



Adviesgroep Sociaal Domein
G E M E E N T E G R O N I N G E N

Organisatie van de Huishoudelijke Hulp in Groningen

Overwegingen van de ASDG naar aanleiding van het bespreekstuk feb '21

11 maart 2021

De Adviesgroep Sociaal Domein Gemeente Groningen (ASDG) geeft in dit document een aantal zorgen, aandachtspunten en overwegingen mee aan de gemeente in het traject om te komen tot een andere organisatie van de huishoudelijke hulp.

Achtergrond

Het bespreekstuk Huishoudelijk Hulp is geschreven op verzoek van de gemeenteraad. De basis ligt in een motie naar aanleiding van een onderzoek dat in 2018 is gehouden naar de mogelijke vormgeving van de huishoudelijke hulp in de toekomst. Varianten als een zorgcoöperatie of een gemeentelijk bedrijf vielen toen af. Gekozen is voor handhaving van de bestaande open house situatie, dat is de huidige situatie. Daar zou op een later tijdstip op worden teruggekomen en dat gebeurt nu met dit bespreekstuk. Verder is er een cliëntenonderzoek onder gebruikers huishoudelijke hulp en begeleiding uitgevoerd. (Dat is kortgeleden besproken met de werkgroep KTO, HH en GON).

Huishoudelijke hulp is een belangrijk thema in de Wmo. Sinds de decentralisering is de gebruiker van huishoudelijke hulp geconfronteerd met veel veranderingen, van aanbieder, van tarieven, van de ene indicatie naar de andere. Dat heeft veel onrust veroorzaakt. Nu is er weer een verandering ophanden met mogelijke impact op de eindgebruiker. De ASDG vindt het belangrijk om hierover mee te denken. We waarderen het om in een vroeg stadium betrokken te worden.

Het college heeft nog geen standpunt geformuleerd. Ze willen eerst met verschillende stakeholders in gesprek, zoals de ASDG, de Gemeenteraad, WIJ Groningen en aanbieders. Rond de zomervakantie wordt de beleidskoers bepaald. De mogelijkheden die worden geschetst zijn niet in beton gegoten, aldus de gemeente. Het bespreekstuk kan een vertaling krijgen in het inkooptraject. Het college doet dat in zorgvuldig overleg met de gemeenteraad. De startdatum van de ingang van het nieuwe contract is 1 januari 2023.

Wat hebben we gedaan?

Het bespreekstuk Huishoudelijke Hulp is op 1 maart 2021 met de ASDG gedeeld onder een geheimhoudingsplicht. Op donderdag 4 maart hebben drie deelnemers van de ASDG het stuk besproken met de betrokken beleidsadviseurs. We vonden het stuk soms best ingewikkeld, maar waarderen dat de gemeente tracht volledig te zijn. De beleidsadviseurs hebben toelichting gegeven en wij hebben vragen kunnen stellen over achtergronden en onbekende beleidstermen. Vervolgens is er nog (kort) ingezoomd op toekomstige variant 3 en hebben we voor- en nadelen van deze optie besproken. Hier gaan we in dit document dieper op in.

Algemene indruk

- Onze algemene indruk over dit stuk is dat het geschreven is vanuit het motief van kostenbesparing op korte termijn en niet om de kwaliteit en toegankelijkheid van de huishoudelijke hulp voor de zorgvragers. We missen nadrukkelijk een beschrijving van de potentiële impact van veranderingen op de gebruikers van huishoudelijke hulp.
- De huishoudelijke hulpen zelf blijven buiten beeld in het bespreekstuk, of figureren in de marge. We missen aandacht voor het op peil houden en waar nodig verbeteren van de (rechts)positie van de zorgverleners.
- Sinds de decentralisering is de gebruiker van huishoudelijke hulp geconfronteerd met veel veranderingen wat onrust veroorzaakt bij cliënten. Iets wat mensen in een al kwetsbare positie zoveel mogelijk bespaard zou moeten worden. Een volgende operatie met herindicaties lijkt alweer ophanden. De gangbare cliënt tevredenheidsonderzoeken leggen doorgaans gevoelens van onzekerheid, boosheid en frustratie en machteloosheid niet bloot. Mensen zijn afhankelijk van hulp en schikken zich naar de instanties waar ze die hulp van ontvangen.
- We lezen dat uit het haalbaarheidsonderzoek een variant is gekomen waarmee wordt vastgehouden aan het systeem van marktwerking. De ASDG blijft bezorgd over de perverse prikkels die dit systeem van marktwerking met zich mee kan brengen.
- De besparingsopgave hangt als een schaduw boven het bespreekstuk. Er zijn tekorten in het sociaal domein en steeds meer gemeenten komen in de problemen en zoeken naar manieren om de stijgende uitgaven binnen de perken te houden. Dit lijkt zijn weerslag op de uitgaven op huishoudelijke hulp te krijgen.
- We missen visie van de gemeente op huishoudelijke hulp waarin de bewoner centraal staat, die in eerste instantie uitgaat van de behoeftes van de eindgebruiker en niet in eerste instantie vanuit bezuinigingen redeneert. De toekomstige opgaven die vergrijzing en langer thuis wonen met zich meebrengen vragen om een integrale visie voor nu en de lange termijn, over zorgverlening in brede zin. Over de hele linie zal de zorg zwaar worden belast. Huishoudelijke hulp is de eerste lijn, daarop bezuinigen past niet bij deze ontwikkeling. Nieuwe bezuinigingen op huishoudelijke hulp zullen negatieve gevolgen hebben op de persoonlijke levenssfeer van cliënten en zullen de gemeente op langere termijn confronteren met hogere kosten als gevolg van meer ongelukken in huis, verwaarlozing, vereenzaming etc.

