

Aan de leden van de commissie VWS van de Tweede Kamer
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Oosterhout, 6 oktober 2014

Kenmerk: 141006-1

Betreft: input AO WMO

Geachte leden,

Hierbij wil BTN haar bijdrage leveren ten behoeve van het Algemeen Overleg WMO van woensdag 8 oktober a.s.

Inleiding

BTN heeft met veel interesse kennis genomen van de brief van 27 september jl. met kenmerk 646049-124016-DMO, waarin Staatssecretaris Van Rijn uiteen zet wat de stand van zaken is met betrekking tot inkoop WMO. De brief van de Staatssecretaris geeft een goed beeld van het verloop van de proceskant van de inkoopprocedure binnen gemeenten. Inkoopprocessen die zoals blijkt uit de brief een grote mate van diversiteit kennen. BTN herkent de beschreven resultaten, maar vraagt bij u nadrukkelijk aandacht voor de inhoudelijke consequenties van deze inkoop. BTN heeft afgelopen maanden de inkoopdocumenten van alle Nederlandse gemeenten in kaart gebracht en wil hierbij graag de resultaten met u delen.

Gevolgen inkoopprocedure

BTN heeft in haar analyse een onderscheid gemaakt naar generieke aandachtspunten en daarnaast is specifiek ingezoomd op gevolgen voor de toekomstige inzet van huishoudelijke hulp en begeleiding gericht op de ouderenzorg. De generieke aandachtspunten zijn:

- In de maatschappelijke discussie wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen een harde en zachte landing. Volgens BTN is in de kern, gezien de doorgevoerde korting, alles een harde landing. De term harde en zachte landing is eigenlijk achterhaald. De tijd om de transitie in te zetten (regeerakkoord november 2012 tot nu) is eigenlijk voorbij gegaan zonder dat de transitie voor een nieuwe invulling (transformatie) volledig is ingezet. De kern hiervan is dat nu in een zeer korte periode een transitie in denken en doen moet worden vormgegeven tegelijkertijd met een forse bezuinigingsmaatregel. De praktijk leert dat een cultuuromslag voor cliënten, burgers, medewerkers en organisaties (waar we eigenlijk over praten) juist een extra investering zou vragen in tijd en geld.
- Een ander belangrijk aandachtspunt is het feit dat BTN constateert dat de innovatie in de sector om te komen tot nieuwe arrangementen en invulling van diensten geremd wordt door de wijze waarop ingekocht wordt. BTN ziet steeds meer dat gemeenten voor het contracteren van met name begeleiding of kiezen voor huidige aanbieders die reeds een AWBZ contract hebben of het AWBZ-beleid doorzetten in de WMO.

Dat past ook bij het beeld dat ook zorgverzekeraars al voorselecteren op selectieve inkoop (minder contractpartijen). Dit maakt dat (nieuwe) innovatieve aanbieders geen mogelijkheid hebben om gecontracteerd te worden dan wel dat bestaande aanbieders niet op basis van nieuwe concepten kunnen aanbesteden. In de kern houdt dit in dat vernieuwingsdrang en transformatie vertraagd wordt dan wel onmogelijk is. In deze lijn is BTN dan ook geen voorstander om op korte termijn te komen tot meerjarige contracten, omdat bij introductie op dit moment het huidige dienstenaanbod integraal wordt overgeheveld naar een andere financieringsstroom, waarbij innovatie onvoldoende ruimte krijgt. Dit gegeven maakt dat mogelijk (kleine) innovatieve organisaties de komende jaren niet zullen overleven;

- Zorgorganisaties krijgen afhankelijk van het productportfolio te maken met het mogelijk afstoten van de activiteiten in het sociale domein. Momenteel vindt een eerste shake-out plaats van organisaties die alleen kiezen voor de hoogcomplexiteit zorg in de ZVW. Redenen die volgens onze leden hiervoor op te voeren zijn, zijn:
 1. Omslag van productiedenken naar resultaatdenken vraagt tijd die nu niet altijd gegund wordt;
 2. In geval van lump sum financiering / resultaatfinanciering is een krimp op korte termijn eenvoudiger te organiseren maar slechts een beperkt aantal organisaties heeft een dergelijke afspraak met Gemeenten kunnen maken.

