

Uitgangspuntennotitie inkoop huishoudelijke ondersteuning

Deze uitgangspuntennotitie heeft als doel de commissie Samenleving te informeren over het aanstaande inkooptraject voor de dienst huishoudelijke ondersteuning. In deze notitie zijn de inhoudelijke afwegingen opgenomen op basis waarvan de definitieve inkoopstrategie wordt opgesteld.

Inleiding

Gemeenten moeten ervoor zorgen dat inwoners zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. Inwoners die zich door hun beperkingen niet zelf kunnen redden, kunnen ondersteuning inschakelen als zij daartoe op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk niet of onvoldoende in staat zijn. Huishoudelijke ondersteuning is één van de mogelijke voorzieningen die hiervoor ingezet kan worden. Huishoudelijke activiteiten worden hierbij geheel of gedeeltelijk overgenomen bij inwoners die deze niet (meer) zelf kunnen uitvoeren.

De huidige overeenkomsten met zorgaanbieders lopen op 31 december 2022 van rechtswege af. Daarom is de gemeente bezig met de voorbereidingen op een aanbesteding, wat moet resulteren in nieuwe overeenkomsten per 1 januari 2023, zodat huishoudelijke ondersteuning ook na 31 december 2022 kan worden aangeboden.

Samenwerking met gemeente Heemstede

Voor de inkoop van de dienst huishoudelijke ondersteuning per 1 januari 2023 werken gemeenten Bloemendaal en Heemstede samen. Gemeenten Bloemendaal en Heemstede hebben een sterke samenwerkingsrelatie binnen het sociaal domein. Daarnaast hebben de gemeenten op dit moment ook de huishoudelijke ondersteuning op eenzelfde wijze ingekocht en moeten beide gemeenten per 1 januari 2023 nieuwe overeenkomsten afsluiten.

Huidige situatie

De maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning wordt toegekend wanneer de inwoner op eigen kracht, met de inzet van gebruikelijke zorg of mantelzorg niet voldoende kan worden ondersteund. Op peildatum 1 juli 2021 maken rond de 500 inwoners gebruik van deze maatwerkvoorziening.

In de huidige situatie kent de gemeente vijf producten van huishoudelijke ondersteuning (HO):

1. HO A (schoon en leefbaar huis en schone was);
2. HO B (schoon en leefbaar huis en schone was incl. boodschappen en/of maaltijden);
3. HO met begeleiding A (schoon en leefbaar huis en schone was);
4. HO met begeleiding B (schoon en leefbaar huis en schone was incl. boodschappen en/of maaltijden en/of verzorgen van kinderen);
5. HO met begeleiding intensief (complexe problematiek, ernstig vervuilde woning).

De gemeente hanteert een resultaatfinanciering (outputgericht). Dit betekent dat de zorgaanbieder voor een cliënt, op basis van het toegekende product, een vast weektarief ontvangt en daarvoor de ondersteuning moet leveren die nodig is om te komen tot het afgesproken resultaat. Het resultaat wordt bepaald door de gemeente. De cliënt/inwoner ontvangt daarmee geen toekenning op basis van tijd, maar op basis van resultaat. Wél ontvangt de cliënt een overzicht van de taken die overgenomen kunnen worden met de bijbehorende frequentie.

De huidige weektarieven zijn gebaseerd op het regionale uurtarief vermenigvuldigd met het aantal normuren per product, berekend aan de hand van het CIZ normenkader.

Inhoudelijke overwegingen

Beleidsdoelen gemeenten:

- Iedereen doet mee naar vermogen;
- we gaan uit van de eigen kracht en betrekken het sociaal netwerk;
- ondersteuning zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig.

Voor de verwerving zijn aanvullend op de bestaande beleidsdoelen de volgende doelstellingen opgesteld. De verwerving:

- moet resulteren in het realiseren van een voldoende, kwalitatief toereikend en passend aanbod voor onze inwoners;
- moet resulteren in het contracteren van voldoende, kwalitatieve zorgaanbieders;
- biedt een reële prijs aan zorgaanbieders;
- biedt keuzevrijheid aan inwoners.

