vermogen van de cliënt speelt geen rol meer bij het vaststellen van de eigen bijdrage.

De precieze effecten van de introductie van het tarief zijn onbekend. Wel is kritiek geuit door zowel de VNG als de Raad van State. Waar de VNG een ‘aanzuigende werking’ verwacht van het nieuwe systeem, waarschuwt de Raad van State voor het opheffen van een ‘remmende werking’ van het oude systeem.

De aanname van VNG en de Raad is dat er cliënten zijn die nu geen aanvraag indienen voor een maatwerkvoorziening omdat zij de eigen bijdrage te hoog vinden. Met het abonnementstarief zou die drempel verdwijnen. Daardoor zouden ook cliënten die nu zelf ondersteuning betalen zich gaan melden bij de gemeente voor ondersteuning, aangezien het abonnementstarief lager is dan wat ondersteuning hen nu kost.

Op dit moment zijn er natuurlijk geen cijfers – ook niet bij de gemeenten in de regio – over inwoners die ondersteuning nodig hebben, maar die niet aanvragen omdat zij deze zelf betalen. Dat moet dan gaan om inwoners die als zij een aanvraag zouden indienen ook werkelijk in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening. De wetgever merkt namelijk – naar mijn mening terecht – op dat “Gemeenten (…) de mogelijkheid (hebben en houden) om de eigen kracht, gebruikelijke hulp, mantelzorg, hulp van andere personen in het sociaal netwerk of het gebruikmaking van algemene voorzieningen te betrekken bij hun beoordeling van een ondersteuningsvraag. Dit uitgangspunt van de Wmo 2015 wordt ongemoeid gelaten” (‘Memorie van toelichting’).

De financiële implicaties van het abonnementstarief zijn vooral een terugloop aan inkomsten voor de gemeenten voor wat betreft de huidige eigen bijdragen (die zij ook kunnen berekenen) en een mogelijke(!) toename van het aantal cliënten (waarvan zij de financiële implicaties niet kunnen berekenen). Dit geldt niet alleen

voor gemeenten die werken met resultaatgericht indiceren en financieren, maar voor alle gemeenten. Deze ontwikkeling zet dus in potentie elk denkbaar beleid voor de voorziening huishoudelijke voorziening onder druk.

2.5 Samenvatting

Vooral de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 8 oktober 2018 en 10 december 2018 leiden tot juridische implicaties voor het beleid van resultaatgericht indiceren en financieren. Door geen uren te hanteren in de beschikkingenpraktijk, is deze onrechtmatig. Het bewust in stand houden van het huidige beleid grenst aan (of: is) onbehoorlijk bestuur. Het aanpassen van de beschikkingenpraktijk waarin uren een plek innemen is juridisch noodzakelijk. Een voorgenomen wetswijziging maakt dit juridisch niet anders omdat de wetswijziging er nog niet is. De vraag is bovendien of de wetswijziging – waarvan nog niet duidelijk is hoe deze eruit ziet – ook voldoet aan de bezwaren van de Centrale Raad.

Het beleid komt verder in strijd is met het aanbestedingsrechtelijke proportionaliteitsbeginsel in die individuele gevallen waarbij een aanbieder meer moet leveren dan het gemiddelde aantal uur waarmee is gerekend voor het cliëntbedrag per maand (in ieder geval bezien over het gehele volume dat de aanbieder levert). Deze onrechtmatigheid kunnen de gemeenten wegnemen door een zogenaamd ‘veiligheidsventiel’ in de contractering op te nemen.

Inhoudelijk gezien ligt het niet in de verwachting dat het huidige beleid tot andere uitkomsten leidt in cliënttevredenheid. Deze is al enkele jaren stabiel (en goed). Wel is het mogelijk dat bezwaren toenemen, zoals ook in Eindhoven momenteel aan de orde.

De uitspraken van de Centrale Raad van Beroep hebben ook een financiële implicatie voor het beleid, gezien in relatie met de wettelijke verplichting voor gemeenten een redelijk tarief te

betalen. Omdat de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep de beïnvloeding van het aantal te leveren uren door de aanbieder onmogelijk maken (en bij een wetswijziging slechts binnen redelijke grenzen), kan het huidige beleid niet meer zorgen voor financiële houdbaarheid van het systeem, ook niet aan de zijde van aanbieders. Deze moeten namelijk rekening houden met een hoger uurloon voor personeel, wat doorwerkt in de verplichting voor gemeenten om een redelijk tarief te betalen. Hiervoor is nog geen oplossing. Ook bij de voorgenomen wetswijziging van de minister blijft deze kwestie spelen.

De financiële implicaties van het abonnementstarief zijn tot slot vooral een terugloop aan inkomsten voor de gemeenten voor wat betreft de huidige eigen bijdragen (die zij ook kunnen berekenen) en een mogelijke(!) toename van het aantal cliënten (waarvan zij de financiële implicaties niet kunnen berekenen). Dit geldt niet alleen voor gemeenten die werken met resultaatgericht indiceren en financieren, maar voor alle gemeenten. Deze ontwikkeling zet dus in potentie elk denkbaar beleid voor de voorziening huishoudelijke voorziening onder druk. Ook hiervoor is nog geen oplossing.

3. Wijzigingen in beleid en vier scenario's

3.1 Inleiding

Nu wij het bestaande beleid kennen en de implicaties van doorgaan met dit beleid, kunnen wij de wijzigingen bespreken. Dit hoofdstuk beschrijft die mogelijke wijzigingen in het bestaande beleid en welke scenario's dat oplevert. Bij die beschrijving gebruik ik ook input van bestuurders opgehaald op een korte bijeenkomst op 27 februari 2019. Daarnaast is een scenario '0' toegevoegd aan drie eerder bedachte scenario's. Dit komt door de Tweede Kamerbrief van de minister waarin hij aangeeft wetgeving aan te passen die resultaatgericht indiceren mogelijk maakt.

3.2 Uitgangspunten

Op 27 februari 2019 zijn de uitgangspunten voor de voorziening huishoudelijke verzorging besproken met bestuurders. Daarbij zijn de doelstellingen en uitgangspunten voor de voorziening huishoudelijke verzorging en het resultaatgerichte beleid nog eens tegen het licht gehouden. De conclusie van bestuurders luidde, kort samengevat, dat zij de doelstellingen en uitgangspunten van het beleid nog steeds onderschrijven. Voor de volledigheid, de genoemde doelstellingen van beleid zijn:

1. Het resultaat is dat de cliënt in staat is een huishouden te voeren.
2. Kanteling van de werkwijze:
   a. De zorgbehoefte van de cliënt is het uitgangspunt. De invulling is maatwerk, zowel op de wat-vraag, de hoe-vraag als op de wanneer-vraag.
   b. De invulling vindt plaats in samenspraak met de cliënt.
   c. De eigen mogelijkheden van de cliënt, de mogelijkheden van zijn/haar netwerk, de grotere zeggenschap van cliënten en de mogelijkheden om taken (weer) te leren, maken onderdeel uit van de maatwerk invulling.
3. Stimuleren van aanbieders tot innovatie.

4. Realiseren van de bezuinigingsdoelstelling.

En de uitgangspunten zijn:

- De cliënt mag niet de dupe zijn van het gevoerde beleid (alléén maar uren inleveren).
- De cliënt moet de zorg krijgen die passend is.
- Er is grip op de inzet achter de voordeur (sturing vanuit gemeenten mogelijk).
- De samenwerking met de huidige aanbieder moet blijven bestaan
- De wettelijke plicht vormt de basis voor passende zorg, maar de gemeenten doen ook méér voor cliënten en kunnen dat duidelijk omschrijven.
- Er is onder cliënten sprake van draagkracht en draaglast naar evenredigheid.

Ondanks een algemene tevredenheid met het beleid – er zijn wel enkele twijfels over de innovatiebereidheid van aanbieders en grip op inzet achter de voordeur – gaven bestuurders vooral aan dat het beleid wel juridisch kloppend moet zijn. Daarover bestaan gezien recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep twijfels. Het beleid moet bovendien financieel haalbaar zijn.

