

“Lessen uit de Achterhoek”

Aantekeningen over het invoeren van de WMO 2015.

1. Inleiding

De invoering van de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo 2015) met ingang van 1 januari 2015 is een omvangrijke en complexe operatie voor alle partijen die bestuurlijk daarbij betrokken zijn: ruim 400 gemeenten, enige honderden aanbieders van maatschappelijke ondersteuning, de koepels van werkgevers en werknemers, zorgverzekeraars en ook voor de rijksoverheid. De cumulatie van een aantal feiten en omstandigheden maakt deze transitie naar een andere uitvoering in een nieuw wettelijk kader risicovol, maar tegelijkertijd ook kansrijk:

- gemeenten worden politiek verantwoordelijk voor het bieden van een groter pakket aan maatschappelijke ondersteuning en opvang.
- Het beschikbare budget voor huishoudelijke hulp wordt in 2015 t.o.v. 2014 met 40% verlaagd; voor begeleiding met 25%;
- Op hetzelfde moment krijgen de gemeenten ook de politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bemiddeling naar werk van alle groepen aan de zgn. onderkant van de arbeidsmarkt (WWB, WSW, Wajong) en van de Jeugdwet;
- De tijd van voorbereiding is krap zeker nu op dit moment nog niet alle randvoorwaarden voor het invullen van deze (nieuwe) verantwoordelijkheden duidelijk zijn. Pas zeer recent is besloten de persoonlijke verzorging aan de verzekeraars toe te wijzen; de Wmo 2015 is pas onlangs naar de Tweede Kamer gezonden; beschikbare budgetten blijven lang onzeker, alsook de systematiek van eigen bijdragen;
- De verkiezingen voor de gemeenteraden op 19 maart 2014 hebben tot gevolg, dat de aandacht voor de voorbereiding van de invoering van de Wmo 2015 enige maanden wordt afgeleid en mogelijk volledig wordt overheerst door andere zaken.

Het besef van de omvang en complexiteit leeft breed bij de betrokkenen die ik heb gesproken; maar er is ook een zekere nuchterheid en vastberadenheid om “deze klus te klaren”. Vrijwel alle gesprekspartners¹ gaven daarbij aan, dat een voorspoedige transitie alleen mogelijk is wanneer de maatschappelijke ondersteuning op een nieuwe leest wordt geschoeid. Tijdens mijn rondgang heb ik veel suggesties van betrokkenen ontvangen om de risico's te verkleinen en de kansen op een noodzakelijke vernieuwing te vergroten. Er is een grote behoefte aan duidelijkheid op korte termijn op een reeks van punten. Daarover gaat deze rapportage.

¹ Zie voor een overzicht van de gesprekspartners bijlage 1.

Ik zal allereerst in paragraaf 2 kort ingaan op de situatie in de Achterhoek. Daarna ga ik in paragraaf 3 in op het leerproces dat gemeenten (en anderen in de Wmo-keten: aanbieders, zorgverzekeraars, werkgevers- en werknemersorganisaties) zullen ondergaan tijdens de daadwerkelijke invoering van de Wmo 2015. Vervolgens worden in paragraaf 4 thema's rond inkoop behandeld (wat en hoe inkopen). In paragraaf 5 gaat het over flankerend beleid (voorlichting over de cultuuromslag in het overheidsbeleid t.a.v. maatschappelijke ondersteuning) en over perspectieven voor het ontwikkelen van een ordelijke particuliere markt. Ik meen, dat het ontwikkelen van een ordelijke private markt voor persoonlijke ondersteuning voor een groeiende groep ouderen met een goed pensioen(en vermogen) volop kansen biedt werkgelegenheidseffecten van de substantiële kortingen in het publieke budget voor een belangrijk deel te compenseren. Daartoe is in ieder geval nodig een ondersteunend sociaal overleg en sociaal klimaat: in paragraaf 6 ga ik tenslotte in op de problematische verhouding tussen de werkgevers en werknemersorganisaties en hun potentiële rol in de overgang naar Wmo 2015 en in het ontwikkelen van een ordelijke private markt.

2. De situatie in de Achterhoek

In mei 2013 had Sensire, één van de grootste thuiszorgaanbieders in de Achterhoek, haar voornemen om de bedrijfsactiviteiten aangaande huishoudelijke verzorging per 1 januari 2014 te beëindigen, omgezet in een collectieve ontslaaanvraag voor haar medewerkers. Dit vanwege onzekerheid over de gunning van de opdracht voor het uitvoeren van huishoudelijke verzorging in de Achterhoek en een onaantrekkelijk bedrijfseconomisch perspectief. De werkgelegenheid van ruim 1100 medewerkers kwam hiermee in het geding. Door onzekerheid op het gebied van wet- en regelgeving, budgettaire kaders, volume en arbeidsvoorwaarden kwamen partijen in de Achterhoek niet tot overeenstemming over de voorwaarden waaronder de Sensire-medewerkers konden worden overgenomen door andere aanbieders. Met het sluiten van een akkoord op 7 november 2013 over een overgang van een kleine 800 medewerkers naar andere aanbieders, is de dreiging van ontslagen per 1 januari 2014 afgewend. Om te voorkomen dat zich eind 2014 soortgelijke problemen gaan voordoen, zullen op korte termijn door alle partijen in de Achterhoek voorbereidingen worden getroffen voor de overgang naar de Wmo 2015. Hiertoe is een afspraak gemaakt om proeftuinen te ontwikkelen in deze regio, waarin ingezet wordt op het bundelen en efficiënt aanbieden van maatschappelijke ondersteuning en persoonlijke verzorging vanaf 2015. Wethouder mevrouw Ilse Saris uit Winterswijk is aanspreekpunt voor de regionaal samenwerkende gemeenten. De met hulp van het ministerie van VWS op te zetten proeftuinen hebben als uitgangspunt: "Een gezin, een plan, een regisseur" (Zie bijlage 2)

3. Geketende verantwoordelijkheden.

3.1. "Wat" en "Hoe"

De kern van de Wmo 2015 is dat gemeenten verantwoordelijk worden voor een aanzienlijk omvangrijker pakket aan maatschappelijke ondersteuning en opvang. Binnen de kaders van

dit wetsvoorstel kunnen zij op basis van de lokale situatie daaraan invulling geven. Uitgangspunt is dat de wet voorschrijft “wat” gemeenten moeten doen; “hoe” zij dat gaan doen is aan de gemeenten. Dit sturingsmodel heeft voor de rol van de wetgever en van de gemeenten consequenties.

De wetgever heeft (destijds al met de invoering van de Wmo in 2007) voor dit model gekozen, omdat daarmee ook met minder budget kan worden voorzien in een kwalitatief hoogwaardige maatschappelijke ondersteuning voor diegenen die daarvoor in aanmerking komen. De Wmo 2015 beoogt namelijk op het individu toegesneden maatwerk mogelijk te maken. Daartoe is voor het gemeentelijk niveau gekozen, omdat deze bestuurslaag daarvoor het beste is toegerust en omdat op dat niveau de verkokering van de voorzieningen van de oude wetten doorbroken kan worden: niet de voorzieningen staan centraal, maar de cliënt die geholpen moet worden.