Gevolgen inkoop huishoudelijke hulp

Inzoomend op de specifieke inkoop voor huishoudelijke hulp zijn op basis van de BTN analyse de volgende conclusies te trekken:

- Vanuit inkoopbeleid van gemeenten is opvallend dat een groot deel toch kiest voor een harde landing, waarbij met name in het segment HH1 de keuze wordt gemaakt om deze dienst in de toekomst niet meer aan te bieden dan wel in een algemene voorziening aan te bieden. Op deze wijze worden aanbieders, cliënten en medewerkers geconfronteerd met een andere invulling per 01-01-2015, waarbij een gecontroleerde afbouw voor cliënten en personeelsbestand niet mogelijk is;
- BTN is van mening dat de macrokorting voor de HH van ruim 30% in de afgelopen jaren al reeds behaald is. Gemeenten hebben de afgelopen jaren de indicatie al verscherpt en daarmee de toegang tot HH afgeremd;
- Er bestaat in de sector nog altijd veel onzekerheid over de wijze waarop de vertaling van inkoop kan landen in de personeelssamenstelling van organisaties;
- Bij ongeveer 25% van de gemeenten is het nog onduidelijk welke inhoudelijke keuzes gemaakt worden in de aanbesteding. Deze onzekerheid leidt ons inziens tot een meer dan noodzakelijke mate van defensief gedrag bij organisaties. Zij anticiperen mogelijk op meer ontslagen dan noodzakelijk blijkt te zijn;
- Bij ongeveer 30% van de gemeenten die wel aanbesteed hebben, is al wel aangegeven welk tarief wordt vastgesteld maar is nog geen invulling gegeven aan de wijze waarop de hoeveelheid / indicatie wordt aangepast. Ook dit zorgt voor defensief gedrag van partijen;
- BTN verwacht een algemene krimp in het personeelsbestand HH van 25-30%. Overal zal een harde sanering plaatsvinden maar er bestaan grote lokale verschillen tussen de wijze waarop een budgetkorting wordt ingevuld;
- Dat alle gemeenten kiezen voor bezuiniging (harde landing) is bekend. Echter de invulling ervan is bepalend voor de mogelijkheden die aanbieders hebben om te komen tot een zo zacht mogelijke landing. Gemeenten hebben niet altijd in beeld welke gevolgen hun strategische keuzes hebben voor de werkgelegenheid op korte termijn.

Kort na het uitvoeren van deze analyse heeft het kabinet de HHT (huishoudelijke hulp toelage) aangekondigd. BTN is verheugd dat de invulling van de toelage in zeer grote mate aan het totale veld wordt over gelaten. BTN ziet de HHT dan ook als een mogelijkheid om de transformatie naar 2017 op een zeer geleidelijke wijze vorm te geven. Indien goed ingezet, zou deze toelage een aantal beschreven knelpunten kunnen dempen dan wel meer transitietijd kunnen opleveren.

Gevolgen inkoop Begeleiding Ouderenzorg

Onderstaand zijn kort de resultaten van de analyse weergegeven.

- Doordat gemeenten veelal de bestaande AWBZ – aanbieders contracteren is de markt op slot. Dit betekent dat veelal specialistische kleine aanbieders die zich richten op specifieke doelgroepen niet de kans krijgen om zelfstandig een contract te krijgen. Dit maakt dat volgens BTN de vernieuwingsslag volledig uitblijft;
- In de lijn van het eerste punt bestaat bij veel aanbieders onzekerheid over de continuïteit van de zorg voor de cliënt en de burger en de gevolgen voor de organisatie hierop;
- De huidige wijze van aanbesteding kan betekenen dat goed werkende concepten als gecombineerde zorg (met bijvoorbeeld begeleiding, HBH en Persoonlijke Verzorging) opgeknipt worden waarbij niet langer voorzien kan worden in de huidige gewenste ondersteuning op een manier die het beste bij de wens van de cliënt past en efficiënt georganiseerd is (bijv. gecombineerde zorgmomenten);
- Bij gemeenten ontbreekt het vaak aan kennis om een juiste indicatie te kunnen stellen waardoor in de sector onduidelijkheid is over definiëring van de functie begeleiding, de toewijzing en de financiering ervan.
- Veelal wordt vergeten dat in de lijn van begeleiding ook behandeling tot de indicatie behoort. In de praktijk bestaan nog veel vragen over de wijze waarop de inhoudelijke insteek van de behandelaar zich verhoudt tot de begeleidingswijze vanuit de Gemeenten;
- Het feit dat het een taak van formaat is om met het oog op de bezuinigingen en benodigde aanpassingen bij zowel gemeente als zorgaanbieders een passende werkwijze te kiezen. Het opschuiven van inkoopdeadlines vergroot de onzekerheid.