Voorgaande leidde tot het verzoek in dit memo de volgende drie scenario's uit te werken:

Scenario 0: Bestaand beleid handhaven
Scenario 1: Resultaatgericht indiceren met uren en financieren op resultaat
Scenario 2: Indiceren op uren en financieren op uren
Scenario 3: Een resultaatgerichte basismodule en urengerichte extra module

3.3 De vier scenario's

3.3.1 Scenario 0: Bestaand beleid handhaven

Scenario 0 is voorgesteld door de ambtelijke werkgroep. Lopende het onderzoek op basis waarvan dit advies is geschreven heeft de minister namelijk aangekondigd de Wmo 2015 aan te willen passen om resultaatgericht indiceren toch mogelijk te maken. De werkwijze waar de minister over spreekt lijkt in grote lijnen op een werkwijze die de gemeenten nu hanteren. Uren in beschikkingen zijn dan niet nodig, alleen een frequentie van activiteiten. Wél zullen de gemeenten een objectieve norm ten grondslag moeten leggen aan hun beleid (die is gebaseerd op tijdseenheden, zie rapporten HHM en KPMG) en werkelijke controles moeten uitvoeren of het resultaat is behaald.

De minister geeft zelf in de brief aan, aan te sturen op een wetgevingstraject waarbij snel duidelijkheid komt. Daarmee wil hij voorkomen dat gemeenten nu hun beleid gaan aanpassen als zij al resultaatgericht werken zoals hij dat wil opnemen in de wet.

Scenario 0 bestaat echter niet helemaal uit niets doen. Zoals gezegd zal het wetsvoorstel een objectieve norm voorschrijven (e.e.a. conform de uitspraken van de Centrale Raad van december 2018, waarbij een objectieve tijdseenheid toch is opgenomen bij nu door de Centrale Raad ‘goedgekeurde normen’) en een kwaliteitscontrole. Scenario 0 moet daarom in ieder geval wél deze elementen in zich hebben.

Naast het opnemen van een objectieve norm in beleid en het instellen van een kwaliteitscontrole veranderen de gemeenten echter niets. Alleen als cliënten klagen en zelf aangeven uren in de beschikking te willen hebben, gaan de gemeenten uren afgeven in de beschikking.

Overigens zal ook in scenario 0 een ventiel in de overeenkomst moeten komen met de aanbieders. Voor die cliënten waar het aantal te leveren uren significant hoger is dan waarmee is gerekend bij het vaststellen van het trajectbedrag, moeten aanbieders gebruik kunnen maken van zo’n veiligheidsventiel.

Kort samengevat, bestaat scenario 0 dus uit de volgende acties:

1. Het aanpassen van de beleidsregels, zodat cliënten ook als de gemeenten daarnaar verwijzen, weten welke objectieve norm ten grondslag ligt aan de genoemde resultaten.
2. Het ontwikkelen en inplementeren van een kwaliteitscontrole.
3. Het aanpassen van de overeenkomsten met de aanbieders, zodat deze bij disproportionaliteit tussen te leveren uren en trajectbedrag een extra vergoeding kunnen vragen. Dit vraagt mogelijk om een nieuwe aanbesteding.

3.3.2 Scenario 1: Resultaatgericht indiceren met uren en financieren op resultaat

De gemeenten zijn tevreden met het staande beleid. Cliënttevredenheid is hoog. Er zijn vrijwel geen bezwaren. Ook financieel komen de gemeenten nog steeds uit met de voorziening. De innovatie van de voorziening door aanbieders lijkt minder van de grond te komen. Maar de bestuurders van de gemeenten vragen zich ook af in hoeverre je een voorziening huishoudelijke verzorging (nog) kunt innoveren.

Het zwaartepunt in scenario's 1, 2 en 3 ligt dus op het juridisch (en financieel) houdbaar maken van het beleid. Op dit moment indiceren de gemeenten geen uren in hun beschikkingen aan cliënten. Recent nog oordeelde de Centrale Raad van Beroep in een zaak van de gemeente Enschede dat dit toch echt noodzakelijk is. De Centrale Raad heeft nergens het resultaatgericht indiceren zelf overigens verboden. Het heeft slechts gesteld dat, in het kader van rechtszekerheid, naast resultaten de cliënt ook uren in de beschikking moet hebben staan. Uit eerdere jurisprudentie bleek al dat het ook de gemeente (meer specifiek: het college) moet zijn dat deze uren bij beschikking vastlegt.

De meest simpele manier om het staande beleid ‘rechtmatig’ te maken, is door in beschikkingen dus niet alleen resultaten op te nemen, maar ook uren. Dit mogen overigens ook klassen zijn, aangezien de Centrale Raad zelf in zijn uitspraken steeds terugvalt op het CIZ protocol. Dat kent de mogelijkheid om te indiceren op uren of op klassen.

De gemeenten zullen net als in scenario 0 ook de huidige beleidsregels moeten aanpassen, als zij deze nog willen gebruiken. Ook daarin is nu geen urennorm opgenomen. In beschikkingen verwijzen naar deze beleidsregels is zonder aanpassing daarvan dus niet meer mogelijk. Voorgaande betekent dat de gemeenten in de beleidsregels ook een urennorm moeten gaan opnemen voor de genoemde activiteiten. Of zij moeten dat per cliënt doen – weer – in de beschikking.

In dit scenario blijven de gemeenten de aanbieders financieren op het resultaat ‘een schoon en leefbaar huis’. Het is mogelijk om daarvoor trajectfinanciering te blijven gebruiken. Omdat de aanbieder echter de mogelijkheid verliest nog op uren te sturen en een indicatie op uren kan betekenen dat zijn kostprijs binnen het trajectbedrag niet meer redelijk is, is ook een aanpassing van de overeenkomsten met aanbieders noodzakelijk. Dit in het kader van het al eerder aangehaalde proportionaliteitsbeginsel.

De gemeenten zullen in de overeenkomsten een ‘veiligheidsventiel’ moeten inbouwen, waarbij zij aanbieders die aantoonbaar te weinig vergoed krijgen bij bepaalde cliënten (door de verplicht te leveren uren in relatie tot het trajectbedrag) een extra vergoeding uitbetalen (desnoods bezien over het volume dat de aanbieder levert). Het is de vraag of aanbieders dan financieel erop vooruitgaan gezien de bestaande overeenkomsten. Mogelijke is sprake van een wezenlijke wijziging in de zin van hoofdstuk 2.5 Aanbestedingswet 2012. In dat geval moeten de gemeenten ook een nieuwe aanbestedingsprocedure organiseren.

Kort samengevat, bestaat scenario 1 dus uit de volgende acties:

1. Het opvoeren van uren of klassen in de beschikkingen aan cliënten, naast de genoemde resultaten.
2. Het aanpassen van de beleidsregels, zodat cliënten ook als de gemeenten daarnaar verwijzen, weten hoeveel uren of welke klasse zij krijgen, naast de genoemde resultaten.
3. Het ontwikkelen en inplementeren van een kwaliteitscontrole.
4. Het aanpassen van de overeenkomsten met de aanbieders, zodat deze bij disproportionaliteit tussen te leveren uren en trajectbedrag een extra vergoeding kunnen vragen. Dit vraagt mogelijk om een nieuwe aanbesteding.

3.3.3 Scenario 2: Indiceren op uren en financieren op uren

In het tweede scenario gooien de gemeenten hun beleid om. Zij stappen over van het indiceren op resultaten naar het indiceren op uren of klassen. In dit scenario gaan de gemeenten dus weer werken zoals zij dat deden voorafgaand aan de pilot van 2014. Cliënten krijgen voortaan een beschikking waarop staat welke activiteiten een aanbieder moet uitvoeren en hoeveel uur deze daaraan moet besteden (of binnen welke klasse). Ook de beleidsregels moeten de gemeenten op deze werkwijze aanpassen, als zij nog gebruik willen blijven maken van die beleidsregels.

In dit scenario lijkt het niet noodzakelijk ook een kwaliteitscontrole te ontwikkelen en implementeren. Het idee is (blijkbaar) dat als op uren een indicatie plaatsvindt, het resultaat volgt. Omdat ik mij beperk tot wat minimaal noodzakelijk is, neem ik deze kwaliteitscontrole dus niet op in dit scenario. Ik kan mij overigens voorstellen dat gemeenten dat nu toch ook willen organiseren, ongeacht de wijze van indiceren.

De gemeenten zullen in dit scenario ook de overeenkomsten met aanbieders moeten aanpassen. De gemeenten financieren in dit scenario namelijk geen trajecten meer, maar de geleverde uren.

Ook hier geldt, net als in scenario 1, dat als sprake is van een wezenlijke wijziging in de zin van hoofdstuk 2.5 Aanbestedingswet 2012 de gemeenten een nieuwe aanbestedingsprocedure moeten organiseren.