Met dit sturingsmodel zien alle gesprekspartners, die ik in mijn rondgang heb gesproken, grote mogelijkheden om effectiever de schaarse beschikbare publieke middelen aan te wenden. Verwacht wordt dat de benodigde ondersteuning efficiënter, beter en goedkoper kan worden ingezet. Dit is de reden dat bij de wethouders en de vertegenwoordigers van de aanbieders die ik sprak, de korting als zodanig niet zozeer op verzet stuitte; wel de snelheid waarmee een en ander verwerkt moet worden en de onzekere elementen die er nu nog zijn voor de uitvoering per 1 januari aanstaande.

Een gevolg van het sturingsmodel is dat er lokale en regionale verschillen zullen gaan ontstaan in de wijze waarop de Wmo 2015 zal worden ingevuld. De wetgever zal deze verschillen, binnen de wettelijk gestelde kaders, dienen te respecteren. Ik kreeg signalen van beduchtheid of de wetgever zich zal kunnen inhouden om de beoogde beleidsvrijheid niet in te perken (zie bijlage 3 van wethouder Leo Scharenborg van Berkelland).

3.2. Sturingsmodel in de praktijk: een leerproces

Er is, zoals hierboven aangegeven, met de Wmo 2015 potentieel veel efficiencywinst te behalen, maar de overgang is, zoals gezegd, omvangrijk en complex voor gemeenten. Het is daarom illusoir te denken dat de Wmo 2015, onmiddellijk vanaf 1 januari 2015, over de gehele linie foutloos ingevoerd zal zijn. Er zullen incidenten zijn waaruit zal blijken dat de nieuwe wet niet altijd en overal onmiddellijk vlekkeloos wordt ingevoerd; deze incidenten, komen in de publiciteit, eerst in de regionale pers en vervolgens snel in de landelijke pers. Bewindspersonen zullen door de Tweede Kamer gevraagd worden verantwoording daarover af te leggen.

Echter: bewindspersonen zijn niet verantwoordelijk. “Hoe” de 403 gemeenten de Wmo 2015 gaan uitvoeren is, binnen de kaders van de wet, hun verantwoordelijkheid. Gemeenten vragen nadrukkelijk dat dit bestuursmodel van de Wmo 2015 wordt gerespecteerd, ook wanneer zal blijken dat de nieuwe wet niet overal onmiddellijk vlekkeloos wordt uitgevoerd.

De invoering van de Wmo 2015 is immers ook een leerproces. De Wmo 2015 wordt niet “uitgerold”, maar “ingerold” (zie interview met Eric Gerritsen over de transitie Jeugdzorg op

www.horizontalisering.nl). Met vallen en weer opstaan krijgt men het onder de knie; elke gemeente zal hierin een eigen weg moeten zien te vinden.

En zij niet alleen: gemeenten, aanbieders en zorgverzekeraars komen in een andere verhouding tot elkaar te staan; men zal moeten komen tot een “ gemeenschappelijke taal” om de eigen verantwoordelijkheid goed op die van de andere partijen in de keten af te stemmen. De nieuwe wet doet immers een beroep op onderlinge afstemming in de gehele Wmo-keten; er is sprake van “ geketende “ verantwoordelijkheden. Dit alles vraagt tijd, enig geduld en afstand van de wetgever. Is men daartoe niet bereid dan wordt de sturingsvisie van de Wmo 2015 geweld aangedaan, zal een meer effectieve en efficiënte uitvoering van maatschappelijke ondersteuning niet mogelijk worden en zullen schaarse publieke middelen minder gericht kunnen worden ingezet.

De keuze van de wetgever voor deze nieuwe Wmo (en de daarin begrepen nieuwe bestuurlijke verhoudingen) is, met andere woorden, geen vrijblijvende; ze schept over en weer verplichtingen, zowel voor de gemeenten alsook voor de wetgever. Dat is een broos evenwicht dat aan beide zijden gerespecteerd en onderhouden zal moeten worden. Het lijkt mij in dit kader van belang dat gemeenten en rijksoverheid nadere afspraken maken over de monitoring van de uitvoering van de Wmo 2015, zodat er een transparant beeld ontstaat over de wijze van uitvoering in het gehele land.

Aanbeveling 1: De relatie tussen wetgever en gemeenten vraagt om periodieke informatie over de uitvoering van de Wmo 2015 in 2015 maar ook in de jaren daarna. Het is van belang dat gemeenten(VNG) en VWS daar afspraken over maken, ook om de in de Wmo 2015 onderscheiden verantwoordelijkheden te kunnen blijven respecteren.

Inmiddels is, blijkens de brief van 29 januari jl. van minister Plasterk en staatssecretaris Van Rijn aan de VNG, besloten de ontwikkelingen in 2015 goed te blijven volgen aan de hand van nog op te stellen objectieve criteria. In dat overleg kan ook de sturingsfilosofie van de WMO (gemeenten gaan over het “hoe”) gewaarborgd worden.

4. Inkoop

Het inkopen zoals dat in de loop van dit jaar vorm en inhoud moet krijgen kan, grofweg, onderscheiden worden in: wat wordt ingekocht en hoe wordt ingekocht (wanneer en voor hoe lang).

4.1 Wat wordt ingekocht

Gemeenten, aanbieders, zorgverzekeraars bereiden zich voor op de inkoop m.i.v. 2015. De Wmo 2015 lokt bij vrijwel alle betrokken partijen een wezenlijk ander inkoopproces uit dan tot nu toe. Bij dit “nieuwe inkopen” wordt een omslag gemaakt van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd. Er wordt niet een specifieke voorziening ingekocht (bijv. twee uur voor het schoonmaken van een huis), maar een resultaat in de zin van “ een schoon huis”. Daarbij gaan de gedachten uit naar het inkopen per gebied, bijv. een wijk op per populatie. Door het resultaat centraal te stellen zullen aanbieders worden geprikkeld om hun bedrijfsvoering af

te stemmen op het overeen te komen resultaat. Gemeenten oriënteren zich in deze lijn om voorzieningen op het gehele sociale domein integraal in te kopen: maatschappelijke ondersteuning, in samenhang met het participatie- en jeugdbeleid. Tal van aanbieders zijn zich aan het voorbereiden op deze brede inzet van samenhangende voorzieningen in het sociale domein.

Zorg en maatschappelijke ondersteuning grenzen aan elkaar en lopen veelal in elkaar over. De brief van 29 januari jl. aan de VNG vermeldt dat de samenwerking tussen de wijkverpleegkundige en gemeenten en participatie in sociale wijkteams wettelijk wordt verankerd. Aldus kan de samenhang tussen ondersteuning en zorg worden gewaarborgd.

Het in paragraaf 3 omschreven leerproces houdt in dat gemeenten, aanbieders en zorgverzekeraars dit proces gezamenlijk ter hand zullen moeten nemen en gaandeweg op basis van opgedane ervaringen tot “evidence based” beleid en uitvoering moeten komen. Het is in zekere zin: “laat alle bloemen bloeien”, uiteraard binnen de wettelijke kaders. Maar dat betekent niet, dat alle gemeenten ook zelf alles moeten ontdekken. In de gesprekken die ik heb gevoerd is meermalen de angst uitgesproken dat alle afzonderlijke gemeenten en aanbieders voor zichzelf achter evenzovele schuttinkjes nieuwe modellen aan het uitdenken zijn. Daar is eenvoudigweg de tijd niet meer voor.

