



**GR Sociaal**  
Sociale Dienst Drechtsteden X Drechtwerk

## Planning voor procedure:

Dagelijks Bestuur 28-08-2023  
Algemeen Bestuur 14-09-2023

## VOORSTEL ALGEMEEN BESTUUR

<b>Soort notitie:</b> Nieuwe inkoop Huishoudelijke Ondersteuning		<b>Datum</b> 20-06-2023
<b>Steller</b> Linda Vonk	<b>E-mail</b> LA.vander.Graaf@drechtsteden.nl	<b>Portefeuillehouder</b> Van Erk

### Onderwerp

#### Nieuwe inkoop Huishoudelijke Ondersteuning

### Voorstel

- Instemmen met het starten van de nieuwe inkoop Huishoudelijke Ondersteuning via Open House.
  - Instemmen met het onderzoeken van de mogelijkheid van een apart perceel voor zorgintensieve wijken met minder aanbieders vanwege mogelijke efficiëntie-voordelen.
- Instemmen met het inkopen van de Huishoudelijke Ondersteuning volgens het nieuwe "bandbreedte-model".

### Bevoegdheid

Algemeen Bestuur (op grond van artikel 12 van de GR Sociaal)

### Toelichting op het voorstel

#### *Aanleiding*

Het inkoopmodel voor Huishoudelijke ondersteuning in de Drechtsteden is gebaseerd op het zogenaamde model van "resultaatgericht beschikken". Dit inkoopmodel kent de Drechtsteden sinds 2012 en heeft tot op heden, kijkend naar zowel de cliënttevredenheid als de tevredenheid onder aanbieders, goed gefunctioneerd. Echter, in een aantal gerechtelijke uitspraken heeft de CRvB een streep gezet door dit model. Het centrale kritiekpunt van de CRvB is het gebrek aan rechtszekerheid voor cliënten in de beschikking door het ontbreken van een tijdseenheid.

Met de CRvB-uitspraken is de basis onder het model onder druk komen te staan. Door VNG, gemeenten (Breda, Rotterdam, Drechtsteden), zorgaanbieders (Tzorg, Actiz), cliëntorganisatie (Iederin) en VWS is lange tijd geprobeerd te komen tot een wetsvoorstel om het resultaatgericht beschikken wettelijk te verankeren. In deze werkgroep is geen consensus bereikt, met name door bezwaren vanuit cliëntorganisaties. In het bestuurlijk overleg van 15 februari 2023 heeft de staatssecretaris medegedeeld geen wetsvoorstel in te gaan dienen. Daarmee is het resultaatgerichte beschikken bestuurlijk op een zijspoor gerangeerd.

Het huidige contract Huishoudelijke Ondersteuning heeft een looptijd tot 31-12-2024, of het moment dat er duidelijkheid komt over het Wetsvoorstel resultaatgericht beschikken. Deze duidelijkheid is er inmiddels. In het najaar van 2023 moet de aanbesteding worden gestart om op 1 januari 2025 het nieuwe contract te laten ingaan.

Om goede en betaalbare ondersteuning te bieden, passend binnen de juridische kaders van de Wet en de jurisprudentie hebben we een aantal randvoorwaarden benoemd waar het nieuwe inkoopmodel aan moet voldoen.

- Rechtszekerheid: dit model moet in de eerste plaats het gebrek aan rechtszekerheid zoals dat door de CRvB geconstateerd is oplossen.

- Flexibiliteit: om passende ondersteuning te bieden in individuele gevallen moet naast rechtszekerheid en duidelijkheid van de beschikking een zekere flexibiliteit blijven bestaan, zodat een aanbieder binnen de beschikking kan op- en afschalen.
- Kwaliteit: door de inhoud van de ondersteuning centraal te zetten in de beschikking is individuele sturing op kwaliteit mogelijk.
- Doelmatigheid: om de ondersteuning ook op langere termijn betaalbaar te houden, is sturing op doelmatigheid noodzakelijk. Een nieuw model moet dus prikkels bevatten om doelmatige ondersteuning te bieden.
- Beperking van administratieve lasten: in de zorg is het beperken van administratieve lasten al een aantal jaren onderwerp van gesprek. Ook het Integraal Zorg Akkoord (IZA) zet opnieuw in op het minimaliseren van administratieve lasten in de zorg. In een tijd van schaarste aan arbeidskrachten is dit ook essentieel om aan de ondersteuningsvraag te kunnen voldoen.