Kort samengevat, bestaat scenario 2 dus uit de volgende acties:

1. Het indiceren op uren of klassen en deze opnemen in de beschikkingen aan cliënten.
2. Het aanpassen van de beleidsregels, zodat cliënten ook als de gemeenten daarnaar verwijzen, weten hoeveel uren of welke klasse zij krijgen.
3. Het aanpassen van de overeenkomsten met de aanbieders, zodat deze voortaan financiering krijgen op geleverde uren. Dit vraagt mogelijk om een nieuwe aanbesteding.

3.3.4 Scenario 3: Een resultaatgerichte basismodule en urengerichte extra module

Het laatste scenario betreft een hybride-scenario. In dit scenario blijven de gemeenten resultaatgericht werken met een ‘basismodule’ en gaan zij urengericht werken met een extra module.

De basismodule kan bijvoorbeeld bestaan uit huishoudelijke verzorging binnen een bepaalde bandbreedte, die meer dan gemiddeld voorkomt onder cliënten (het gemiddelde onder alle cliënten ligt vaak zo rond de 2 tot 2.5 uur per week). De module zou daarmee 80% of meer van de cliënten en hun hulpbehoefte moeten afdekken. De bandbreedte zou uit één of meer klassen kunnen bestaan uit het CIZ protocol. Daarmee sluiten de gemeenten dan aan op uitspraken van de Centrale Raad. Cliënten die binnen deze klasse vallen, krijgen dan deze klassen geïndiceerd. Financiering vindt vervolgens plaats op een percentage van de klasse. Het is raadzaam, vanwege het proportionaliteitsbeginsel zoals hiervoor genoemd, dit percentage af te stemmen op de gewogen gemiddelde uitnutting van de

gebruikte klassen. Daarmee is het risico het kleinst dat dat het tarief niet proportioneel is gezien het aantal uren dat de aanbieder moet leveren binnen de klassen (en dus de basismodule).

De extra module bestaat uit een indicatie op uren. De cliënt heeft meer nodig dan de basismodule aan intensiteit huishoudelijke verzorging. Dat meerdere leggen de gemeenten dan vast in een beschikking in aantal te leveren uren van de voorziening. Ook de financiering gaat op basis van geleverde uren en tegen een uurtarief.

Ook in dit scenario moeten de gemeenten hun beleidsregels aanpassen. Voor de basismodule moet ook onderzoek plaatsvinden naar een urennorm. Dit onderzoek moet voldoen aan de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 10 december 2018, zoals ook beschreven in hoofdstuk 2.

Tot slot zullen de gemeenten de overeenkomsten moeten aanpassen met de aanbieders. De gemeenten financieren in dit scenario namelijk niet alleen trajecten (‘basis’), maar ook de geleverde uren (‘extra’). Ook hier geldt dus, net als in voorgaande scenario’s, dat als sprake is van een wezenlijke wijziging in de zin van hoofdstuk 2.5 Aanbestedingswet 2012 de gemeenten een nieuwe aanbestedingsprocedure moeten organiseren.

Scenario 3 kan ik overigens nog opdelen in twee subscenario’s. In subscenario A zijn zowel de basis- als de extra module maatwerkvoorzieningen. In subscenario B is de basismodule een algemene voorziening. Alleen cliënten die niet binnen de urennorm compensatie krijgen, komen dan nog in aanmerking voor de maatwerkvoorziening ‘extra’. Bijkomend voordeel voor de gemeenten is dat in dit geval het abonnementstarief op korte termijn (nog) niet van toepassing is op ‘basis’.

Kort samengevat, bestaat scenario 3 uit de volgende acties:

1. Het indiceren op ‘resultaat’ voor een basismodule en op uren of klassen voor een extra module. In beide gevallen moeten uren in de beschikkingen aan cliënten.
2. Het aanpassen van de beleidsregels, zodat cliënten ook als de gemeenten daarnaar verwijzen, weten hoeveel uren of welke klasse zij krijgen (dit geldt vooral voor de basismodule).
3. Het ontwikkelen en inplementeren van een kwaliteitscontrole.
4. Het aanpassen van de overeenkomsten met de aanbieders, zodat deze voortaan financiering krijgen op geleverde uren. Dit vraagt mogelijk om een nieuwe aanbesteding.
5. Optioneel de basismodule afsplitsen als algemene voorziening.

4. Analyse van de scenario's

4.1 Inleiding

Na het ontwikkelen van de vier scenario's, ga ik deze vier scenario's op een aantal onderdelen beoordelen. Dit hoofdstuk analyseert de vier scenario's die zijn beschreven in het vorige hoofdstuk. Bij die analyse betrek ik ook input van de gemeenten opgehaald op en na een korte bijeenkomst op 26 maart 2019 en schriftelijk doorgegeven op 11 april 2019.

4.2 De scenario's

Op basis van gesprekken met de bestuurders en de ambtelijke werkgroep, komen wij op vier mogelijke scenario's voor de toekomst van de voorziening huishoudelijke verzorging.

Scenario 0: Bestaand beleid handhaven
Scenario 1: Resultaatgericht indiceren met uren en financieren op resultaat
Scenario 2: Indiceren op uren en financieren op uren
Scenario 3: Een resultaatgerichte basismodule en urengerichte extra module

De scenario's zijn beschreven in het vorige hoofdstuk. Hierna zal ik elk scenario apart analyseren op basis van de volgende vragen:

- Wat zijn de financiële risico's?
- Wat zijn de financiële kansen?
- Wat zijn de inhoudelijke risico's?
- Wat zijn de inhoudelijke kansen?
- wat zijn de effecten ten aanzien van de huidige contracten?
- wat zijn de effecten ten aanzien van de cliënten?
- wat zijn de mogelijke obstakels?
- wat is een reële kostprijs voor aanbieders van huishoudelijke verzorging?
- wat is de juridisch houdbaarheid?

4.3 De scenario's geanalyseerd

4.3.1 Scenario 0: Bestand beleid handhaven

Wat zijn de financiële risico's?

Als de gemeenten het bestaande beleid handhaven, dan kunnen zij goed voorspellen hoe de financiën zich zullen ontwikkelen. De gemeenten passen het beleid niet aan en ook de overeenkomsten niet. Dit betekent dat risico's goed zijn in te schatten en daarmee goed te beheersen. Enige onzekere factoren zijn een stijgende kostprijs bij aanbieders en de aanzuigende werking van het abonnementstarief.

Een ander financieel risico is dat de werkelijke kostprijs van de aanbieders onbesproken blijft. In dit scenario krijgen aanbieders immers weer min of meer de vrije hand om uren in te zetten gerelateerd aan hun kostprijs en niet (alleen) voor wat betreft de hulpvraag van de cliënt. Doordat de werkelijke kosten van de aanbieders niet kenbaar zijn, is het niet goed mogelijk de werkelijke kosten van de voorziening in kaart te brengen.

Daar komt bij dat ook in dit scenario wel een veiligheidsventiel in de overeenkomsten nodig is vanwege het aanbestedingsrechtelijke proportionaliteitsbeginsel. Dit betekent dat aanbieders wel een beroep kunnen doen op een hogere vergoeding bij cliënten met een significant hoger aantal uren (en daarmee kosten), maar dat onduidelijk zal zijn waarom die kosten dan zoveel hoger zijn. De diversiteit in ureninzet zal echter beperkt blijven omdat het huidige beleid dat evenmin kent. Het ligt dan in de verwachting dat voor het invoeren van het ventiel op dit moment geen nieuwe aanbestedingsprocedure nodig is omdat het geen wezenlijke wijziging van de overeenkomst oplevert.

Wat zijn de financiële kansen?

De financiële kansen bestaan er natuurlijk vooral uit in dit scenario dat aanbieders een bijdrage leveren aan het financieel houdbaar houden van de voorziening. Door de aanbieder – weliswaar niet juridisch, maar wel inhoudelijk – zeggenschap te geven over het aantal uren dat hij levert, zal deze op zoveel mogelijk efficiëntie sturen. Let wel: efficiëntie voor wat betreft de organisatie van de aanbieder, niet voor wat betreft de voorziening 'an sich'.

Wat zijn de inhoudelijke risico's?