Thans wordt vanuit VWS en VNG aan informatie-uitwisseling gedaan om gemeenten behulpzaam te zijn bij het transitieproces. Opvallend is dat de aanbieders van ondersteuning daarbij niet betrokken zijn. Dat is vreemd en niet praktisch, omdat, zo is mij gebleken, juist bij aanbieders veel kennis en ervaring zit over efficiënt organiseren van de benodigde ondersteuning. Uit mijn gesprekken is gebleken dat gemeenten in de thans reeds beschikbare informatie veelal de weg niet weten te vinden. Men heeft behoefte aan clustering van de informatie in bijvoorbeeld enkele beleidsmodellen met analyses van de consequenties van de verschillende modellen; om vervolgens te kunnen nagaan welke van die modellen past bij hun specifieke gemeentelijke situatie.

Mijn advies is dat VNG met de koepels van aanbieders, zorgverzekeraars en de werknemersorganisaties (desgewenst in afstemming met cliëntenorganisaties) tijdens de komende periode van gemeenteraadsverkiezingen en vervolgens de periode van collegevorming een kleine, snel werkende werkgroep modellen laat uitwerken voor het inkopen van integrale voorzieningen op het sociale domein. Het is van grote waarde, zo is in mijn rondgang gebleken, wanneer de expertise van aanbieders, zorgverzekeraars en gemeenten wordt bijeengebracht en op elkaar wordt afgestemd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag hoe gemeenten in de nieuwe opzet met de vele aanbieders en zorgverzekeraars kunnen omgaan. In dit verband zijn wel ideeën ontwikkeld in de richting van een zogenaamd “consortium” waarbij aanbieders gebundeld kunnen inschrijven op de vraag van gemeenten. Er zijn uiteraard meer modellen denkbaar, die door een dergelijke werkgroep op een rij gezet kunnen worden en nader uitgewerkt. Niet alleen voor gemeenten en aanbieders, maar ook voor zorgverzekeraars die persoonlijke verzorging zullen gaan inkopen. Veel aanbieders zullen de persoonlijke verzorging en ondersteuning integraal gaan aanbieden en staan voor de vraag hoe de twee financieringsbronnen op elkaar afgestemd kunnen worden. Ook dit element zou in de modellen meegenomen kunnen worden. Alsook vormen van regionale samenwerking tussen gemeenten, aanbieders

en zorgverzekeraars. Desgewenst kunnen ook cliëntenorganisaties hierbij betrokken worden.

Er is snelheid vereist: deze informatie omtrent denkbare modellen zou er moeten liggen op het moment dat de colleges zijn gevormd: eind april 2014.

Aanbeveling 2: Er is veel gefragmenteerde informatie beschikbaar over “het nieuwe inkopen”. VNG, koepels van aanbieders(werkgevers), zorgverzekeraars, werknemersorganisaties (en desgewenst cliëntenorganisaties) zouden expertise hierover moeten bijeenbrengen in een paar modellen met daarbij passende uitvoeringsmodaliteiten. Deze modellen kunnen vervolgens aan alle gemeenten beschikbaar worden gesteld, zodat deze weloverwogen zelf tot een keuze kunnen komen. Gelet op de tijd die nodig is voor gemeenten, aanbieders en zorgverzekeraars om zich voor te bereiden op de Wmo 2015, is het wenselijk dat eind april 2014 deze expertise is bijeengebracht.

Dezelfde partijen zouden kunnen overwegen een convenant op te stellen voor algemene gedragsregels waar de betrokken partijen bij de uitvoering van de Wmo 2015 zich aan hebben te houden. Dit voorkomt dat elke gemeente, elke aanbieder en de werknemersorganisaties afzonderlijk elke keer opnieuw energie daarin moeten steken terwijl men die beter aan het vernieuwingsproces kan besteden. Het gaat om een “code of conduct”: afspraken over gedrag en onderlinge afstemming waar betrokken partijen van mogen uitgaan en elkaar op kunnen aanspreken. Daarbij passen ook afspraken over het overnemen van personeel indien in het inkoopproces van aanbieder wordt gewisseld.

Een soortgelijk document is in de schoonmaaksector opgesteld. Deze Code Verantwoord Marktgedrag is in 2011 op initiatief van de sector zelf opgesteld door een breed samengestelde commissie van vakorganisaties en deskundigen. De code dient ter bevordering van verantwoord marktgedrag op basis van duurzame markt- en arbeidsverhoudingen. De code met diverse samenwerkingsafspraken wordt door steeds meer opdrachtgevers en opdrachtnemers in deze sector ondertekend en toegepast.

Aanbeveling 3: In de WMO-keten is sprake van “geketende” verantwoordelijkheden van betrokken partijen. Gemeenten, aanbieders, zorgverzekeraars en werknemersorganisaties zouden een Code Verantwoord Marktgedrag kunnen opstellen opdat alle partijen weten waar zij zich aan hebben te houden ten opzichte van de andere partijen in de Wmo-keten.

4.2. Hoe wordt ingekocht?

Tijdpad

Tijd is van grote betekenis voor een voorspoedige inkoop, zo is gebleken in de Achterhoek. Omdat er bij het inkopen sprake is van een keten, bestaat het risico dat de ene partij te lang wacht op de andere partij, waardoor lange tijd onzekerheid blijft bestaan over de wijze waarop in maatschappelijke ondersteuning zal worden voorzien. Aanbieders kunnen al die tijd hun bedrijfsvoering niet inrichten naar de eisen van de opdracht, waardoor voor hun de financiële risico's of investeringskosten in bij- en omscholing toenemen. Afspraken tussen betrokken partijen, voorafgaande aan het feitelijke proces van inkopen, kunnen duidelijkheid scheppen over de termijnen die een ieder naar de andere partijen in acht heeft

te nemen. Deze afspraken kunnen onderdeel uitmaken van de Code Verantwoord Marktgedrag (zie aanbeveling 3).

De eerste fase is helderheid over de financiële kaders voor gemeenten. Gemeenten krijgen dit jaar pas laat in het voorjaar informatie over deze financiële kaders. Vooruitlopend daarop zullen er in het vroege voorjaar indicaties moeten zijn over deze kaders, opdat gemeenten (en aanbieders) hun voorbereiding daarop kunnen afstemmen. Vijf à zes maanden voor het jaar van ingang (juni/juli) zullen de gemeenten moeten gaan starten met het inkoopproces, waar aanbieders zich op kunnen oriënteren. Het feitelijk gunnen of toewijzen van de opdracht zal vervolgens zijn beslag kunnen krijgen in de maanden augustus/september. Het verwerken van de gevolgen van deze opdrachtverlening, waaronder mogelijke gevolgen voor het personeel, kunnen vervolgens in de maanden daarna zoveel mogelijk opgevangen worden.²

Duur van de contracten

Een volgend punt betreft de duur die gemeenten vaststellen voor de verleende opdrachten. Hoe langer de duur van de verleende opdracht, hoe meer aanbieders in staat zijn om hun bedrijfsvoering daarop af te stemmen, sociale gevolgen voor enige tijd op te vangen en te investeren in de om-, her- en bijscholing van personeel. Dit creëert continuïteit, ruimte (tijd) voor het voortdurend verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening en voor het ontwikkelen van een private markt.(zie paragraaf 5.2).