De gemeente signaleert dat de kosten en het gebruik de van de dienst huishoudelijke ondersteuning de laatste jaren zijn gestegen. Met name onderstaande redenen dragen bij in deze toename van kosten.

Invoering abonnementstarief

De gemeenten zien een potentieel financieel risico door invoering van het abonnementstarief als gevolg van de wetswijziging. Door invoering van het abonnementstarief, welke de inkomens- en vermogensafhankelijke toetsing vervangt, neemt de gemiddelde eigen bijdrage per cliënt af. De invoering van het abonnementstarief leidt aantoonbaar tot een aanzuigende werking op Wmo-ondersteuning, vooral huishoudelijke ondersteuning. Het abonnementstarief brengt een perverse prikkel met zich mee. Het beroep van mensen op hun eigen netwerk en financiële middelen neemt af. Dit effect is voornamelijk van toepassing op huishoudens met een midden- of hoog inkomen. Het Rijk vergoedt bij benadering de helft van de gedeerde inkomsten uit eigen bijdragen, maar houdt hierbij geen rekening met de aanzuigende werking van het abonnementstarief.

Vergrijzing en langer zelfstandig wonen

Landelijk is er sprake van een dubbele vergrijzing. Onder dubbele vergrijzing wordt verstaan dat niet alleen de groep ouderen een relatief groter aandeel vormt van de Nederlandse samenleving, maar dat tevens de gemiddelde leeftijd steeds hoger komt te liggen. Daarnaast worden inwoners ook gestimuleerd om langer zelfstandig te wonen. Door deze ontwikkelingen neemt de zorgvraag bij gemeenten toe.

Reële kostprijs en indexatie

De Algemene Maatregel van Bestuur Reële Kostprijs is van invloed op de tarieven en op de wijze waarop de tarieven worden geïndexeerd. De loonontwikkeling binnen de sector moeten worden meegenomen in de jaarlijkse indexatie van de tarieven.

Personeelstekorten bij aanbieders

De personeelstekorten bij aanbieders zijn geen financiële risico's maar wel een risico voor de zorgcontinuïteit. De huidige personeelstekorten worden veroorzaakt door een aantrekkende arbeidsmarkt. Dit kan leiden tot langere wachttijden voor nieuwe klanten. Daarbij veroorzaakt corona meer uitval door ziekte (of quarantaineverplichting), waardoor de beschikbare capaciteit aan hulpen kwetsbaarder wordt. Het is moeilijk te voorspellen hoe zich dit komende jaren zal ontwikkelen.

De gemeente maakt sinds 2020 gebruik van het zogeheten Stoplichtoverzicht om te zien welke zorgaanbieders plek hebben (deze aanbieders staan op groen) en welke aanbieders een wachtlijst

hanteren (deze aanbieders staan op rood). Op deze wijze heeft het Wmo-loket zicht op de beschikbare capaciteit per zorgaanbieder en kan de klant, indien gewenst, geadviseerd worden bij het kiezen van een zorgaanbieder.

Gewenste productindeling en bekostiging

Met de inrichting van de productindeling en financiering per 1 januari 2023 is rekening gehouden met de ervaringen uit de praktijk en de juridische kaders. Dit laatste heeft met name betrekking op het resultaatgericht indiceren. De minister van VWS werkt aan een wet die voorziet in het resultaatgericht beschikken en acht het raadzaam dat gemeenten hun lokale beleid en uitvoering al zoveel mogelijk in lijn brengen met de voorgenomen wetswijziging. Deze inkoop is dan ook in lijn gebracht met de voorgenomen wetswijziging, rekening houdend met het rechtzekerheidsbeginsel voor de cliënt.

De huidige maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning wordt resultaatgericht gefinancierd (per product een vast weektarief). De gemeente is over het algemeen tevreden over deze vorm van financieren, omdat de zorgaanbieder (de professional) -aan de hand van de door de gemeente gestelde doelen- samen met de inwoner bepaalt welke huishoudelijke taken overgenomen moeten worden. Hierbij wordt gekeken naar de noodzaak in relatie tot de beperking van de inwoner. Ook kan de aanbieder binnen het product makkelijk inspelen op de (veranderende) zorgbehoefte van de cliënt en op- en afschalen wanneer dat nodig is.