De gemeenten moeten, vooruitlopend op de wetswijziging, een objectieve norm opnemen in hun beleidsregels en een kwaliteitscontrole invoeren. Uit de uitspraken van de Centrale Raad van december 2018 blijkt dat objectieve normen moeten zijn gebaseerd op objectief onderzoek. Gemeenten moeten dit onderzoek dus wel laten uitvoeren, wil de norm voldoen. Voor de kwaliteitscontrole geldt eenzelfde uitgangspunt: in principe moet elke cliënt zeker zijn van het bereikte resultaat. Dat betekent dat de gemeenten bij cliënten zal moeten toetsen of een huis werkelijk schoon en leefbaar is. Er zijn niet veel gemeenten die al op deze wijze werken. Het kopiëren van een norm van andere gemeenten is alleen mogelijk als het beleid ook hetzelfde is.

Wat zijn de inhoudelijke kansen?

Een inhoudelijke kans bestaat eruit dat de toegang zich verder kan ontwikkelen in het resultaatgericht indiceren. Waar in de overige scenario's de toegang mogelijk onvoldoende deskundig is (om uren te indiceren of 'basis' en 'extra' uit elkaar te houden als voorziening), is dat hier een minder groot probleem. De toegang kan bovendien aangeven waar nu in de toegang de schoen wringt. Daar kunnen de gemeenten rekening mee houden bij het formuleren van de objectieve norm in het beleid en de kwaliteitstoets.

Wat zijn de effecten ten aanzien van de huidige contracten?

De huidige contracten kunnen grotendeels in stand blijven, zoals ook al aangeven onder de financiële risico's.

Wat zijn de effecten ten aanzien van de cliënten?

Cliënttevredenheid is hoog. Het aantal bezwaarschriften is laag. Een stijging van het aantal bezwaarschriften is wel mogelijk als cliënten denken of wensen toch uren in hun beschikking te krijgen. Totdat een wetswijziging is doorgevoerd (en zelfs daarna mogelijk ook nog) moeten de gemeenten immers formeel gezien uren indiceren. De gemeente Eindhoven is één van de gemeenten waar het aantal bezwaarschriften significant is toegenomen

Wat zijn de mogelijke obstakels?

Het grootste obstakel is de uitkomst van de juridische analyse van het scenario (zie ook hierna). De werkwijze is onrechtmatig en is door de gemeenten zelf ook in dit scenario niet rechtmatig te

maken. Daarnaast weten gemeenten dat aanbieders veel minder uren leveren dan waarmee gemeenten steeds rekenen voor het vaststellen van het trajecttarief. De vraag is wat de politieke consequentie is van deze vaststelling.

Wat is een reële kostprijs voor aanbieders van huishoudelijke verzorging?

Eind vorig jaar heb ik met gemeenten een consultatie gedaan onder aanbieders in de regio (zowel de regio Oss, als de regio CGM). Inmiddels heb ik ook in andere regio's deze consultaties uitgevoerd. Steeds waren daarbij leidend artikel 5.4 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 en het door de branches en VNG vastgestelde kostprijsmodel. Mijn verwachting is dat op korte termijn de uurtarieven voor huishoudelijke verzorging richting EUR 29,00 gaan. Doordat aanbieders personeel jaarlijks een periodiek meer moeten betalen en er geen zicht is op nieuwe aanwas in het personeelsbestand is een tarief van EUR 30,00 per uur aan het einde van de looptijd van de overeenkomst een realistisch scenario.

De reële kostprijs is echter een financieel probleem voor veel gemeenten, ongeacht de wijze waarop zij deze voorziening indiceren en financieren.

Wat is de juridisch houdbaarheid?

Dit scenario is juridisch niet houdbaar. Het scenario is pas volledig juridisch houdbaar als de wetgeving is aangepast en uit jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep blijkt dat ook geen strijd meer bestaat met het rechtzekerheidsbeginsel. Dit kan, afhankelijk van het te volgen wetgevingstraject, een half jaar tot twee jaar duren.

4.3.2 Scenario 1: Resultaatgericht indiceren met uren en financieren op resultaat

Wat zijn de financiële risico's?

De kans is zeker aanwezig dat het aantal uren te leveren hulp gaat stijgen, als gemeenten uren gaan indiceren naast het resultaat. Uit de CAK gegevens over de afgelopen jaren blijkt immers dat aanbieders veel minder uren leveren dan i) waarmee is gerekend voor het vaststellen van het trajecttarief en ii) omliggende gemeenten die gebruik maken van uren-indicaties.

In dit scenario krijgen de overeenkomsten met aanbieders een ‘veiligheidsventiel’. Moet de aanbieder aantoonbaar meer uren leveren dan waarmee is gerekend voor het trajecttarief (al dan niet bezien vanuit het volume dat hij levert), dan zullen de gemeenten moeten bijbetalen. Aangezien de verwachting is dat er meer diversiteit komt in het aantal uren, met daarbij uitschieters naar boven ten opzichte van het gemiddelde, zullen aanbieders in voorkomende gevallen aanspraak gaan maken op het ‘veiligheidsventiel’. Zolang deze aanspraak lager blijft dan EUR 750.000,00 exclusief BTW en lager dan 10% van de oorspronkelijke opdrachtwaarde over de restant-looptijd van de overeenkomst (tot en met 31 december 2012), is geen nieuwe aanbesteding nodig (art. 2.163b lid 1 Aanbestedingswet 2012).

De opdrachtwaarde van de overeenkomst is ongeveer (4 jaar x EUR 18 miljoen) = EUR 72 miljoen. Met andere woorden, de gemeenten kunnen maximaal EUR 750.000,00 exclusief BTW over de komende looptijd inzetten voor het ‘veiligheidsventiel’. Met een verwacht uurtarief van rond de EUR 30,00 per uur is dat 25.000 extra uren. Dat lijkt niet realistisch (te weinig), waardoor met het introduceren van een ‘veiligheidsventiel’ ook een nieuwe aanbestedingsprocedure noodzakelijk is.

Naast de ‘externe kosten’, dat wat de gemeenten gaan betalen aan aanbieders, maken de gemeenten ook ‘interne kosten’. De gemeenten maken kosten voor het aanpassen en implementeren van hun beleid en overeenkomsten. Gemeenten moeten kosten maken om beleid aan te passen en de eigen toegang instrueren hoe met dit nieuwe beleid om te gaan. Daarbij is de aanname dat in dit scenario de werkwijze niet verandert: de aanbieders doen een voorstel (nu met uren) en de toegang controleert dat. Dat moet de gemeentelijke toegang dan wel kunnen controleren en ook daarvoor is mogelijk een investering nodig.

In dit scenario ontwikkelen de gemeenten ook een kwaliteitstoets en controle. Ook dat geeft extra kosten.

Tot slot moeten de gemeenten kosten maken voor een nieuwe aanbestedingsprocedure. De gemeenten moeten niet vergeten de lopende overeenkomst met de aanbieders op te zeggen. Daarvoor geldt op basis van artikel 4 lid 3 van de overeenkomst een opzegtermijn van 6 kalendermaanden. Als de gemeenten gebruik maken van deze opzeggingsmogelijkheid geldt geen verplichting

voor de gemeenten om een vergoeding te betalen aan aanbieders voor voortijdige beëindiging van de overeenkomst.

De gemeenten moeten dus rekening houden met hogere uitgaven voor de voorziening huishoudelijke verzorging in dit scenario. Hoeveel hoger deze uitgaven zijn is nu niet direct in te schatten. Daarnaast moeten zij kosten maken voor het implementeren van het scenario.

Wat zijn de financiële kansen?

Doordat de gemeenten uren gaan indiceren en aanbieders de mogelijkheid krijgen om bij afwijkingen van het gemiddelde extra financiering te vragen, komt de nadruk te liggen op de kostprijs per uur (ondanks dat gemeenten de resultaten blijven financieren). Hierdoor ontstaat beter zicht op de kosten van de aanbieders. Het uitgaan van een kostprijs per uur (die nodig is om het trajecttarief te bepalen en het tarief voor het 'veiligheidsventiel') sluit aan op de interne kostenstructuur van aanbieders, die nu eenmaal rekenen met kostprijzen per uur omdat zij personeel per uur moeten betalen via een cao. Door de nieuwe werkwijze ontstaat meer transparantie in waar het geld van de gemeente nu eigenlijk naartoe gaat. Er komt zicht op overhead en non-productiviteit, de twee elementen waarover gemeenten met aanbieders concrete afspraken kunnen maken voor innovaties (voor zover nog mogelijk).

Wat zijn de inhoudelijke risico's?