Deze meerjarige periode is ook al onmiddellijk vanaf 2015 van belang om de arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsgevolgen van de budgettaire kortingen zoveel mogelijk op te vangen en werkloosheid zoveel mogelijk te voorkomen. Dat is in het bijzonder ook van betekenis voor gemeenten, die naast de arbeidsmarktgevolgen van de nieuwe Wmo 2015 ook te maken krijgen met een grotere verantwoordelijkheid op het terrein van re-integratie en arbeidsparticipatie (de Participatiewet).

Mij is tijdens mijn rondgang gebleken dat veel aanbieders in staat zijn om jaarlijks een beperkte mutatie tot zo'n 10% in het personeelsbestand op te vangen, zonder gedwongen ontslagen. In dit verband is de periode in het (bestuurlijke) inkoopproces van belang, alsmede het proces van herindicatie vanaf 2015. Gemeenten kunnen met het aangaan van meerjarige contracten en een geleidelijk proces van herindicatie (faseren over bijvoorbeeld 2 of 3 jaar) een belangrijke bijdrage leveren aan een goede overgang. Het zal aanbieders de tijd en ruimte kunnen geven, ook in overleg met de werknemersorganisaties, om tot hanteerbare scenario's te komen voor adequaat personeelsbeleid en het aanpassen van het personeelsbestand aan de nieuwe situatie. Daarbij kan ook steeds meer ingespeeld worden op de kansen om de komende jaren de particuliere markt voor persoonlijke verzorging te gaan ontwikkelen (zie paragraaf 5.2.)

Aanbeveling 4: Voor de inrichting van hun bedrijfsvoering is het voor aanbieders van belang meerjarige contracten te kunnen aangaan. Gemeenten hebben belang bij continuïteit; cliënten evenzeer. In samenhang hiermee kunnen gemeenten overwegen de

² In een concept-AMvB die eind 2013 ter internetconsultatie is voorgelegd aan betrokkenen is opgenomen dat gemeenten een opdracht verlenen voor het leveren van individuele voorzieningen ten minste drie maanden voor de ingangsdatum van de opdracht. Dat betekent dat als de opdracht per 1 januari 2015 ingaat, dat deze opdracht uiterlijk 1 oktober verleend moet zijn. De beoogde publicatie van deze AMvB is februari 2014.

herindicatie van bestaande gevallen vanaf 2015 enigszins te faseren, bijvoorbeeld over 2 of 3 jaar. Deze aanbeveling (evenals aanbeveling 6) kan eraan bijdragen, dat de werkgelegenheidseffecten van de substantiële bezuinigingen per 1 januari a.s. enigermate opgevangen kunnen worden.

5. Flankerend beleid

In deze paragraaf worden mogelijkheden verkend voor flankerend beleid ten behoeve van de transitie naar de Wmo 2015. In het bijzonder:

- het ondersteunen van de cultuuromslag
- werkgelegenheid: afnemende publieke financiering maar potentiële groei in de particuliere markt
- de moeizame arbeidsverhoudingen: het overlegklimaat.

5.1. Het ondersteunen van de cultuuromslag: van recht naar voorziening.

De Wmo 2015 gaat verder op de ingeslagen weg van de Wmo 2007 en houdt een fundamenteel andere benadering in van de toedeling van publieke en private verantwoordelijkheden op het vlak van de maatschappelijke ondersteuning. Burgers worden in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het voorzien in een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. Indien zij daar zelf niet toe in staat zijn, ontstaat er een aanspraak op gemeentelijke hulp.

Jarenlang werd het rechtskarakter van deze voorzieningen als normaal beschouwd: men heeft van overheidswege recht op maatschappelijke ondersteuning. Ook discussies in parlement en media tonen aan dat er met de Wmo sprake is van een ingrijpende verandering van beleid; er is sprake van een cultuuromslag omtrent wat burgers nog wel en wat zij niet meer kunnen verwachten van de overheid.

Gemeenten zitten met de vraag hoe het draagvlak voor deze ingrijpende verandering in het beleid verbreed kan worden.

De vraag die bij mijn rondgang opkwam is of voorlichting over deze cultuuromslag geheel aan de gemeenten overgelaten moet worden, of dat hier ook een ondersteunende activiteit van de rijksoverheid verwacht mag worden. Op dat (wettelijke) niveau is men immers hiertoe gekomen; overwogen zou dan ook moeten worden om op landelijk niveau dit nieuwe beleid uit te dragen: een effectieve voorlichting voor alle burgers, zodat gemeenten vervolgens in hun “ keukentafel”-gesprekken daarop kunnen voortbouwen.

Aanbeveling 5: Een effectieve voorlichting op nationaal niveau aan burgers over de omslag in denken en doen over de maatschappelijke ondersteuning (van recht naar voorziening) kan bijdragen aan maatschappelijk draagvlak voor deze cultuuromslag in alle gemeenten.

5.2. Werkgelegenheid in de publieke en private markt.

Het korten met 40% op het beschikbare budget voor huishoudelijke hulp en met 25% op dat voor begeleiding en de andere wijze van organiseren en aanbieden, heeft potentieel grote gevolgen voor de werkgelegenheid in deze sector.

De publieke financiering neemt substantieel af; de behoefte aan zorg en ondersteuning zal evenwel naar verwachting mag worden allerm minst afnemen. Er is een groeiende groep ouderen, die langer thuis zal blijven wonen als gevolg van het verdwijnen van verzorgingshuizen. Velen in deze groep ouderen beschikken over een inkomen of vermogen om deze voorzieningen voor persoonlijke ondersteuning zelf te gaan financieren. De behoefte aan dergelijke voorzieningen zal naar verwachting de komende jaren aanzienlijk groeien gelet op de toenemende voorkeur van deze groep ouderen om zo lang mogelijk thuis te blijven wonen, maar wel met passende ondersteuning op eigen kosten. Aanbieders van zorg hebben deze markt op het oog; deze markt zal geleidelijk aan ontwikkeld kunnen gaan worden.

Een en ander betekent dat er volop werkgelegenheid in de persoonlijke ondersteuning en begeleiding blijft bestaan, alleen met een andere financiering en met andere benodigde competenties van werknemers. Aanbieders, zo is bij mijn rondgang gebleken, hebben tijd nodig om op deze ontwikkelingen in te spelen. Ook in dit verband is een geleidelijke aanpassing m.i.v. 1 januari a.s. aan de nieuwe omstandigheden van belang (zie paragraaf 4.2).