Zorgen, aandachtspunten en overwegingen

De ASDG wil een aantal zorgen, aandachtspunten en overwegingen meegeven aan de gemeente naar aanleiding van het bespreekstuk toegespitst op variant 3 - voorkeursvariant gemeente. (Zie Bijlage 1 voor een overzicht van issues die we zien bij de andere varianten).

Nadelig voor de client

- Cliënten moeten mogelijk wisselen van aanbieder.
- Mogelijkheid van vermindering van het benodigde aantal uren huishoudelijke hulp van cliënten, ten koste van de kwaliteit van de geboden hulp.
- Mogelijkheid van niet regelen van vervanging tijdens vakanties en ziekte.

Zorg over nieuw reëel uurtarief

- Er wordt gesproken over de mogelijkheid van lagere tarieven na nieuw kostprijsonderzoek. Dit kan alleen als CAO voorwaarden van de aanbieders verslechteren en/of het benodigde aantal uren hulpverlening van cliënten wordt ingeperkt. Lagere uurtarieven gaan ten koste van de kwaliteit van de geboden hulp en de rechtspositie van de hulpverleners.
- Risico van oneigenlijk gebruik van informeel tarief H.H.: dit tarief is bedoeld voor hulpverlening op uurbasis door familie, vrienden, burens of kennissen.

Bewaak de rechtspositie huishoudelijke hulp (wijk niet af van CAO VVT)

- Wij vinden het geen gewenste optie om af te wijken van de CAO VVT. Als er wordt overgeschakeld van de CAO VVT, waar nu alle gecontracteerde aanbieders aan moeten voldoen, naar een CAO schoonmaak dan worden huishoudelijke hulpen (en cliënten) tekort gedaan. Niet alleen qua geld. De huishoudelijke hulp heeft ook een signalerende functie en dat kan niet van een schoonmaker worden verwacht.
- Ook vragen we ons af of de gemeente Groningen zich moet willen spiegelen aan de voorbeelden afkomstig uit andere gemeenten, die ook aan het bezuinigen zijn, en daarbij de grenzen van wat wettelijk toegestaan is opzoeken. Afschaling van de huishoudelijke hulp gaat hoe je het wendt of keert ten koste van een zwakkere groep in de samenleving.

Indicatie moet door WIJ, niet via aanbieder

- We zijn bezorgd over het voorstel om indicatie door aanbieders te laten uitvoeren. Indicering moet plaatsvinden door WIJ als objectief indicatiesteller en niet door aanbieders die een commercieel belang hebben. Aanbieders zijn in tegenstelling tot WIJ medewerkers niet opgeleid om (psycho)sociale problemen en fysieke beperkingen op goede wijze in te schatten en waar nodig contact op te nemen met andere relevante instanties.
- De gemeente en medewerkers van WIJ hebben veel geïnvesteerd in het creëren van een goede organisatie en uitvoering van de hulpverlening door WIJ. De resultaten van deze inspanningen en gelden, en de signalerende functie van WIJ worden in variant drie voor een groot deel wegbezuinigd. Het gevolg kan zijn dat de zorgbehoefte

onzichtbaarder en de fysieke en sociale problemen groter worden, en daardoor op langere termijn de hulpbehoefte zwaarder en duurder wordt.