Gemeenten zien daarnaast ook een aantal verbeterpunten. Zo blijkt de huidige productindeling niet geheel aan te sluiten bij de praktijk. Ook werkt resultaat resultaatfinanciering minder goed voor de complexere ondersteuningsvragen (huishoudelijke ondersteuning met begeleiding of begeleiding intensief). De intensiteit en omvang van de benodigde ondersteuning bij deze producten is maatwerk en sterk afhankelijk van de persoonlijke situatie. Ook betreft dit een relatief kleine groep cliënten, waardoor zorgaanbieders minder goed kunnen middelen met het vaste weektarief. Een inspanningsgerichte financiering (p*q) lijkt hierbij beter te passen.

Gewenste productindeling

Voorgesteld wordt om een deel van de huishoudelijke ondersteuning in te richten als vast pakket. Het gaat hier om de minder complexe ondersteuningsvragen. Bij deze pakketten wordt uitgegaan van de gemiddelde cliëntsituatie volgens het HHM Normenkader Huishoudelijke Ondersteuning¹. De ondersteuning wordt verdeeld in drie pakketten (A, B en C), waarbij het onderscheid ligt op complexiteit van de ondersteuning en de reeds aanwezige eigen mogelijkheden van de cliënt en/of diens netwerk.

Tabel 1: pakketten huishoudelijke ondersteuning (resultaatgericht)

Algemene voorziening	Resultaat
HO1 Pakket A	<i>Overname zware huishoudelijke taken</i> Schoon en leefbaar huis, waarbij er sprake is van eigen mogelijkheden van cliënten. Cliënten zijn nog in staat een deel van de huishoudelijke taken zelf uit te voeren.
HO1 Pakket B	<i>Overname zware- en lichte huishoudelijke taken</i> Schoon en leefbaar huis, waarbij uitgegaan wordt van ondersteuning bij alle huishoudelijke taken.
HO1 Pakket C	<i>Overname zware- en lichte huishoudelijke taken + wasverzorging</i> Schoon en leefbaar huis, waarbij uitgegaan wordt van ondersteuning bij alle huishoudelijke taken, inclusief de wasverzorging.

¹ <https://www.hhm.nl/werk/handreiking-normenkader-huishoudelijke-ondersteuning/>

Voor situaties waarbij de gemiddelde cliëntsituatie niet aansluit op de persoonlijke situatie van de cliënt, bijvoorbeeld vanwege een grotere ondersteuningsvraag wanneer om medische redenen frequenter schoongemaakt dient te worden of wanneer er sprake is van regieverlies of complexe problematiek (zoals dementie of verslavingsproblematiek) wordt de noodzakelijke ondersteuning inspanningsgericht berekend. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van het HHM Normenkader Huishoudelijke Ondersteuning. Na een breed onderzoek door de Loket medewerker wordt er een beschikking afgegeven op basis van uren. Hiermee spelen gemeenten in op de wens om meer maatwerk te kunnen bieden.

Tabel 2: producten Huishoudelijke Ondersteuning (inspanningsgericht)

Maatwerkvoorziening	Omschrijving
HO2 Huishoudelijke ondersteuning bij een grotere ondersteuningsvraag	Huishoudelijke werkzaamheden, afwijkend van de gemiddelde cliëntsituatie, gericht op de resultaten: schoon en leefbaar huis, wasverzorging, het kunnen beschikken over benodigdheden om te voorzien in primaire levensbehoeften en maaltijdverzorging, het verzorgen van eventueel aanwezige kinderen, de organisatie van het huishouden en hulp bij een ontregeld huishouden.
HO3 Huishoudelijke ondersteuning voor complexe situaties	Huishoudelijke werkzaamheden gericht op de resultaten: schoon en leefbaar huis, wasverzorging, het kunnen beschikken over benodigdheden om te voorzien in primaire levensbehoeften en maaltijdverzorging inclusief de organisatie van het huishouden en hulp bij een ontregeld huishouden. Doel hierbij is vooral het stabiliseren van de situatie en voorkomen dat inwoners overlast naar andere inwoners geven of 'afglijden'. Bijvoorbeeld in het geval van dementie of verslavingsproblematiek.