Zonder nader beleid zullen deze werkzaamheden zich naar verwachting vooral in het zwarte circuit ontwikkelen dan wel in de alfahulp constructie. Indien men dat niet wenst (onder mijn gesprekspartners werd niemand enthousiast over een dergelijk vooruitzicht) dan zal aanvullend rijksbeleid nodig zijn om de arbeidskosten(belastingen en sociale premies) voor deze werkzaamheden in de sfeer van de persoonlijke ondersteuning betekenisvol te verlagen. Aldus kan worden voorzien in noodzakelijke wettelijke randvoorwaarden om een ordelijke markt in deze sfeer tot ontwikkeling te brengen.

Voor het opvangen van nadelige werkgelegenheidseffecten heeft het kabinet incidenteel € 600 mln. beschikbaar gesteld voor sectorplannen (met cofinanciering vanuit de sector zelf) t.b.v. onder meer om – her- en bijscholing van medewerkers. Vanuit de VVT-sector is een sectorplan in ontwikkeling.

Deze publieke middelen kunnen bijdragen aan het opvangen van werkgelegenheidsgevolgen. Bij mijn rondgang zijn er evenwel ook signalen afgegeven dat het echte probleem in deze private markt de te hoge arbeidskosten zijn, waardoor een ordelijke private markt moeilijk van de grond komt. Het gaat om het bekorten van het bruto-netto traject, zodat met minder lasten op arbeid een ordelijke markt van persoonlijke ondersteuning ontwikkeld kan worden.

De commissie Kalsbeek zal binnenkort rapporteren over verschillende modellen om de particuliere markt van noodzakelijke randvoorwaarden te voorzien in de sfeer van de rechtspositie van de medewerkers en aard en omvang van de arbeidskosten in het bruto-netto traject. Daarom beperk ik mij tot de bovenstaande opmerkingen en overwegingen.

Aanbeveling 6: De substantiële bezuiniging op de huishoudelijke hulp kan leiden tot een omvangrijke toename van de werkloosheid. Deze gevolgen kunnen beperkt worden wanneer wordt ingespeeld op een de komende jaren te ontwikkelen ordelijke particuliere markt voor persoonlijke ondersteuning. Er is een groeiende groep ouderen, met een goede pensioen- en vermogenspositie, die zo lang mogelijk thuis wil blijven wonen maar wel met passende ondersteuning op eigen kosten. Zonder nader beleid zullen deze werkzaamheden zich evenwel vooral in het zwarte circuit ontwikkelen dan wel in de alfahulp constructie. Indien men dat niet wenst (onder mijn gesprekspartners werd niemand enthousiast over een dergelijk vooruitzicht) dan zal aanvullend rijksbeleid nodig zijn om de arbeidskosten(belastingen en sociale premies) voor deze werkzaamheden in de sfeer van de persoonlijke ondersteuning betekenisvol te verlagen. Aldus kan worden voorzien in noodzakelijke wettelijke randvoorwaarden om een ordelijke markt in deze sfeer tot ontwikkeling te brengen. De commissie-Kalsbeek zal hierover binnenkort rapporteren. Ik verwijs naar de aanbevelingen van deze commissie.

5. De arbeidsverhoudingen en het overlegklimaat.

De verhoudingen tussen de georganiseerde werkgevers en werknemers in deze sector zijn niet goed. Er zijn twee elkaar bestrijdende kampen die tot twee cao's voor 2014 hebben geleid: Abvakabo/FNV overlegt met de werkgeversvereniging BTN en CNV, Nu'91 en FBZ overleggen met Actiz. Wanneer een van beide kampen tot een cao is gekomen wordt deze, zo is de afgelopen weken gebleken, in de publiciteit bestreden door het andere kamp. De belangenbehartiging van duizenden werknemers in deze sector en van enige honderden werkgevers is hier niet mee gediend. Een sector die, zoals hierboven aangegeven, voor zulke ingrijpende vernieuwingen staat, behoeft een constructieve en ontwikkelde belangenbehartiging; en een daarop toegesneden overlegklimaat. Daar is op dit moment geen sprake van.

M.i. moet een serieuze poging gewaagd worden om deze ongelukkige situatie te doorbreken. Alle betrokken partijen zouden een serieuze poging moeten wagen om op korte termijn de strijdbijl van het verleden te begraven en gezamenlijk om de tafel te gaan zitten gelet op de grote gezamenlijke belangen bij de ontwikkelingen vanaf 2015.

Het samenbindende in een dergelijk overleg zal een agenda kunnen zijn gericht op de situatie die met ingang van 1 januari 2015 met de nieuwe Wmo ontstaat: allereerst een cao voor 2015, op basis waarvan het hierboven beschreven proces van het nieuwe inkopen wordt ondersteund door passende arbeidsvoorwaarden en opleidings-en investeringsparagrafen. Daarmee kunnen werknemers worden voorbereid op de nieuwe vormen van persoonlijke dienstverlening. Hiermee zou een ontwikkeling in gang gezet kunnen worden naar een cao voor persoonlijke dienstverlening thuis voor alle medewerkers die in het nieuwe sociale domein aan de slag gaan.

Onderdeel van deze nieuwe cao kunnen afspraken zijn over functies die passen bij de nieuwe Wmo 2015. Deze functies komen er immers anders uit te zien en dienen omschreven en gewaardeerd te worden. Hiervoor kunnen bij cao regels worden afgesproken. In de nieuwe cao 2015 zou voorts een afspraak gemaakt kunnen worden over de overgang van werknemers bij de nieuwe contractafspraken tussen gemeenten en aanbieders. Een cao is daarvoor het geëigende instrument om hierover nadere, concrete afspraken te maken in samenhang met het geheel van arbeidsvoorwaarden dat wordt overeengekomen. Het ontbreken van een heldere afspraak daarover heeft het afgelopen najaar in de Achterhoek tot een maandenlange impasse geleid.

Partijen zouden voorts een Gouden Standaard kunnen overeenkomen: afspraken tussen werkgevers en werknemers (ook in samenspraak met de gemeenten) over gedragsregels, over en weer, tijdens de ingrijpende vernieuwingen die met de Wmo 2015 een aanvang nemen en daarna elk jaar verder vorm zullen gaan krijgen. Dit in aansluiting op mijn eerdere opmerkingen over een convenant waarin door alle betrokken partijen algemene gedragsregels opgenomen kunnen worden (zie aanbeveling 3).

Het ontwikkelen van een ordelijke particuliere markt, die past in de nationale wetgeving, vraagt krachtige ideeën vorming en ondersteuning vanuit sociale partners. Hiervoor is een krachtig, gezamenlijk optreden nodig en één gezicht naar onder meer de overheid. Van een dergelijke gezamenlijke opstelling is op dit moment geen sprake. Dit schaadt de kansen om de noodzakelijke (ook publieke) voorwaarden te creëren om te komen tot een ordelijke, volwassen particuliere markt voor persoonlijke ondersteuning; van groot belang voor werkgevers en werknemersorganisaties en hun leden. Er is hier nadrukkelijk ook een gemeentelijk belang in het geding, in zoverre omvangrijke werkloosheid van deze medewerkers zoveel mogelijk voorkomen moet worden op straffe van grote aantal extra bijstandsgerechtigden, naast alle andere groepen die de gemeenten al per 1 januari 2015 erbij krijgen ter bemiddeling naar arbeid. Ook in dit opzicht is er m.i. dringend behoefte aan het op korte termijn doorbreken van de ongelukkige overlegsituatie tussen sociale partners binnen dit werkveld.