De gemeenten werken sinds 2013 'resultaatgericht'. De kans bestaat dat de toegang dus niet meer voldoende in staat is om uren te indiceren. Bij de huidige werkwijze zijn het ook de aanbieders die een ondersteuningsplan maken, waar nu dan uren in moeten komen te staan. Als de gemeentelijke toegang zelf onvoldoende in staat is om uren te indiceren, is zij ook onvoldoende in staat om aanbieders te controleren op de uren in het ondersteuningsplan. Een mogelijk gebrek aan deskundigheid in de toegang is daarmee een inhoudelijk risico (wat ook invloed heeft op financiële risico's). Voor aanbieders is er door het 'veiligheidsventiel' namelijk een strategisch belang om meer uren te indiceren dan wellicht nodig is. De gemeentelijke toegang moet dus scherp toezien op 'misbruik' van deze mogelijkheid tot het verkrijgen van een hogere vergoeding dan het trajecttarief.

Verder geldt ook in dit scenario dat gemeenten een objectieve norm moeten opnemen in hun beleidsregels. Uit de uitspraken van de Centrale Raad van december 2018 blijkt dat objectieve normen moeten zijn gebaseerd op objectief onderzoek. Gemeenten moeten dit onderzoek dus wel laten uitvoeren, wil de norm voldoen. Het kopiëren van een norm van andere gemeenten is alleen mogelijk als het beleid ook hetzelfde is.

Wat zijn de inhoudelijke kansen?

Zoals bij financiële kansen al aangegeven, zal de nadruk meer komen te liggen op de kostprijs per uur. Dat sluit aan op de bedrijfsvoering van aanbieders. Omdat de financiële discussie meer kan plaatsvinden op het niveau van die bedrijfsvoering, is het ook mogelijk op inhoud een 'eerlijker gesprek' aan te gaan. Het is veel makkelijker inzichtelijk te maken wat bepaalde inhoudelijke wijzigingen in de voorziening of de populatie voor financiële effecten hebben. Doordat die financiële effecten inzichtelijk zijn te maken, zal ook het gesprek op inhoud makkelijker zijn. De verwachting is wel dat dit voor een voorziening als huishoudelijke verzorging weinig nieuwe dingen zal brengen. Mogelijk is wel makkelijker op deze manier een verbinding te leggen met bijvoorbeeld begeleiding en welzijn of nieuwe tussenliggende producten.

Wat zijn de effecten ten aanzien van de huidige contracten?

Deze effecten zijn al genoemd onder 'financiële risico's' hiervoor. De huidige contracten moeten opgezegd en een nieuwe aanbestedingsprocedure is nodig. Het standpunt van de vakgroep sociaal domein van Pianoo is dat voor sociale en specifieke diensten geen meervoudig onderhandse procedure meer mogelijk is. Dit betekent dat niet bij voorbaat is te garanderen dat de huidige aanbieders ook de nieuwe aanbieders zullen zijn. De gemeenten kunnen overigens zelf kiezen voor een aanbesteding (beperkt aantal aanbieders), 'open house' (alle aanbieders die aan eisen voldoen) of subsidie (alleen bepaalde aanbieders financieren voor activiteiten).

Wat zijn de effecten ten aanzien van de cliënten?

In dit scenario verandert er niet veel voor cliënten. De huidige werkwijze zal voor hen duidelijker zijn. Immers, naast het resultaat krijgen zij nu in de beschikking ook een aantal uren waar zij recht op hebben. Het enige verschil met omliggende gemeenten die nu al met uren-indicaties werken, is dat daar geen klachten zijn over

het aantal uren geleverde hulp. Klanttevredenheid is vrijwel even hoog. Het aantal bezwaarschriften is vrijwel even laag. In dit scenario zullen de klachten over het aantal uren geleverde hulp dus waarschijnlijk verdwijnen. Elke cliënt heeft voortaan naast recht op een schoon en leefbaar huis ook recht op een aantal uren waarbinnen de aanbieder dat moet bereiken.

Wat zijn de mogelijke obstakels?

De mogelijke obstakels bij het nieuwe beleid, volgen uit de hiervoor al behandelde elementen. Een deskundige toegang is nodig om uren te indiceren of, als de huidige werkwijze blijft, aanbieders te kunnen controleren op de uren die zij opnemen in het ondersteuningsplan. Daarbij is het de vraag hoe onafhankelijk de aanbieder blijft (zeker onder financiële druk) bij het vaststellen van die uren. De kosten die de gemeenten moeten maken om het beleid in te voeren, kunnen ook een obstakel vormen.

Wat is een reële kostprijs voor aanbieders van huishoudelijke verzorging?

Zoals ook in de andere scenario's aangegeven, is mijn verwachting dat op korte termijn de uurtarieven voor huishoudelijke verzorging richting EUR 29,00 gaan. Doordat aanbieders personeel jaarlijks een periodiek meer moeten betalen en er geen zicht is op nieuwe aanwas in het personeelsbestand is een tarief van EUR 30,00 per uur aan het einde van de looptijd van de overeenkomst een realistisch scenario.

Wat is de juridisch houdbaarheid?

Dit scenario is in lijn met de recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Ook is het in lijn met uitspraken van civiele rechters waar het de werking van het aanbestedingsrecht betreft.

4.3.3 Scenario 2: Indiceren op uren en financieren op uren

Wat zijn de financiële risico's?

Ook in dit scenario is de kans groot dat het aantal uren te leveren hulp gaat stijgen en wel om dezelfde reden als in scenario 1.

In dit scenario is echter geen sprake van een 'veiligheidsventiel' in de overeenkomst, omdat de gemeenten gewoon een uurtarief gaan betalen. Het is daarbij niet waarschijnlijk dat aanbieders akkoord blijven gaan met het uurtarief dat nu is berekend voor het trajecttarief. Aanbieders hebben immers bij het akkoord gaan met

het trajecttarief gekeken naar hun werkelijke kostprijs per uur en of zij binnen het trajecttarief als zodanig daarmee uitkomen. Omdat de juridische analyse laat zien dat de gemeenten een redelijk uurtarief moeten betalen, is de verwachting dat ook op het uurtarief een stijging zal plaatsvinden. Dit is overigens voor alle gemeenten een probleem door de eerdere cao-wijzigingen (zie het kopje: *Wat is een reële kostprijs voor aanbieders van huishoudelijke verzorging*?).

Omdat ook in dit scenario de waarde van de wijziging te hoog zal zijn gezien wat wettelijk mogelijk is, zullen gemeenten ook in dit scenario een nieuwe aanbestedingsprocedure moeten uitvoeren.

Naast alle 'interne kosten' genoemd in scenario 1, moeten gemeenten in dit scenario nog extra kosten maken voor het anders inrichten van de facturatie en betaling. Gemeenten stappen immers af van betaling op traject en gaan per uur betalen.

Ook in dit scenario moeten gemeenten dus rekening houden met hogere uitgaven voor de voorziening huishoudelijke verzorging en de kosten voor het implementeren van het scenario (die iets hoger zullen zijn dan in scenario 1).

Wat zijn de financiële kansen?

De financiële kansen zijn identiek aan scenario 1 en zelfs wat directer. Gemeenten krijgen beter zicht op de kostprijs per uur. Dit omdat gemeenten nu ook geleverde uren gaan betalen en niet meer de geleverde trajecten. Er komt zicht op overhead en non-productiviteit, de twee elementen waarover gemeenten met aanbieders concrete afspraken kunnen maken voor innovaties (voor zover nog mogelijk).

Wat zijn de inhoudelijke risico's?

De gemeenten werken sinds 2013 'resultaatgericht'. De kans bestaat dat de toegang dus niet meer voldoende in staat is om uren te indiceren. Bij de huidige werkwijze zijn het ook de aanbieders die een ondersteuningsplan maken, waar nu dan uren in moeten komen te staan. Het strategisch belang van aanbieders in de advisering over het aantal in te zetten uren in het ondersteuningsplan is echter in dit scenario nog wat groter. Immers, de aanbieder krijgt nu echt alleen nog betaald wat hij inzet. Als de gemeentelijke toegang zelf onvoldoende in staat is

om uren te indiceren, is zij ook onvoldoende in staat om aanbieders te controleren op de uren in het ondersteuningsplan. Een mogelijk gebrek aan deskundigheid in de toegang is daarmee een inhoudelijk risico (wat ook invloed heeft op financiële risico's).

Wat zijn de inhoudelijke kansen?