Voor de nieuwe aanbesteding zijn een aantal keuzes. Ten eerste de manier van aanbesteden (klassieke aanbesteding of open house). Ten tweede het inkoop- en financieringsmodel waarop het contract wordt gebaseerd. Voor de komende aanbesteding voor huishoudelijke ondersteuning leggen wij u deze keuzes voor.

### **Ad 1 – Manier van aanbesteden**

In de Drechtsteden hebben we sinds jaar en dag een groot aanbod aan zorgaanbieders om de keuzevrijheid te borgen. De wet geeft de opdracht om keuzevrijheid te bieden en dit wordt in ieder geval geborgd door de keuze tussen Zorg in Natura (via een gecontracteerde aanbieder) en een persoonsgebonden budget. In de Drechtsteden is er steeds voor gekozen om de keuzevrijheid in ondersteuning, op grond van grondslag, geografische binding of identiteit, ook binnen de contracten te borgen. We stellen voor om deze lijn in de nieuwe contractering vast te houden.

### **Ad 2 – Inkoopmodel**

Binnen de gekozen wijze van aanbesteden is een tweede keuze te maken, namelijk welk inkoopmodel/wijze van financieren wordt gehanteerd. Op dit moment wordt binnen de Drechtsteden gewerkt met een resultaatgericht inkoopmodel. Zoals gezegd is het huidige, resultaatgerichte model onder druk komen te staan door enerzijds de rechterlijke uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en anderzijds het ontbreken van politiek-bestuurlijk draagvlak om te komen tot een wetsvoorstel. Toch kent het resultaatgerichte model vele voordelen, zoals flexibiliteit van ondersteuning, een hoge cliënttevredenheid, sturing op kwaliteit van ondersteuning, doelmatigheid en een beperking van de administratieve lasten. Een kritiekpunt van de CRvB is het ontbreken van de rechtszekerheid voor inwoners, omdat zij niet weten op hoeveel uur ondersteuning zij kunnen rekenen. Er wordt nu, ook door de VNG, een alternatief model uitgewerkt, namelijk het bandbreedtemodel. Het bandbreedtemodel beoogt de benoemde knelpunten weg te nemen en tegelijk de voordelen van het resultaatgerichte model te behouden.

Het resultaatgerichte model kent in onze ogen nog steeds veel voordelen, zoals de mogelijkheid om te sturen op kwaliteit, de hoge cliënttevredenheid en de prikkel tot doelmatigheid. Echter, de juridische risico's zijn zodanig groot, zowel in het inkoopproces (aanbieders kunnen de gang naar de rechter maken) als in het individuele aanvraagproces van de inwoner (bezwaar- en beroepszaken zullen voor de rechter geen stand houden) dat we afraden om dit inkoopmodel voort te zetten in een nieuwe contractering. De andere modellen, zoals p\*q ("uurtje/factuurkje") en populatiebeposting hebben zodanige kanttekeningen, dat we deze na zorgvuldige verkenning met de werkgroep van VWS, VNG, SDD, Breda en Rotterdam niet adviseren. De belangrijkste risico's zien we voor p\*q in een beperkte mogelijkheid tot sturing op kwaliteit, hoge uitvoeringslasten door elke aanpassing in minuten per week te moeten beschikken, prikkel tot urenmaximalisatie bij zorgaanbieders (iedere minuut die extra beschikt en geleverd wordt, levert extra geld op). De risico's voor populatiebeposting zijn dezelfde als die voor het huidige resultaatgerichte model, namelijk het ontbreken van de rechtszekerheid. In dit model wordt ook niet met een tijdsbeschikking gewerkt. Bovendien is sturing op individuele kwaliteit moeilijker omdat niet met individueel beschikte doelen wordt gewerkt, maar vanuit een totale beposting wordt gewerkt aan het ondersteunen van een populatie. De inkoopmodellen worden verder toegelicht in de bijlage.

### **Advies**

Op grond van de argumenten en kanttekeningen adviseren we voor de nieuwe inkoop de breedte aan aanbieders zoals we in deze regio al lange tijd kennen, te continueren. Eventueel met de afbakening van zorgintensieve percelen voor efficiëntievoordelen in deze wijken.

Daarbij adviseren wij om het nieuw uitgewerkte bandbreedte model als inkoopmodel te accorderen. Hoewel geen enkel inkoopmodel zonder knelpunten en risico's is, zijn we gekomen tot de uitwerking

van het zogenaamde bandbreedtemodel dat deze risico's zoveel mogelijk moet beperken en de voordelen van het resultaatgerichte model zoveel mogelijk moet behouden.

#### *Beoogd resultaat*

Het bieden van goede en betaalbare huishoudelijke ondersteuning aan de inwoners van de Drechtsteden.