Aanbeveling 7: De verhoudingen tussen de organisaties van werkgevers en werknemers in deze sector zijn niet goed: er bestaan twee kampen. Gelet op de gezamenlijke belangen zouden alle betrokken werkgevers- en werknemersorganisaties moeten overwegen op korte termijn om de tafel te gaan zitten. Inzet van dit overleg zou de cao 2015 kunnen zijn in het perspectief van het ontwikkelen van een ordelijke particuliere markt voor persoonlijke ondersteuning. Daartoe is bundeling van krachten nodig: gezamenlijke planvorming t.b.v. het realiseren van noodzakelijke, ook publieke, randvoorwaarden voor een te ontwikkelen ordelijke particuliere markt voor persoonlijke ondersteuning.

Den Haag, 10 februari 2014

Hans Borstlap

Bijlage 1: Overzicht gespreksdeelnemers

Gemeenten:

De heer H. Rijks	Wethouder Gemeente Aalten
De heer L. Scharenborg	Wethouder Gemeente Berkelland
De heer J.B. Wilschut	Wethouder Gemeente Doetinchem
De heer P. Wentink	Wethouder Gemeente Oost Gelre
Mevrouw I. Saris	Wethouder Gemeente Winterswijk
Mevrouw Steffens	Wethouder Gemeente Bronckhorst
De heer J. Finkensflugel	Wethouder Gemeente Oude IJsselstreek

Tevens diverse beleidsmedewerkers van deze gemeenten.

Zorgaanbieders:

De heer Z. Jongstra	Bestuurder TSN Thuiszorg
De heer S. Postma	Bestuurder Zorgkompas
De heer M. van den Berg	Bestuurder Tzorg
De heer M. Duvigneau	Bestuurder SZMK
De heer A. Endeman	Bestuurder Markeheem
De heer M. van Rixtel	Bestuurder Sensire

Tevens diverse andere medewerkers van deze zorgorganisaties.

Werknemersorganisaties:

De heer R. Kuin	Bestuurder Abvakabo FNV
Mevrouw L. Marijnissen	Bestuurder Abvakabo FNV
De heer L. Lablans	Bestuurder CNV
De heer A. Mellema	Bestuurder CNV
De heer G. Smit	Bestuurder Nu'91
De heer C. van Vliet	Bestuurder FBZ

Overige personen/organisaties:

De heer A. Koster	Directeur Actiz
De heer A. Wirtz	Manager Werkgeverszaken Actiz,
De heer J. Verschuren	Bestuurder Branchebelang Thuiszorg Nederland
De heer M. Florijn	Wethouder Gemeente Rotterdam
Mevrouw C. van Brenk	Voorzitter Abvakabo FNV
Mevrouw K. Sleeking	Programmamanager Sociaal Domein VNG
De heer B. Roes	Senior beleidsmedewerker VNG
De heer H. Schirmbeck	Directeur Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
Mevrouw A.Op het Veld	Andersson Elffers Felix

Bijlage 2

Bijdrage vanuit rondetafelbijeenkomst over invulling proeftuinen

Opgesteld door wethouder mevrouw Ilse Saris van Winterswijk.

Tijdens het ronde tafel gesprek d.d. 12 december 2013 is een aantal huiswerkopdrachten geformuleerd. Eén van de opdrachten is inzicht te krijgen in de stappen die gemeenten kunnen zetten richting 2015 om tot de gewenste integrale aanpak te komen, evenals een concrete invulling van mogelijke proeftuinen. Bij deze ontvangt u de door mij toegezegde informatie.

Het stuk begint met een tweetal denkrichtingen, die als rode draad door de verschillende pilots lopen. Deze zijn niet concreet uitgewerkt. In de bijlage leest u de bijdragen die ik van de individuele gemeenten heb ontvangen. De voorstellen zijn nog niet concreet uitgewerkt en ook nog niet besproken met de zorgverzekeraar, zorgaanbieders of medewerkers van VWS.

Denkrichtingen proeftuinen

Regie /Toegang

Een van de uitgangspunten die Achterhoekse gemeenten hebben geformuleerd is één gezin / één plan / één regisseur. Idealiter ligt de regie hiervan bij de inwoner zelf. Daar waar dit niet kan, moet de inwoner ondersteund worden bij deze regievoering of moet deze zelfs overgenomen worden.

Dit alles om ervoor te zorgen dat inwoners zolang mogelijk zelfstandig thuis kunnen blijven wonen.

Een aantal gemeenten wil graag experimenteren met regie voering voor alle zorg en participatievragen. Doel is om te onderzoeken of de reeds geboden ondersteuning daardoor beter en goedkoper ingezet kan worden.

De proeftuin kan op verschillende gebieden ingericht worden: wijk/ kern, of diverse bestaande doelgroepen (bijvoorbeeld jeugd ggz, jongeren met een licht verstandelijke beperking en een indicatie voor grote persoonsgebonden budgetten, ouderen die te maken hebben met verschillende ondersteuningsvraagstukken, WSW-medewerkers etc.)

Hiervoor is in ieder geval de medewerking van betrokken instanties zoals bijvoorbeeld, zorgaanbieders, zorgkantoor- , zorgverzekeraar, wijkverpleegkundigen huisartsen, ziekenhuizen etc. nodig. Een andere voorwaarde is dat individuele klantgegevens beschikbaar gesteld worden.

Vraaggericht inkopen

Een vervolgstap op de regievoering en vraagverheldering is vraaggericht inkopen.

Enkele gemeenten in de Achterhoek willen experimenteren met zogenaamd vraaggericht inkopen. Hierbij zal de vraag van de burger per definitie centraal staan en zullen burgers ook in staat zijn om hun eigen dossier te beheren. De vraag c.q. het te bereiken resultaat, bevat dan niet alleen het sociale Wmo domein, maar kan ook bestaan uit een vraag binnen de zorgverzekering (bijvoorbeeld persoonlijke verzorging) of op het gebied van financiën, dagbesteding, vrijwilligerswerk, etc..

Instrumenten om dit te bereiken zijn innovatieve manieren van inkopen van zorg, waarbij gekeken wordt naar combinaties van verschillende soorten dienstverlening, zodat het motto één gezin / één plan / één regisseur ook werkelijk verwezenlijkt kan worden.

Een aantal vooraf geselecteerde partijen kan een integraal plan van aanpak indienen met bijbehorende begroting. Op basis van beoordelingscriteria wordt dan gegund.