- Hoe zit het met de rechtsbescherming van de gebruiker als indicatie via aanbieder verloopt. Hoe is dit geborgd?
- Indicatie laten verrichten door commerciële aanbieders in plaats van WIJ plaatst de gemeentelijke overheid nog verder op afstand en vermindert hierdoor haar controle mogelijkheden en het waarborgen van goede hulpverlening.

Cliëntervaringsonderzoek te smalle basis voor keuze variant

- In het bespreekstuk wordt tevredenheid van gebruikers besproken op basis van het cliëntenonderzoek wat is uitgevoerd onder 21 mensen. Dit is waardevol kwalitatief onderzoek, maar wat ons betreft te beperkt om als basis te kunnen dienen voor de onderbouwing van de door de gemeente gewenste variant.
- Waarom wordt voor de onderbouwing van het punt bekostiging niet gebruik gemaakt van een binnenkort toegezegde evaluatie van de kosten en resultaten van de afgelopen jaar gehouden herindiceringsoperatie? Er zijn immers 3000 mensen geherindiceerd en dan is bevraging van 21 mensen uit dat aantal niet veel. Daarbij ben zijn we ook benieuwd naar de ervaring van de in ieder geval 200 mensen die geen herindicatie meer gekregen hebben.

Zorgen over bemiddelde hulp

- Mogelijkheid van bemiddelde hulp maakt van hulpvragers die in een afhankelijkheidspositie verkeren werkgevers. Het zou kunnen leiden tot verslechtering van de arbeidsomstandigheden van de hulp en misschien ook wel van de positie van gebruikers die geen werkgever willen zijn, maar er wel met stille hand naar toegeleid kunnen worden omdat de gemeente in die situatie graag wil werken met het informele tarief dat ook voor pgb's geldt. Bemiddelende hulp heeft een slechtere rechtspositie (bij ziekte, werkloosheid, pensioenopbouw) door hanteren CAO Schoonmaak i.p.v. CAO Verpleeghuizen en Thuiszorg, en een veel lager loon (tarief H.H. Informeel in plaats van tarief Zorg In Natura) dan de huidige aanbieders. Dit alles bij elkaar maakt de kans op misbruik van gemeenschapsgelden en gelden en bezittingen van hulpvragers door aanbieders groter.

Keuzevrijheid voor de gebruiker

- We kunnen begrijpen dat werken met 16 aanbieders veel is. Als de huidige situatie niet kan blijven, dan toch graag voor een variant kiezen waarbij er nog wat te kiezen overblijft voor de gebruikers. Dus werken met een scherpe aanbesteding waar bijvoorbeeld 3 winnaars per gebied uitkomen in plaats van uit te komen op 1 aanbieder per gebied. (In Bijlage 2 een uitgebreidere bespreking m.b.t. "gebiedsaanbieders").

Overwegingen bekostigingsvorm en toezicht

- Voor onderbouwing van het punt bekostiging in dit bespreekstuk is ook inzicht in de kosten en resultaten van de afgelopen jaar gehouden herindiceringsoperatie nodig.

- Borg toezicht op resultaatafspraken. De gemeentelijke controle mogelijkheden worden kleiner als het regelen en uitvoeren van Wmo-producten uitsluitend gaat plaatsvinden door aanbieders. Goed toezicht op de besteding van gemeenschapsgelden is nodig.
- Bij populatiebekostiging kans op grotere verslechtering rechtspositie aanbieder en aantal uren/kwaliteit huishoudelijke hulp omdat hoofdaanbieder een vast bedrag krijgt van de gemeente en wachtlijsten niet zijn toegestaan.

Voorzichtig omspringen met herstelgerichte hulp

- In alle drie de varianten bestaat de mogelijkheid van herstelgerichte hulp (herstelgerichte hulp onder begeleiding van een fysiotherapeut om mensen te helpen hun zelfredzaamheid te vergroten). Het concept van herstelgerichte hulp is interessant, want het biedt mensen een actieve vorm van ondersteuning om hen te helpen hun zelfredzaamheid te vergroten.
- In het licht van huishoudelijke hulp dient hier wel uiterst voorzichtig mee te worden omgesprongen. We vragen ons af of er niet te hoog wordt ingezet op de zelfredzaamheid van mensen. Wat ons betreft zou het een vrije keuze van de gebruiker moeten zijn. Verplichtstelling of morele druk kunnen leiden tot zorgmijdend gedrag en hierdoor oplopende problemen en op langere termijn de noodzaak van een zwaardere hulpbehoefte.