#### *Argumenten*

- **Breed aanbod leidt tot ondersteuning vanuit ZiN, anders zal men veelal een beroep gaan doen op pgb-gefinancierde ondersteuning**  
Mensen vanuit verschillende achtergronden zullen toch graag hun ondersteuning krijgen vanuit een organisatie die bij hen past. Het inperken van het ZiN-aanbod zal naar verwachting leiden tot een toenemende vraag naar pgb's. De kwaliteitscontrole op pgb-gefinancierde ondersteuning is in de praktijk heel arbeidsintensief, omdat dit vooral door de consulenten (individueel niveau) en de toezichthouder zal plaatsvinden. Het managen op contractniveau is niet mogelijk bij pgb-ondersteuning. Hier zit enerzijds een risico in op kwaliteits- en rechtmatigheidsproblemen. Anderzijds is er sprake van een inefficiëntie omdat elke overeenkomst alleen op individueel niveau gemonitord kan worden.
- **Een beperkt aantal ZiN-contracten is moeilijker te managen**  
Door de krapte in de arbeidsmarkt is het met het huidige brede aanbod aan ZiN-aanbieders al problematisch om aan de toenemende vraag te voldoen. De verwachting is dat de druk op het beschikbare aanbod met een beperkter aantal aanbieder nog groter zal worden. De verwachting is dat veel aanbieders zullen gaan werken met contracten van onderaannemerschap. Dit soort constructies leidt elders in het land tot grote uitvoeringsproblemen, hoge administratieve lasten, en vooral tot een moeizame controle op kwaliteit.
- **Afname van aantal aanbieders leidt niet tot lagere kosten<sup>1</sup>**  
Hoewel vaak anders wordt gedacht, leidt een afname van het aantal aanbieders niet tot lagere kostprijzen. Gemeenten zijn sinds 1 augustus 2017 gebonden aan de "AMvB Reële prijs". De kostprijzen moeten, ongeacht het aantal aanbieders, worden opgebouwd volgens door het Rijk voorgeschreven minimale componenten. De kostprijs zal dus in alle gevallen rond de € 30 per uur liggen. Ook bij het contracteren van minder aanbieders zal de kostprijs hierdoor op hetzelfde niveau uitkomen.
- **(Gedwongen) herverdeling van aanbieders zorgt voor onrust**  
Als we teruggaan naar een klein aantal aanbieders, zal een groot gedeelte van de inwoners moeten wijzigen van aanbieder en hulp. Aangezien veelal sprake is van een langdurige relatie tussen hulpen en klanten zal dit gepaard gaan met onrust en onvrede onder inwoners en omvangrijke extra administratieve en organisatorische lasten. Bovendien hebben inwoners een wettelijk recht op keuzevrijheid voor een persoonsgebonden budget. Daardoor bestaat de kans dat een gering aantal aanbieders leidt tot een prikkel voor pgb-gefinancierde ondersteuning.

#### *Kanttekeningen*

- **Minder efficiëntie, doordat wijkgericht werken met weinig aanbieders de reistijd kan beperken en meer mensen in kortere tijd geholpen kunnen worden.**  
Door één aanbieder of een beperkt aantal aanbieders in een wijk (of complex) te laten werken, zullen minder reisbewegingen worden gemaakt<sup>2</sup>. Immers, als de hulp in het eerste huis klaar is, zal die naar het volgende huis (in de buurt) gaan.  
Een Open House constructie met veel aanbieders levert een nadeel op voor deze efficiëntie. We stellen voor te onderzoeken of we dit kunnen ondervangen door een deel van de opdracht in een apart perceel onder te brengen. Bijvoorbeeld een perceel "zorgintensieve wijk" met een geografische afbakening. In dit perceel kan de opdracht worden gegund aan een klein aantal aanbieders. Deze inwoners hebben dan minder keuzevrijheid, maar het helpt mogelijk wel om de schaarse huishoudelijke ondersteuning in deze wijken goed te verdelen. Door met een *klein aantal* aanbieders te werken in deze zorgintensieve wijken (en niet met één aanbieder te gaan werken in een wijk) blijft er keuzevrijheid en dus een prikkel tot leveren van goede kwaliteit. Bovendien vermindert het de kwetsbaarheid. Dit kan ook helpen om met een aanbieder bredere afspraken te maken over de verbinding met het lokale veld en de voorzieningen in een wijk. Een zorgintensief perceel leidt naar verwachting tot een toename van het aantal mensen dat geholpen kan worden in dezelfde tijd. Het leidt niet perse tot lagere kosten, omdat de tarieven

---

<sup>1</sup> Zie ook het onderzoek van PPRC over minder aanbieders Jeugd (<https://pprc.eu/app/uploads/2023/04/Deal-2023-2-pag-32-34-minder-aanbieders-verlaagt-kosten-jeugd-zorg-niet.pdf>)

<sup>2</sup> Dit zien we bijvoorbeeld in de Zorgplusflats in Rotterdam, waar één of twee aanbieders als zorgverlener wordt ingezet in een complex.