Een mogelijk knelpunt dat wij hierbij zien is de wijziging van het Besluit maatschappelijke ondersteuning d.d. 15 november 2013, waarbij het College van B&W de opdracht krijgt (in onze eigen woorden) rekening te houden met het in stand houden van de 'setjes' van hulpverleners en cliënten, waar het gaat om individuele voorzieningen. Als het een behoefte van de burger is dat het 'setje' behouden blijft dan zal de burger dit ook als zijn of haar behoefte formuleren en zal dit 'setje' naar ons idee blijven bestaan. Mocht de burger behoefte hebben aan zwaardere ondersteuning die binnen het bestaande 'setje' niet geboden kan worden, dan mag de burger naar ons idee niet gedwongen worden in het keurslijf van de eerdere inkoop van hulp bij het huishouden door de gemeente.

Alhoewel het geen gemeentelijke verantwoordelijkheid is, zien wij wel mogelijkheden in het opleiden en toerusten van de huidige hulpen in de huishouding, zodat deze in de toekomst de dan benodigde zwaardere soorten van zorg kunnen leveren. Het ministerie heeft middelen beschikbaar gesteld voor het indienen van sectorplannen.

Anderzijds zien wij ook mogelijkheden voor huidige medewerkers hulp bij huishouden. Uit een eerder onderzoek in een gemeente blijkt, dat mocht de huishoudelijke hulp vanuit de Wmo komen te vervallen een deel van de inwoners zelf huishoudelijke hulp gaat inkopen.

Bijlagen

Bijdrage 1

Samen met enkele of alle gemeenten experimenteren met regie voeren op alle ondersteuning thuis: HH, PV, VP, welzijn etc. en idealiter ook participatiewet en jeugdzorg. Bijvoorbeeld in een bepaalde wijk of kern. Daar zijn dus enkele aanbieders voor nodig + Menzis + wijkverpleegkundigen + huisarts + medewerking zorgkantoor/VWS etc. Het doel is dan om te zien of de ondersteuning daar beter en goedkoper van wordt.

Bijdrage 2

In 1 van onze kleine kernen, (883 inwoners) willen wij een proeftuin starten waar de integrale zorg, ondersteuning en participatie van bewoners met een zorg en/of participatievraag vanuit de bewoners wordt vormgegeven. De bewoners van deze kleine kern richten een zorgcorporatie op. Via deze zorgcorporatie organiseren zij de ondersteuning en participatie voor en door de bewoners. Bewoners worden lid van de zorgcorporatie. Een corporatie coördinator is de spin in het web. Ondersteuning zal geleverd worden door vrijwillige inzet van mede bewoners, door bewoners met een participatievraag en zal deels ingekocht worden indien het lokaal niet geleverd kan worden door de bewoners. Met diverse aanbieders van zorg en ondersteuning, inclusief de eerste lijn zijn reeds gesprekken gevoerd. Zij hebben aangegeven mee te willen werken aan het vormgeven van de zorgcorporatie. Onder inwoners is reeds een behoeftepeiling gehouden. Participatie van bewoners met een zorgvraag staat in het teken van ondersteuning aan hun

medebewoners en/of algemene taken die in het dorp gedaan moeten worden (bv onderhoud kerkenpaden). De planning is dat er in 2014 ook gestart gaat worden met de bouw van een nieuwe Brede maatschappelijke voorziening (MFA) waar zorgcorporatie en alle verenigingen gezamenlijk gebruik van gaan maken.

De zorgcorporatie zien wij als een proeftuin.

In de zorgcorporatie komen de drie transities samen en kijken de bewoners zelf hoe ze tot een oplossing van de vraag komen.

Indien Menzis wil en kan meewerken betreft de proeftuin nadrukkelijk de totale vraag naar Wmo en huidige extramuraal Awbz zorg, dus ook de persoonlijke verzorging.

Het proefdraaien in 2014 moet duidelijk maken of dit concept werkt en waar mogelijk aanpassing nodig is.

Bijdrage 3

Algemene inzet ter voorbereiding op 2015

Pilots op het gebied van toegang

Ter algemene voorbereiding doen wij met diverse zorgaanbieders pilots op het gebied van brede toegang. Dit moet leiden tot het opzetten van een generalistenteam die de toegang en mogelijk eerste kortdurende ondersteuning vorm geeft.

Pilots uitbreiding en versterking voorliggende veld

Op diverse plekken doen wij pilots m.b.t. het versterken en uitbreiden van het voorliggende vrijwilligersveld. Deze pilots zijn gericht op:

- Het creëren van een totaal pakket waardoor ouderen langer zelfstandig kunnen blijven wonen. Het betreft dan het vormgeven van ontmoetingsmogelijkheden, persoonlijke individuele ondersteuning door vrijwilligers, algemene voorzieningen (bv klussendienst, klussenhulp, mantelzorgondersteuning of hulpmiddelenpool. Hierbij wordt nadrukkelijk ook gekeken naar de mogelijkheden om mensen met een participatievraag voor deze ondersteuning in te zetten.
- Het creëren van een structuur waarbij mensen met een zorgvraag binnen bestaande verenigingen kunnen participeren. Doel: participeren van deze doelgroep binnen het bestaande vrijwilligersleven, vergroten van het netwerk van bewoners met een zorg en/of participatievraag, versterken van het verenigingsleven.
- Het ondersteunen van bewonersinitiatieven in de kleine kernen gericht op het creëren van een totaalpakket aan ondersteuning bij zorg en participatie van de bewoners van de kern.

Pilot gericht op samenwerking met de eerste lijn m.n. gericht op eerstelijns GGZ doelgroep. Met de huisartsengroepen wordt een pilot opgezet om de zorg en ondersteuning van de GGZ doelgroep op elkaar af te stemmen.

Bijdrage 4

1. Integratie WSW-ers

Het kabinet wil 1 regeling voor alle mensen die kunnen werken, maar daarbij ondersteuning nodig hebben. Deze regeling heet de Participatiewet. In de participatiewet worden de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en een deel van de Wajong samengevoegd.

Met de Participatiewet wil het kabinet bereiken dat zoveel mogelijk mensen deelnemen (participeren) aan werk. Het gaat nu nog om een wetsvoorstel. De Tweede Kamer en de Eerste Kamer moeten het voorstel nog goedkeuren. Pas daarna kan de wet worden ingevoerd. De verwachting is dat de wet 1 januari 2015 ingaat.

Hoe kunnen we de huidige WSW-ers die niet meer binnen de criteria vallen toch integreren binnen de op handen zijnde transitie. Kunnen activiteiten in bijvoorbeeld Begeleiding soelaas bieden, en zo ja op welke wijze. Daarbij er ook van uitgaand dat deze ex-WSW-ers voor dergelijke activiteiten (algemene/voorliggende voorzieningen) kunnen worden ingezet. Ze kunnen er dus wat halen maar ook brengen.

2. Vrijwilligers in wijken en buurten

Hoe krijgen we deze zo goed mogelijk ingezet; bijvoorbeeld gekoppeld aan activiteiten met betrekking tot Begeleiding. Denk daarbij vooral ook: Hoe kunnen professionals bij dit soort activiteiten aansluiten in plaats van andersom. Dit betekent dat professionals c.q. organisaties hun (betaalde) activiteiten (deels) terugleggen bij algemene voorzieningen c.q. vrijwilligers.