Doorverwijzing is niet realistisch

- In alle drie de varianten bestaat de mogelijkheid van doorverwijzing naar voorliggende voorzieningen (lees buurthuizen) maar de mogelijkheid van opvang via deze voorzieningen is door jaren van forse bezuinigingen nauwelijks tot niet aanwezig (in de nota geformuleerd als 'niet in ruime mate voorhanden').

Schaf het abonnementstarief af

- Invoering van het abonnementstarief betekent dat bij gelijkblijvende of verminderde financiering een veel grotere groep aanspraak kan maken op huishoudelijke hulp via de Wmo dan voorheen. Naar de hoogte van het inkomen mag immers niet meer gekeken worden. Deze maatregel gaat ten koste van de sociaal zwakkeren die de hulp het hardst nodig hebben. De gemeente Groningen dient in VNG verband aan te dringen op afschaffing van het abonnementstarief, of op een inkomensgrens zodat de middengroep door stapeling van kosten niet voor onevenredig hoge zorgkosten komt te staan.

We kijken uit naar jullie reactie, we horen graag hoe de input van de ASDG meegenomen wordt en uiteraard blijven we graag betrokken in het verdere traject.

Namens de ASDG,

**Deelnemers: Harm van der Wijk, Lidwien Schuitemaker, Henk Obbink
Ondersteuner: Ingrid Prikken**

Bijlage 1 Bespreking varianten

Problemen aan variant 1:

1. uitbesteding van de hulp aan aannemers/onderaannemers (privatisering van de aanbidding van de hulpverlening) in plaats van door de gemeente zelf maakt de kans op oneigenlijk gebruik van gemeenschapsgelden groter en de controlemogelijkheden voor de gemeenten kleiner en leidt tot de noodzaak van invoering van extra bureaucratie (w.o. toezicht) met extra kosten.
2. Inspanningsfinanciering in plaats van resultaatfinanciering vergroot de kans op verslechtering kwaliteit hulpverlening en is moeilijk meetbaar.

Problemen aan variant 2:

1. cliënten moeten mogelijk wisselen van aanbieder
2. mogelijkheid van vermindering van het benodigde aantal uren huishoudelijke hulp van cliënten
3. mogelijkheid van niet regelen van vervanging tijdens vakanties en ziekte
4. Gesproken wordt over de mogelijkheid van lagere tarieven na nieuw kostprijsonderzoek. Dit kan alleen als cao voorwaarden van de aanbieders verslechteren en/of het benodigde aantal uren hulpverlening van cliënten wordt ingeperkt.
5. ontstaan van wachtlijsten
6. Werken met hoofdaanbieders en onderaanbieders vergroot de kans op oneigenlijk gebruik van gemeenschapsgelden, verkleint de controlemogelijkheden van de gemeente en vergroot de kans op verslechtering van de kwaliteit van de huishoudelijke hulpverlening. Over hoe meer schrijven de hulpverlening verloopt (gemeente, hoofdaannemers, onderaannemers), hoe minder geld beschikbaar blijft voor de concrete hulpverlening. Hoofdaanbieders worden machtige spelers.
7. mogelijkheid van afgeven van indicaties door aanbieders (schoonmakers): aanbieders (schoonmaakbedrijven) werken vanuit een zakelijk en commercieel belang, niet vanuit een sociaal zorgverleningsbelang. Aanbieders zijn niet opgeleid om (psycho)sociale problemen en fysieke beperkingen op goede wijze in te schatten en waar nodig contact op te nemen met andere relevante instanties.

Problemen aan variant 3:

- 1 t/m 4 zie variant 2
5. kans op grotere verslechtering rechtspositie aanbieder en aantal uren/kwaliteit huishoudelijke hulp omdat hoofdaanbieder een vast bedrag krijgt van de gemeente en wachtlijsten niet zijn toegestaan.
6. Indicatie gebeurt niet meer via WIJ maar via de aanbieder. Aanbieders (schoonmaakbedrijven) hebben een commercieel belang, geen sociaal zorgverleningsbelang. Aanbieders zijn in tegenstelling tot WIJ medewerkers niet opgeleid om (psycho)sociale problemen en fysieke beperkingen op goede wijze in te schatten en waar nodig contact op te nemen met andere relevante instanties.
7. Gemeente heeft alleen nog contact met hoofdaanbieders en heeft hierdoor slecht zicht op hoe gemeenschapsgelden worden besteed en slecht zicht op de kwaliteit van hulpverlening. Over hoe meer schrijven de hulpverlening verloopt (gemeente, hoofdaannemers, onderaannemers), hoe minder geld beschikbaar blijft voor de concrete hulpverlening. Papieren controles en steekproeven kunnen dit gebrek aan toezichtsmogelijkheden onvoldoende compenseren.
8. Hoofdaanbieders worden machtige spelers.
9. Mogelijkheid van bemiddelende hulp maakt van hulpvragers die in een afhankelijkheidspositie verkeren werkgevers. Bemiddelende hulp heeft een slechtere rechtspositie (bij ziekte, werkloosheid, pensioenopbouw) door hanteren cao schoonmaak i.p.v. CAO Verpleeghuizen en Thuiszorg, en een veel

lager loon (tarief H.H. Informeel in plaats van tarief Zorg In Natura) dan de huidige aanbieders. Dit alles bij elkaar maakt de kans op misbruik van gemeenschapsgelden en gelden en bezittingen van hulpvragers door aanbieders groter.

10. Oneigenlijk gebruik van tarief H.H. Informeel: dit tarief is bedoeld voor hulpverlening op uurbasis door familie, vrienden, burens of kennissen.

11. De gemeente en medewerkers van WIJ hebben veel geïnvesteerd in het creëren van een goede organisatie en uitvoering van de hulpverlening door WIJ. De resultaten van al deze inspanningen en gelden, en de signalerende functie van WIJ worden in variant drie voor een groot deel wegbezuinigd. Het gevolg kan zijn dat de zorgbehoefte onzichtbaarder en de fysieke en sociale problemen groter worden, en daardoor op langere termijn de hulpbehoefte zwaarder en duurder wordt.

Bijlage 2 Bespreking “gebiedsaanbieders”

Het is te begrijpen dat werken met 16 aanbieders veel is. Maar, een open house aanbesteding kan desondanks heel goed. Immers wanneer zoals in het bespreekstuk staat de vier grootste aanbieders 80% van de klanten hebben, dan kan de gemeente met deze partijen helder het contractmanagement oppakken. Je hoeft dan niet met alle kleinere aanbieders elk half jaar een evaluatie, je kunt dat doen met steekproefsgewijze controles.

De gemeente houdt dan als financieel hoofdverantwoordelijke zelf goed de regie over het proces en kan de grotere aanbieders als sparringpartner gebruiken.

Als de huidige situatie niet kan blijven, dan toch graag voor een variant kiezen waarbij er nog wat te kiezen overblijft voor de gebruikers. Dus werken met een scherpe aanbesteding waar bijvoorbeeld 3 winnaars per gebied uitkomen in plaats van uit te komen op 1 aanbieder per gebied. Kost meer energie, maar is in het belang van de vrije keuze van de klant (een eis in de Wmo) en op den duur ook van de gemeente.

Het contracteren van 1 zorgaanbieder per gebied met een lumpsumbedrag kan leiden tot verschraling van het aanbod (terugtrekken andere aanbieders uit de regio). Je legt als gemeente de uitvoering geheel in handen van 1 partij. En als die niet handelt zoals je wilt heb je een als gemeente een partij tegenover je waar je niet meer omheen kunt. Waarschijnlijk ook niet bij een volgende aanbesteding en als dat dan wel gebeurt kom je in een chaotische situatie terecht omdat de nieuwe aanbieder geen enkele ervaring heeft kunnen opdoen in het daarvoor jaren achtereen door 1 zorgaanbieder beheerste marktsegment.

De uiteindelijke winnaars van de aanbesteding per gebied moeten dan het personeel van de niet winnaars overnemen (kan opgenomen worden in het bestek voor de aanbesteding) of contracten sluiten met de onderaannemers om de klanten de door hen gewaardeerde bestaande hulpen te laten houden.

Als er gewerkt gaat worden met hoofdaanbieders in een format van populatiebekostiging zal in het bestek gestuurd worden op resultaatgericht werken. Dat zien we nog niet terug in dit stuk. Als populatiebekostiging alleen een budgetbeheersingsinstrument is dan is het soort bekostiging op basis van beschikbaarheid, waarbij de aandacht voor preventie en waarborg voor de resultaten wegvalt. Budgetbeheersing leidt niet zonder meer tot innovatie.