- zijn opgebouwd volgens de criteria van de AMvB reële prijs. Reiskosten is slechts een zeer kleine component, waardoor de aparte percelen verwaarloosbaar zijn in de kostenbeheersing.
- **Een mogelijke perverse prikkel is het “uitkomen in een zo hoog mogelijke bandbreedte” en vervolgens leveren aan de onderkant van de bandbreedte.**  
Dit is vergelijkbaar met de prikkel tot urenmaximalisatie in het p\*q-model. Dit onderstreept het belang van een geobjectiveerd normenkader gecombineerd met contractmanagement en een kritische consulentenblik aan de toegang. Bovendien vraagt het een nauwe samenwerking met het voorliggende veld en het wijkteam om te zoeken naar alternatieve deeloplossingen voor de vraag naar huishoudelijke ondersteuning. Een van de voorzieningen die de druk op de huishoudelijke ondersteuning kan verminderen is de was- en strijkservice. Binnen het bandbreedte-model zal de cliënt die voor wassen en strijken gebruik kan maken van een algemene voorziening straks veelal een bandbreedte lager uitkomen dan wanneer dit via een maatwerkvoorziening moet worden opgelost. Maar ook vrijwilligersinitiatieven en mantelzorgers zorgen voor een lagere inzet van huishoudelijke ondersteuning. Het bandbreedtemodel aan sich is dus niet dé oplossing voor het betaalbaar houden van de ondersteuning. Maar een inkoopmodel met bandbreedtes kan uiteindelijk wel in belangrijke mate bijdragen aan de beheersbaarheid van kosten in het sociaal domein, doordat bij een lagere ondersteuningsbehoefte ook een lager tarief kan worden gehanteerd.  
Belangrijk om op te merken dat de verandering van model wel gepaard zal gaan met een arbeidsintensieve operatie waarin bestaande indicaties van alle cliënten moeten worden aangepast naar het nieuwe model. Ten slotte kent bandbreedtemodel ook een klein juridisch risico, namelijk dat het nog niet getoetst is door de rechter. Het model doet zoveel mogelijk recht aan de gedane uitspraken door de CRvB. Er bestaat dus een klein risico dat het model een uiteindelijke rechterlijke toets niet zal doorstaan.

## Consequenties

### *Financiële consequenties*

#### Inkoop

Een contractering start altijd met een nieuw inkoopproces. Daarin zijn twee onderdelen belangrijk. Ten eerste het bieden van een reëel tarief (op grond van de AMvB Reële Prijs). Dit tarief moet objectief onderbouwd zijn. Ten tweede moeten duidelijke afspraken aan de voorkant worden gemaakt over de administratieve organisatie en de afrekensystematiek.

Een reëel tarief kent een objectieve onderbouwing. In het geval van Huishoudelijke Ondersteuning zijn landelijk twee erkende objectieve normenkaders beschikbaar, namelijk de CIZ-normering en de HHM-normering. We hanteren dit tweede normenkader in het huidige contract als basis voor het tarief. Dit tweede normenkader biedt ook mogelijkheden tot differentiatie op basis van “meer en minder factoren”. Dit kader past daarom ook goed binnen de wens om te zoeken naar mogelijkheden voor afschaling van ondersteuning voor taken die de inwoner zelf kan oppakken. Vanuit de beweging naar zelfredzaamheid is dit daarom een passend kader als basis voor een reëel tarief. Het uiteindelijke, definitieve tarief is gebaseerd op meerdere factoren en komt tot stand na een proces van onderhandeling met aanbieders.

### *Personele en organisatorische consequenties*

#### Toegang

De toegang tot ondersteuning heeft een belangrijke relatie met de bekritiseerde rechtszekerheid. De inwoner meldt zich bij de gemeente (sociale dienst) met een ondersteuningsvraag voor het voeren van een gestructureerd huishouden. De consulent gaat op bezoek bij de inwoner en onderzoekt de ondersteuningsvraag met behulp van het stappenplan van de CRvB (zie bijlage). De consulent stelt vast of een maatwerkvoorziening voor huishoudelijke ondersteuning noodzakelijk is. Vervolgens stelt de consulent vast welke (globale) omvang van ondersteuning nodig is. Dit doet de consulent op grond van de taken die de inwoner niet zelfstandig (of met hulp van netwerk) kan uitvoeren. Dit wordt vertaald in een bandbreedte<sup>3</sup>.