De inhoudelijke kansen zijn identiek aan scenario 1. De financiële discussie kan meer plaatsvinden op het niveau van de bedrijfsvoering, waarmee het ook mogelijk is op inhoud een 'eerlijker gesprek' aan te gaan. Het is veel makkelijker inzichtelijk te maken wat bepaalde inhoudelijke wijzigingen in de voorziening of de populatie voor financiële effecten hebben. Doordat die financiële effecten inzichtelijk zijn te maken zal ook het gesprek op inhoud makkelijker zijn. De kansen zijn hier wat groter dan in scenario 1 omdat het belang van een goede kostprijs per uur wat hoger is dan in scenario 1.

Wat zijn de effecten ten aanzien van de huidige contracten?

De huidige contracten moeten opgezegd en een nieuwe aanbestedingsprocedure is nodig. Het standpunt van de vakgroep sociaal domein van Pianoo is dat voor sociale en specifieke diensten geen meervoudig onderhandse procedure meer mogelijk is. Dit betekent dat niet bij voorbaat is te garanderen dat de huidige aanbieders ook de nieuwe aanbieders zullen zijn. De gemeenten kunnen overigens zelf kiezen voor een aanbesteding (beperkt aantal aanbieders), 'open house' (alle aanbieders die aan eisen voldoen) of subsidie (alleen bepaalde aanbieders financieren voor activiteiten).

Wat zijn de effecten ten aanzien van de cliënten?

In dit scenario verandert er evenmin veel voor cliënten. De huidige werkwijze zal voor hen duidelijker zijn. Zij krijgen nu in de beschikking een aantal uren van de voorziening waar zij recht op hebben, waarbij de verwachting is dat dit dan leidt tot compensatie. Het enige verschil met omliggende gemeenten die nu al met uren-indicaties werken, is dat daar geen klachten zijn over het aantal uren geleverde hulp. Klanttevredenheid is vrijwel even hoog. Het aantal bezwaarschriften is vrijwel even laag. In dit scenario zullen de klachten over het aantal uren geleverde hulp dus verdwijnen. Elke cliënt heeft voortaan recht op een aantal uren waarbinnen de aanbieder de voorziening moet leveren.

Wat zijn de mogelijke obstakels?

De mogelijke obstakels bij het nieuwe beleid, volgen uit de hiervoor al behandelde elementen. Een deskundige toegang is nodig om uren te indiceren of, als de huidige werkwijze blijft, aanbieders te kunnen controleren op de uren die zij opnemen in het ondersteuningsplan. Daarbij is het de vraag hoe onafhankelijk de aanbieder blijft (zeker onder financiële druk) bij het vaststellen van die uren.

Wat is een reële kostprijs voor aanbieders van huishoudelijke verzorging?

Zoals ook in de andere scenario's aangegeven, is mijn verwachting dat op korte termijn de uurtarieven voor huishoudelijke verzorging richting EUR 29,00 gaan. Doordat aanbieders personeel jaarlijks een periodiek meer moeten betalen en er geen zicht is op nieuwe aanwas in het personeelsbestand is een tarief van EUR 30,00 per uur aan het einde van de looptijd van de overeenkomst een realistisch scenario.

Wat is de juridisch houdbaarheid?

Dit scenario is in lijn met de recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Ook is het in lijn met uitspraken van civiele rechters waar het de werking van het aanbestedingsrecht betreft.

4.3.4 Scenario 3: Een resultaatgerichte basismodule en urengerichte extra module

Wat zijn de financiële risico's?

Ook in dit scenario is het vrijwel zeker dat het aantal uren gaat stijgen zoals ook aangegeven in scenario 1 en scenario 2. Het idee achter dit scenario is echter de stijging van het aantal uren te beperken door gebruik te maken van een 'basisvoorziening' en een 'extra voorziening'. Een groot deel van de populatie maakt gebruik van een gemiddeld aantal uur huishoudelijke verzorging. Deze populatie zou standaard de 'basisvoorziening' kunnen krijgen waarvoor gemeenten dan ook een basisbedrag (trajecttarief) kunnen rekenen. De 'extra voorziening' bestaat uit meer diversiteit in de populatie voor wat betreft het benodigde aantal uren, vaak de zwaardere gevallen. Daarvoor stellen de gemeenten dan specifieke uren vast en betalen zij ook het aantal geleverde uren tegen een uurtarief.

In een variant van dit scenario, waarbij gemeenten de ‘basisvoorziening’ ook als algemene voorziening organiseren, is geen beschikking meer nodig voor cliënten. Dat verlaagt de administratieve lasten aan de kant van gemeenten en aanbieders. Deze werkwijze is bovendien juridisch mogelijk, als de ‘extra voorziening’ maar als maatwerkvoorziening (met beschikking) een mogelijkheid blijft voor cliënten die daar op basis van gemeentelijk beleid (!) aanspraak op kunnen maken. Het is voor de algemene voorziening ook niet nodig om een aantal uren vast te leggen in een beschikking.

Gemeenten zijn wel verplicht ook voor algemene voorzieningen een redelijk tarief te betalen (art. 2.6.6 Wmo 2015), tenminste als de gemeenten deze voorziening aanbesteden (bij een subsidievariant is dat mogelijk niet het geval). Daarmee zijn de financiële risico’s dus niet helemaal weg te nemen, zeker niet op de ‘p’ component in de onderliggende ‘p x q’ berekening voor de algemene voorziening.

Voor de ‘extra voorziening’ blijven de in scenario 1 en 2 al genoemde financiële risico’s bestaan.

In alle gevallen is ook hier een nieuwe aanbesteding nodig, alleen al omdat de aard van de opdracht verandert (art. 2.163b lid 1 sub b Aanbestedingswet 2012). Een ‘veiligheidsventiel’ is niet nodig in dit scenario. Als de cliënt niet is gecompenseerd door de ‘basis voorziening’ omdat deze meer uren nodig heeft, dan moeten de gemeenten dan ‘extra’ indiceren op uren én afrekenen.

Het idee achter dit scenario is dat de stijging van ‘externe kosten’, die zich ook in dit scenario zullen voordoen, beperkter zullen zijn. Er zijn echter meer ‘interne kosten’ te maken omdat de voorziening huishoudelijke verzorging voortaan zal bestaan uit twee aparte voorzieningen. De toegang moet daarop ingericht en er zijn twee aanbestedingen nodig (en twee overeenkomsten met eigen contractmanagement).

Wat zijn de financiële kansen?

De financiële kansen zijn gelijk aan scenario 1 en scenario 2. De gemeenten krijgen beter zicht op de kostprijs per uur en ook beter zicht op overhead en non-productiviteit van aanbieders. De eerder genoemde kansen zijn directer aanwezig als de gemeenten de ‘basis voorziening’ en de ‘extra voorziening’ gelijktijdig

organiseren. Dan zijn kostprijzen en effecten voor beide voorzieningen beter inzichtelijk te maken.

Wat zijn de inhoudelijke risico's?

De inhoudelijke risico's zijn gelijk aan scenario 1 en scenario 2. De kans bestaat dat de toegang niet meer voldoende in staat is om uren te indiceren of, in dit scenario, om een onderscheid te maken tussen 'basis' en 'extra'. Wat dit scenario complexer maakt is dat aanbieders die niet 'uitkomen' met het trajecttarief voor de 'basis voorziening' en die ook de 'extra voorziening' aanbieden, sneller zullen adviseren dat een 'extra voorziening' nodig is. De toegang moet daarop bedacht zijn.

Om te voorkomen dat aanbieders overigens gaan schuiven tussen 'basis' en 'extra', is het ook mogelijk dat de gemeenten een aanbesteding met twee percelen organiseren, waarbij aanbieders maar op één perceel mogen inschrijven. Op deze wijze is in de uitvoering sprake van een scheiding tussen de voorzieningen 'basis' en 'extra'. Wellicht is het ook mogelijk, door de 'basis' te laten uitvoeren door slechts één aanbieder nog enkele procentpunten op de kostprijs te winnen door een efficiencyslag. Dat zal echter in de praktijk moeten blijken.

Verder geldt ook in dit scenario dat gemeenten een objectieve norm moeten opnemen in hun beleidsregels voor de trajecten ('basis'). Uit de uitspraken van de Centrale Raad van december 2018 blijkt dat objectieve normen moeten zijn gebaseerd op objectief onderzoek. Gemeenten moeten dit onderzoek dus wel laten uitvoeren, wil de norm voldoen. Het kopiëren van een norm van andere gemeenten is alleen mogelijk als het beleid ook hetzelfde is.

Wat zijn de inhoudelijke kansen?