Afwentelen debiteurenrisico

De laatste tijd krijgt BTN steeds meer signalen van haar leden dat gemeenten ervoor kiezen om de reguliere inkoop HBH in te richten als een algemene voorziening. Gebleken is dat binnen deze algemene voorziening gemeenten burgers kunnen vragen een eigen bijdrage te betalen. Een eigen bijdrage die per burger in hoogte kan variëren, maar ook verschillend kan zijn binnen de diverse gemeenten. In de inkoopgesprekken die momenteel gevoerd worden, eisen gemeenten dat aanbieders het eigen bijdrage deel dat volgens deze gemeenten deel uit maakt van het tarief dat een organisatie krijgt, voor eigen rekening gaat innen bij de individuele burger. Los van het kostenverhogende aspect van administratieve lasten vindt BTN het onacceptabel dat het (debiteuren)risico voor een deel van het tarief wordt weggelegd bij aanbieders. Aanbieders die in deze fase van de transitie al fors gekort worden op budgetten. BTN roept de Kamer op om het de gemeenten onmogelijk te maken om het debiteurenrisico van de eigen bijdragen van individuele burgers af te wentelen op de aanbieders. BTN stelt dan ook voor de gemeenten de inning van de eigen bijdragen te laten verlopen via het CAK dat daar specifiek voor is ingericht. Indien dit niet mogelijk is, dient een gemeente dit zelf te organiseren.

Ontslagbeleid

BTN doet een dringend beroep op Minister Asscher en Staatssecretaris Van Rijn om op korte termijn een uitzonderingsregel op het afspiegelingsbeginsel vast te stellen.

Deze uitzondering houdt in dat het afspiegelingsbeginsel wordt toegepast op de werknemerspopulatie, werkzaam per gemeentelijk aanbestedingsgebied. Bij bedrijfseconomische ontslagen in de Wmo, dient het zgn. afspiegelingsbeginsel te worden toegepast per bedrijfsvestiging van de werkgever. Thuiszorgorganisaties bieden veelal in meerdere gemeenten Wmo diensten aan, zonder dat per gemeente(lijk aanbestedingsgebied) sprake is van een afzonderlijke bedrijfsvestiging. Hierdoor dient de ontslagvolgorde te worden bepaald over het volledige werknemersbestand van de werkgever dat werkzaam is in alle gemeenten waar Wmo activiteiten worden uitgevoerd. Dit leidt ertoe dat werknemers in gemeenten waar (geen of) minder ontslagen nodig zijn, toch voor ontslag dienen te worden geselecteerd en andere werknemers in gebieden waar door gemeentelijk beleid meer personeelsreductie zou moeten plaatsvinden, niet voor ontslag geselecteerd dienen te worden. Tevens leidt het huidige afspiegelingsbeginsel daardoor noodgedwongen tot verplaatsing van werkplaatsen voor het overgebleven personeel, vaak geografisch in (veel) verder liggende, andere gemeenten en werkgebieden dan voorheen. Dit effect van het afspiegelingsbeginsel is zowel voor werkgevers als werknemers zeer problematisch en onwenselijk, te meer daar er sprake is van een periodiek terugkerende problematiek wegens her-aanbestedingen.

Eindconclusie

Geconcludeerd kan worden dat gezien de lokale beleidsvrijheid van Gemeenten voor vele verschillende varianten gekozen kan worden. Varianten die uiteenlopen van het “kopiëren van oud AWBZ beleid” tot inkoopprocedures waarbij veel meer wordt ingezet op vernieuwing en zelfredzaamheid. Voor de aanbieders is dit voor 2015 en 2016 wel een lastig dilemma. Vele aanbieders zijn namelijk actief in een groot aantal Gemeenten waarbij dus de mogelijkheid bestaat dat op verschillende wijze ingekocht moet worden waarbij verschillende lokale keuzes gemaakt moeten worden. Keuzes die gevolgen kunnen hebben voor de ondersteuning van cliënten, werkgelegenheid voor medewerkers en de inrichting van bedrijfsprocessen. Verschillende inkoopprocedures vragen verschillende wijze van registreren, analyseren en rapporteren wat de administratieve lastendruk verhoogd. Het uitblijven van duidelijkheid veroorzaakt defensief gedrag bij aanbieders terwijl juist vernieuwingsdrang noodzakelijk is. Aan de andere kant ziet BTN ook gemeenten die nadrukkelijk het overleg zoeken met aanbieders om te komen tot de best mogelijke oplossing voor 2015 waarbij ook al naar nieuwe invulling per 2016 gekeken wordt. Op deze wijze worden in overleg scenario's en lange termijn perspectieven ingevuld. Perspectieven die helder zijn voor burgers, medewerkers en instellingen. Echter, we dienen ons te realiseren dat hoe goed het overleg en afstemming ook zal zijn, de huidige budgetkorting zullen leiden tot ontslagen. BTN is echter van mening dat de wijze van inkopen door gemeenten wel een grote invloed heeft op de omvang ervan.

Mocht u naar aanleiding van onze reactie nog vragen hebben, kunt u contact opnemen met ondergetekende.

Met vriendelijke groet,
namens BTN



J.C. (Jan) Verschuren MBA
Bestuurder