Zodra de bandbreedte is vastgesteld door de consulent, vertaalt de zorgaanbieder dit naar een ondersteuningsplan. In het ondersteuningsplan worden activiteiten, frequentie en een tijdsindicatie per week vastgesteld. De consulent toetst het ondersteuningsplan aan het onderzoeksverslag en vertaalt de gemiddelde tijd per week naar een aantal minuten per maand (of langere periode).<sup>4</sup> Dit wordt, samen met het ondersteuningsplan, opgenomen als onderdeel van de beschikking. Daardoor wordt enerzijds de rechtszekerheid geborgd met een gemiddeld aantal minuten ondersteuning per maand. Anderzijds wordt de flexibiliteit van ondersteuning geborgd doordat binnen de maand de ondersteuning kan worden op- en afgeschaald als dit nodig is.

<sup>3</sup> Bandbreedtes van gemiddelden per week op hoofdlijnen: 1. 60 – 90 minuten; 2. 90 – 120 minuten; 3. 120 – 180 minuten; 4. >180 minuten.

<sup>4</sup> Deze werkwijze moet nog verder worden uitgewerkt en verkend met zorgaanbieders. Hier is mogelijk nog finetuning op nodig om tot een werkbaar model met beheersbare administratieve lasten te komen.

Bij herindicatie wordt op cliëntniveau gemonitord of aan het opgestelde ondersteuningsplan is voldaan. Daarbij wordt eerst gemonitord op kwaliteit van ondersteuning (zijn de afgesproken activiteiten en frequentie behaald). Als dit niet het geval is, wordt secundair gemonitord op de levering van uren. Deze volgorde is belangrijk om de primaire focus op kwaliteit en doelmatigheid van ondersteuning vanuit het huidige model te behouden.

#### Contractmanagement

Ten slotte volgt het contractmanagement. Waar de consulent monitort op individueel cliëntniveau doen de contractmanagers dit op het niveau van de zorgaanbieder en het overkoepelend netwerk. Zij monitoren de zorgaanbieders op continuïteit, kwaliteit, betaalbaarheid, rechtmatigheid en doelmatigheid van de ondersteuning.

De contractmanagers zullen primair sturen op de kwaliteit van de ondersteuning, namelijk de klanttevredenheid en de objectieve criteria van een 'schoon en leefbaar huis'. Als de zorgaanbieder niet aan deze criteria voldoet, dan kan worden teruggevallen op de bandbreedte van minuten zoals die is opgenomen in het onderzoeksverslag en het gemiddelde aantal uren per maand dat is opgenomen in de beschikking (gebaseerd op het ondersteuningsplan). Dit laatste zorgt voor een extra rechtszekerheidswaARBorg in het model dat in het huidige model ontbreekt.

#### *Juridische consequenties*

In bovenstaande tekst toegelicht.

#### **Relatie met andere beleidsvelden, organisaties en duurzaamheid**

- Bestuurlijke opdracht Wmo en krapte op de arbeidsmarkt.
- Algemene voorziening voor wassen en strijken (de was- en strijkservice WaST).

#### **Fatale termijn**

Niet van toepassing

#### **Advies en draagvlak**

De komende periode spreken we over de uitvoeringsdetails met de zorgaanbieders, de Regionale Wmo-adviesraad, maar ook op de landelijke tafel met VNG, VWS en de gemeenten Rotterdam en Breda. De eventuele opbrengsten van die overleggen zullen we in een presentatie aan het Algemeen Bestuur verder toelichten.

#### **Verdere procedure en uitvoering**

Nog niet alle onderdelen zijn tot in detail uitgewerkt, omdat deze gedetailleerde uitwerking nog zal plaatsvinden in het daadwerkelijke inkoopproces met de aanbieders. We leggen in dit voorstel de uitwerking op hoofdlijnen voor met het verzoek in te stemmen met dit model voor het starten van het nieuwe inkoopproces. De komende periode spreken we over de uitvoeringsdetails met de zorgaanbieders, de Regionale Wmo-adviesraad, maar ook op de landelijke tafel met VNG, VWS en de gemeenten Rotterdam en Breda. De eventuele opbrengsten van die overleggen zullen we in een presentatie aan het Algemeen Bestuur verder toelichten.

#### **Communicatie**

Niet van toepassing.

#### **Bijlage**

- Bijlage Nieuwe inkoop Huishoudelijke Ondersteuning
- Bijlage Tussenevaluatie WaST