HHM Normenkader

Het HHM Normenkader is zo ontwikkeld dat alle gemeenten er gebruik van kunnen maken bij de inrichting van de dienst huishoudelijke ondersteuning. De Centrale Raad van Beroep heeft in 2018 bevestigd dat het normenkader voldoet aan de eisen. Het HHM normenkader wordt ook in de IJmond gemeenten en gemeenten Haarlem en Zandvoort toegepast.

De huidige inrichting is gebaseerd op het CIZ normenkader uit 2006. Dit normenkader is inmiddels verouderd en was oorspronkelijk bedoeld voor huishoudelijke ondersteuning in verzorgingshuizen en daarmee minder geschikt voor ondersteuning gericht op mensen die nog zelfstandig wonen.

Gewenste bekostiging

Voorgesteld wordt om de pakketten huishoudelijke ondersteuning (HO1) resultaatgericht te bekostigen, waarbij het resultaat van de ondersteuning leidend is. Er wordt een vast weektarief gehanteerd per pakket. Het tarief is opgebouwd vanuit $p \cdot q$. De 'p' betreft het vastgestelde uurtarief. De 'q' betreft in deze het aantal normuren per pakket, uitgaande van de gemiddelde cliëntsituatie, gebaseerd op het HHM Normenkader Huishoudelijke Ondersteuning.

Voorgesteld wordt om de overige producten huishoudelijke ondersteuning (HO2 en HO3) inspanningsgericht te bekostigen ($p \cdot q$). De zorgaanbieder wordt betaald voor het type product en de hoeveelheid ondersteuning die werkelijk is geleverd.

De cliënt betaalt een eigen bijdrage in de vorm van het abonnementstarief.

Het uitgangspunt voor de financiering van de dienst huishoudelijke ondersteuning is een reële tariefstelling en een vaste wijze van indexatie, die recht doet aan de kwaliteit van de ondersteuning.

Hiervoor zal de gemeente zich laten adviseren door een extern adviesbureau. Het kostprijsonderzoek wordt in januari 2022 uitgevoerd.

Inkoopprocedure

Bij het selecteren van de inkoopvorm wordt rekening gehouden met de wens om (1) voldoende aanbod te realiseren voor onze inwoners en (2) de wens om maximale continuïteit van zorg te bieden aan inwoners. De volgende twee inkoopprocedures sluiten hierop aan: de Open House methode en de nieuwe inkoopvorm SAS zonder EMVI (Economisch Meest Voordelige Inschrijving). Deze inkoopprocedures lijken op elkaar. De gemeente contracteert elke aanbieder die aan de geschiktheidseisen, waaronder kwaliteitseisen, voldoet. Het verschil ligt bij de inrichting van het tussentijds toetreden.

Stichting RIJK adviseert om van de inkoopprocedure SAS zonder EMVI gebruik te maken, mits deze inkoopprocedure legitiem toegepast kan worden. Mocht voorafgaande aan publicatiedatum van deze aanbesteding het wetsvoorstel wijziging Wmo 2015 en de Jeugdwet inzake het economisch meest voordelige inschrijving-criterium zijn aangenomen en in werking getreden, zal deze opdracht in de markt worden gezet volgens de procedure SAS zonder EMVI. Mocht dit niet het geval zijn, dan zal deze opdracht in de markt worden gezet volgens de Open House methode.

De definitieve inkoopprocedure zal worden vermeld in de definitieve inkoopstrategie.

Ingangsdatum en looptijd

De overeenkomsten, ingaande per 1 januari 2023, worden afgesloten met een maximale looptijd van 5 jaar. Er wordt gekozen voor een kortere initiële looptijd (2 jaar) om bij een toekomstige verwerving de mogelijkheid te hebben om aan te kunnen sluiten bij de regio.

Zorgcontinuïteit en kwaliteit

Het kan voorkomen dat een zorgaanbieder met wie de gemeente op dit moment een overeenkomst heeft, zich niet inschrijft op aanstaande opdracht. De gemeente zal in dit geval afspraken maken over de continuïteit van zorg en de warme overdracht naar een gecontracteerde zorgaanbieder.

De kwaliteit van de gecontracteerde aanbieders wordt geborgd door de inzet van het Wmo-toezicht (uitgevoerd door GGD Kennemerland) en contractmanagement.