De inhoudelijke kansen zijn gelijk aan scenario 1 en scenario 2. Doordat de kostprijs per uur een belangrijk element is in het scenario, sluit het aan op de bedrijfsvoering van aanbieders. Omdat de financiële discussie dan meer kan plaatsvinden op het niveau van die bedrijfsvoering, is het ook mogelijk op inhoud een 'eerlijker gesprek' aan te gaan. Het is wel zaak dat de gemeenten de 'basis voorziening' en de 'extra voorziening' gelijktijdig organiseren. Daarmee is beter te beoordelen welke inhoudelijke kansen er zijn omdat de gemeenten dan de beide voorzieningen

kunnen ‘koppelen’ (wat is het effect van veranderingen bij de ‘basis voorziening’ op de ‘extra voorziening’ en vice versa).

Wat zijn de effecten ten aanzien van de huidige contracten?

De effecten op de huidige contracten zijn identiek aan scenario 1 en 2. De huidige contracten moeten opgezegd en een nieuwe aanbestedingsprocedure is nodig. Het standpunt van de vakgroep sociaal domein van Pianoo is dat voor sociale en specifieke diensten geen meervoudig onderhandse procedure meer mogelijk is. Dit betekent dat niet bij voorbaat is te garanderen dat de huidige aanbieders ook de nieuwe aanbieders zullen zijn. De gemeenten kunnen overigens zelf kiezen voor een aanbesteding (beperkt aantal aanbieders), ‘open house’ (alle aanbieders die aan eisen voldoen) of subsidie (alleen bepaalde aanbieders financieren voor activiteiten). Het advies luidt bovendien, gezien de financiële en inhoudelijke risico’s, om het aanbieders onmogelijk te maken beide voorzieningen aan te bieden (aanbesteding met twee uitsluitende percelen).

Wat zijn de effecten ten aanzien van de cliënten?

De effecten ten aanzien van cliënten zijn identiek aan scenario 1 en 2. Wel is het mogelijk dat bij de ‘basis voorziening’ klachten blijven bestaan over het aantal geleverde uren. Dat lijkt namelijk inherent aan het systeem van resultaatgericht werken als de kostprijs per uur waarmee is gerekend voor het trajecttarief lager is dan de werkelijke kostprijs van de aanbieder. Hier moeten de gemeenten dus wel oog voor houden. Omdat echter de ‘basis voorziening’ vooral bedoeld is voor de populatie die het gemiddelde ontvangt, zou het aantal klachten niettemin moeten dalen. De aanname is dat de mensen die nu klagen dan namelijk de ‘extra voorziening’ krijgen.

Wat zijn de mogelijke obstakels?

De mogelijke obstakels bij het nieuwe beleid, volgen uit de hiervoor al behandelde elementen. Een deskundige toegang is nodig om uren te indiceren of, als de huidige werkwijze blijft, aanbieders te kunnen controleren op de uren die zij opnemen in het ondersteuningsplan. Daarbij is het de vraag hoe onafhankelijk de aanbieder blijft (zeker onder financiële druk) bij het vaststellen van die uren.

Een extra obstakel is hier mogelijk de moeilijkheid precies vast te stellen waar de knip tussen ‘basis’ en ‘extra’ te leggen. Vervolgens

moet ook hier extra deskundigheid in de toegang nodig zijn in de variant op dit scenario waarbij de gemeenten ‘basis’ gaan aanbieden als algemene voorziening. In dat geval moeten zij namelijk ook cliënten afwijzen voor ‘extra’ (een maatwerkvoorziening) omdat een algemene voorziening aanwezig is in ‘basis’. Dat kan ook tot discussie leiden met aanbieders die ondersteuningsplannen moeten maken en een strategisch belang hebben bij inzet op ‘extra’ (als zij financieel daarbij beter af zijn).

Wat is een reële kostprijs voor aanbieders van huishoudelijke verzorging?

Zoals ook in de andere scenario’s aangegeven, is mijn verwachting dat op korte termijn de uurtarieven voor huishoudelijke verzorging richting EUR 29,00 gaan. Doordat aanbieders personeel jaarlijks een periodiek meer moeten betalen en er geen zicht is op nieuwe aanwas in het personeelsbestand is een tarief van EUR 30,00 per uur aan het einde van de looptijd van de overeenkomst een realistisch scenario.

Wat is de juridisch houdbaarheid?

Dit scenario is in lijn met de recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep, zeker als gemeenten ‘basis’ gaan organiseren als een algemene voorziening. Een algemene voorziening moet voor iedereen toegankelijk zijn, maar een ‘lichte toets’ is wel mogelijk. De voorziening is bedoeld om mensen te compenseren bij een bepaalde hulpbehoefte. Als die hulpbehoefte er niet is, dan kan de betreffende persoon geen gebruik maken van de algemene voorziening. Het is echter niet mogelijk om alleen af te zien van het nemen van een beschikking en dan de voorziening een algemene voorziening te bestempelen. Zodra er bij een voorziening sprake is van het specifiek kijken naar de persoonskenmerken van een cliënt en het daarop afstemmen van de voorziening, is sprake van een maatwerkvoorziening. Het is verstandig de algemene voorziening en de lichte toets op te nemen in de verordening.

Het scenario is verder in lijn met uitspraken van civiele rechters waar het de werking van het aanbestedingsrecht betreft.

	Scenario 0	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Financiële risico's	Uitgaven grotendeels inzichtelijk Geen zicht op kostprijzen Kosten nieuwe norm en kwaliteitstoets	Hogere totale uitgaven (q gaat omhoog tegen zelfde p) Kosten nieuw beleid en inkoop Kosten nieuwe norm	Hogere totale uitgaven (q gaat omhoog tegen zelfde p) Kosten nieuw beleid en inkoop	Hogere totale uitgaven Kosten nieuw beleid en inkoop Kosten nieuwe norm
Financiële kansen	Aanbieders werken mee aan financiële houdbaarheid (uren)	Meer nadruk op kostprijs per uur	Meer nadruk op kostprijs per uur	Beperking stijging kosten door module basis (bij AV geen EB)
Inhoudelijke risico's	Vaststellen norm en kwaliteitstoets	Onvoldoende deskundigheid toegang uren vaststellen / beoordelen – prikkel bij aanbieder op uren in toegang	Onvoldoende deskundigheid toegang uren vaststellen / beoordelen – prikkel bij aanbieder op uren in toegang	deskundigheid toegang uren vaststellen / beoordelen – prikkel bij aanbieder op uren in toegang
Inhoudelijke kansen	Doorontwikkeling toegang resultaatgericht	Gesprek op overhead en productiviteit	Gesprek op overhead en productiviteit	Gesprek op overhead en productiviteit /

				transformatie naar AV – norm
Effecten t.a.v. huidige contracten	Geen nieuwe aanbesteding	Als wezenlijke wijziging, dan opnieuw aanbesteden	Als wezenlijke wijziging, dan opnieuw aanbesteden	Als wezenlijke wijziging, dan opnieuw aanbesteden
Effecten t.a.v. clienten	Geen rechtszekerheid, geen verandering tevredenheid en bezwaren	Rechtszekerheid, geen verandering tevredenheid en bezwaren	Rechtszekerheid, geen verandering tevredenheid en bezwaren	Rechtszekerheid, geen verandering tevredenheid en bezwaren
Mogelijke obstakels	Deskundigheid gemeente, onafhankelijkheid aanbieder	Deskundigheid gemeente, onafhankelijkheid aanbieder	Deskundigheid gemeente, onafhankelijkheid aanbieder	Deskundigheid gemeente, onafhankelijkheid aanbieder
Reele kostprijs	Conform 5.4 UB Wmo 2015	Conform 5.4 UB Wmo 2015	Conform 5.4 UB Wmo 2015	Conform 5.4 UB Wmo 2015 (ook de AV)
Juridische houdbaarheid	Niet conform CRvB en AW 2012	Conform CRvB en AW 2012	Conform CRvB en AW 2012	In ieder geval zeker deels conform CRvB en AW 2012

5. Advies

5.1 Landelijke en lokale ontwikkelingen

Verschillende ontwikkelingen maken het lastig een duidelijk advies te geven in deze materie. Lopende het onderzoek op basis waarvan dit advies is geschreven, heeft de minister een brief gestuurd naar de Tweede Kamer waarin hij aangeeft de Wmo 2015 aan te passen en 'resultaatgericht indiceren' mogelijk te maken. Maar dan wel in lijn met de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. Wat het wetsvoorstel precies inhoudt, of en wanneer de wet werkelijk aanpassing krijgt blijft onduidelijk. Ook blijft onduidelijk of het wetsvoorstel en de werkwijze daarin dan werkelijk aan de bezwaren van de Centrale Raad voldoen. Het kan zomaar een half jaar tot twee jaar duren voor hier meer zekerheid over is.

Lokaal spelen ook een aantal ontwikkelingen. Per 2022 gaat gemeente Landerd samen met gemeente Uden, waarbij de gemeente Uden werkt met 'p x q' (conform scenario 2). De gemeente Boxmeer gaat dan ook samen met gemeente Sint Anthonis (die beiden resultaatgericht werken) en de gemeente Cuijk die werkt met 'p x q' (conform scenario 2).

5.2 Uitgangspunten leiden tot 'catch 22'

Twee uitgangspunten zijn voor bestuurders leidend om te komen tot een advies (zie paragraaf 3.2). Bestuurders willen een juridisch sluitend beleid en een financieel houdbaar beleid.

In een juridisch zuivere analyse, valt scenario 0 af. In een juridisch zuivere analyse hebben scenario 1 en 2 de voorkeur. Scenario 3 is ook mogelijk, maar heeft wat meer juridische haken en ogen (die overigens overkomelijk zijn). In een financiële analyse vallen echter scenario's 1, 2 en 3 duurder uit, zowel voor wat betreft de kosten van de voorziening zelf (betalingen aan aanbieder voor levering van de voorziening) en voor wat betreft het implementeren van een scenario (interne kosten voor nieuwe

beleid, opleiding en nieuwe aanbestedingen). Financieel gezien heeft daarom scenario 0 de voorkeur.

Voorgaande vaststelling leidt, gezien de uitgangspunten van de bestuurders, tot een “catch 22” situatie. Tot een duidelijk advies komen is bovendien des te moeilijker gezien de hiervoor genoemde landelijke en regionale ontwikkelingen.

5.3 Advies: hybride scenario 0 en (deels) 1 met ontwikkelingsmogelijkheid naar scenario 3

In afstemming met de ambtelijke werkgroep is ervoor gekozen een hybride scenario te adviseren dat elementen in zich heeft van scenario 0 en scenario 1, met de mogelijkheid op termijn uit te wijken naar scenario 3. Scenario 2 valt af omdat dit geheel nieuwe beleid inhoudt, terwijl de bestuurders hebben aangegeven niet ontevreden te zijn met het huidige beleid. Bovendien is scenario 2 niet nodig om juridisch en financieel houdbaar beleid te voeren op de voorziening.

Concreet houdt het advies in om het huidige beleid te handhaven, waarbij de gemeenten afzonderlijk van elkaar besluiten of zij lokaal andere accenten willen aanbrengen in hun beleid. Gemeenten kunnen er zelf voor kiezen om dan scenario 0 (deels) uit te voeren of (deels) scenario 1. In beide scenario’s blijven de gemeenten ‘resultaatgericht indiceren’ en ‘resultaatgericht financieren’. Scenario 0 betekent concreet dat gemeenten ervoor kiezen géén uren op te nemen in een ondersteuningsplan en daarmee in een beschikking. Scenario 1 betekent dat gemeenten dat juist wel doen. De individuele gemeenten moeten dus zelf beoordelen in hoeverre zij juridisch juist willen handelen ten opzichte van de onzekerheid van het landelijke wetgevingstraject, lokale ontwikkelingen en de financiële gevolgen van de scenario’s.

Doordat in scenario 0 geen aanpassingen plaatsvinden in het beleid, anders dan de ontwikkeling van een objectieve norm en een kwaliteitstoets, kunnen de gemeenten de overeenkomsten met de aanbieders uitdienen, ook als zij een ventiel in de overeenkomst opnemen. Omdat het wellicht nodig is scenario 1 uit te voeren als een ‘plan B’ (zie hierna), is het echter niet verstandig dit deel van scenario 0 door te voeren. In scenario 1 kunnen de gemeenten er altijd nog voor kiezen het ‘veiligheidsventiel’ te implementeren. Dit is wel een van alle

gemeenten gezamenlijk besluit. In dat geval kunnen zij de overeenkomsten met de aanbieders uitdienen. Ook daar nemen de gemeenten dan wel weer een juridisch risico, omdat niet zeker is of aanbieders dan nog wel een (juridisch verplicht) redelijk tarief krijgen betaald. Daar staat echter tegenover dat de aanbieders zonder het ventiel nog de zekerheid hebben op een lopende overeenkomst (en dus omzet).

Het volledig overstappen op scenario 1, maakt het juridisch handelen van de gemeente wel zekerder, maar zet dus juist de financiële positie weer onder druk.

In het advies is wel opgenomen om daar waar gemeenten kiezen voor scenario 0, er rekening mee te houden dat tot aan een wetswijziging cliënten succesvol kunnen opkomen tegen nieuwe beschikkingen (en dus ook herindicaties). Het is dan ook raadzaam voor deze gemeenten om het (deels) doorvoeren van scenario 1 altijd als 'plan B' achter de hand te houden, desnoods op cliëntniveau. Kanttekening bij deze laatste opmerking is dat de gemeenten moeten waken voor rechtsongelijkheid tussen 'klagers' en 'niet-klagers'.

Het voorstel is tot slot om over anderhalf jaar te evalueren hoe het staat met de wetswijzigingen, wat deze inhoudelijk verder betekenen voor het beleid en de overeenkomsten en dan een doorkijk te hebben naar een werkproces voor scenario 3. Vanwege de positieve ervaringen van (enkele) gemeenten met de Huishoudelijke Hulp Toelage (HHT), die ook als algemene voorziening gold naast de maatwerkvoorziening huishoudelijke verzorging, is het ontwikkelen (op termijn) van een algemene voorziening naast een maatwerkvoorziening (in welke vorm dan ook) onderzoekswaardig.

Concreet luidt het advies als volgt:

1. Neem als gemeente zelfstandig een besluit om scenario 0 (deels: resultaten, maar geen uren indiceren) of scenario 1 (deels: resultaten en uren indiceren) uit te voeren. De onderliggende werkwijze (ondersteuningsplan als grondslag voor de beschikking) blijft voor alle gemeenten gelijk.
2. Pas de beleidsregels aan, zodat cliënten ook als de gemeenten daarnaar verwijzen, weten welke objectieve

norm ten grondslag ligt aan de genoemde resultaten. Voer ook een onderzoek uit naar die objectieve norm in lijn met de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (en de voorgenomen wetswijziging).

3. Ontwikkel en implementeer een vorm van kwaliteitscontrole.
4. Voer het veiligheidsventiel in de overeenkomsten met aanbieders nog niet door.
5. Als de gemeente kiest voor scenario 0, geef toch uren af in een beschikking als een cliënt daarom vraagt (effectief toepassen van delen van scenario 1). Pas daarbij op voor 'rechtsongelijkheid' tussen cliënten.
6. Evalueer over 1.5 jaar de impact van de voorgenomen wetswijziging en regionale ontwikkelingen en pas het beleid daarop aan.
7. Doe onderzoek naar en ontwikkel een werkproces voor de mogelijkheid scenario 3 (algemene voorziening en een maatwerkvoorziening) op termijn alsnog in te voeren bij één of meer gemeenten.

***

Victor

Keesomstraat 10-D l Alkmaar
Nevelgaarde 40 l Nieuwegein

Postbus 9093
1800 GB Alkmaar

T: 072 528 0036
E: contact@victoradvocaten.nl

Victor Advocaten is gevestigd aan de Keesomstraat in Alkmaar en de Nevelgaarde in Nieuwegein. Onze naam komt van onze vestiging in Alkmaar. Dat was de eerste stad in Nederland die succesvol in opstand kwam tegen de Spaanse Koning en zo de weg naar Nederlandse onafhankelijkheid inleidde.

Die strijdbaarheid, onafhankelijkheid en eigenzinnigheid kenmerkt ook ons kantoor. Daarom zijn wij vaak al betrokken bij zaken waar andere advocaten nog niet betrokken zijn (adviseren, projectmanagement, interim) en gaan wij verder waar normale consultants het moeten laten afweten (procederen). Met onze manier van werken leveren wij daarom een effectieve bijdrage aan de algemene doelstellingen en resultaten die onze cliënten willen bereiken, of die nu commercieel, politiek of persoonlijk zijn.