3. Regie bij 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur.

Wij merken in de huidige praktijk van Lokaal Zorgnetwerk dat er steeds meer situaties zijn (binnen het gezin) waarbij zowel Participatie, Begeleiding en Jeugdzorg aan de orde zijn. Op welke wijze kom je dan tot 1 plan, 1 regisseur en hoe bepaal je waar de hoofdverantwoordelijkheid komt te liggen.

Bijdrage 5

Pilots zorgarrangement

De huidige praktijk binnen gemeenten is dat afzonderlijke zorgproducten ingekocht worden die geacht worden de burgers te helpen compenseren in hun beperking. Bij de vraag van een burger, zal de gemeente zoeken binnen het bekende productenpallet naar de best mogelijke compensatie. De benodigde begeleiding, zorg of ondersteuning van de burger bestaat echter vaak niet uit afzonderlijke producten (bijvoorbeeld: alleen het product hulp bij het huishouden, of alleen een product traplift, enz.) maar vaak uit een combinatie. Bovendien kunnen in de combinatie ook vragen besloten liggen op het gebied van helpen te participeren of het bieden van zingeving. Deze combinatie van afzonderlijke materiele of immateriële producten, die tot één product kan worden samengevoegd, kan een zorgarrangement genoemd worden.

Een aantal gemeenten wil deze zorgarrangementen gaan inkopen via vraaggericht inkopen (zie inleiding). De vraag c.q. het te bereiken resultaat, bevat dan niet alleen het sociale Wmo domein, maar kan ook bestaan uit een vraag binnen de zorgverzekering (bijvoorbeeld persoonlijke verzorging) of op het gebied van financiën, dagbesteding, vrijwilligerswerk etc.

Het vraaggericht inkopen betekent voor gemeenten een grote wijziging in hun manier van werken. Een manier van werken die grotendeels samenvalt met het gekanteld werken. In het keukentafelgesprek wordt duidelijk wat de vraag is van de cliënt en wat het doel is wat bereikt zou moeten worden. Deze vraag zal op een veilingsite worden geplaatst. Aanbieders kunnen reageren en beschrijven welke producten en diensten zij willen inzetten. De consulent zal vervolgens samen met de burger kunnen bepalen wat het beste aanbod is. Een pilot voeren op deze zorgarrangementen in combinatie met vraaggericht werken, vereist dat de gemeente op een onderdeel van het zorg-werkproces grote wijzigingen moet aanbrengen. Niet alleen zullen consulenten anders moeten gaan werken, ook dienen op gebied van informatisering systeemaanpassingen worden ingericht, zullen leveranciers gezocht moeten worden die mee willen werken aan de proef.

De pilot wordt eerst uitgerold op een kleiner deelproces binnen de gemeentelijke sociale dienst en als de klanttevredenheid scoort met een voldoende, zal de pilot als 'geslaagd' worden aangemerkt en worden uitgerold over grotere deelprocessen.

Ilse Saris
Wethouder Winterswijk

Bijlage 3 Bijdrage vanuit rondetafelbijeenkomst over wet- en regelgeving

Opgesteld door wethouder Leo Scharenborg van Berkelland.

Tijdens de rondetafelbijeenkomst op 12 december heb ik toegezegd een bijdrage te leveren in de discussie over kansen en risico's voor nieuwe wet- en regelgeving om integraal werken mogelijk te maken en ongewenste formele belemmeringen op het punt van aanbestedingen van diensten zoveel mogelijk te voorkomen.

Die inbreng vindt u hierna.

Regelruimte in plaats van barrières

Zoals ik ook tijdens het gesprek al zei is er bij de gemeente vooral behoefte aan ruimte om de ondersteuning van inwoners meer op maat vorm te kunnen geven. Daar zit de "kanteling" achter van het denken in termen van gelijkwaardigheid in plaats van gelijkheid. Die omslag zie je ook inwoners zelf steeds meer maken maar die worden daarbij helaas niet erg geholpen door allerlei wettelijke bepalingen. Ook bij de vormgeving van de nieuwe wettelijke kaders bij de decentralisaties lijkt er erg veel sprake van het doel de *bestaande situatie* zoveel mogelijk vast te leggen en continueren in plaats van het bieden van ruimte voor ontwikkeling. Ik noem enkele voorbeelden:

- Overgangsrecht voor naar de Wmo overkomende AWBZ- aanspraken tot 1-1-2016, terwijl de wettekst nog niet duidelijk is en de teller in euro's (bezuinigingen) vanaf 1-2015 wel gaat lopen;
- Gemeenten moeten aanpassingen op huishoudelijke hulp zelf overgangsrechtelijk vorm geven. Ook daarvoor gaat de teller lopen vanaf 1-1-2015 maar nog steeds is onduidelijk welke nieuwe ruimte de gemeente krijgt door het ontbreken van wetsvoorstellen;
- Het rijk wil af van de nationale regeling mantelzorgcompliment en dat lijkt terecht, alleen al vanwege de rigide werking. Onbegrijpelijk is dan de behoefte in de wet vast te leggen dat de gemeente in haar verordening moet bepalen "*hoe zorg gedragen wordt voor een jaarlijkse blijk van waardering voor mantelzorgers*". Immers veel meer passend in de systematiek zou zijn de middelen over te hevelen onder verwijzing naar de (al bestaande) gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van mantelzorgers.
- Het meewegen van financiële mogelijkheden van inwoners wordt in de wettelijke regelingen (en door de rechter) nog steeds beperkt tot het (achteraf) heffen van een landelijke uniforme eigen bijdrage. Essentieel voor het maatwerk is daarentegen dat in het (keukentafel)gesprek met inwoners ook inkomen en vermogen kunnen meewegen bij het kiezen van oplossingen.
- De gedwongen winkelnering bij de Sociale Verzekeringsbank op het punt van (persoonsgebonden-/volgend) budget maakt ook ontwikkelingen op het gebied van regie en budgetten vrijwel onmogelijk en lijkt bovendien nogal bureaucratisch.

Voorschriften rond aanbesteding

Een sprekend voorbeeld van reageren met (defensieve) wetgeving op ontwikkelingen is het ontwerpbesluit tot wijziging van het (ministeriële) Besluit maatschappelijke ondersteuning dat in november in procedure is gebracht. Dit voorstel lijkt rechtstreeks voort te komen uit de problematiek die speelde rond Sensire in de Achterhoek. Als “oplossing” wordt daarbij gekozen voor gedetailleerde bepalingen die erg eenzijdig zijn en uit gaan van handhaving van het bestaande.

Zo is de nieuwe verplichting voor het college om bij de gunning rekening te houden met de mate waarin aanbieders zorg dragen voor het in stand houden van “setjes” een volstrekt niet passend ingreep in de gemeentelijke beleidsvrijheid op dit punt.

Verder krijgen we opnieuw last van de tijds-klem. In onze eerder bijdrage hebben we al gesteld dat overheidsbeleid minimaal een jaar van tevoren duidelijk moet zijn om een goed inkoopproces vorm te kunnen geven. Dat is ook nu niet (meer) haalbaar, waardoor ontwikkelruimte blijft ontbreken en gemeenten in eerste instantie weer (te)veel energie en kosten moeten steken in handhaving van bestaand aanbod.

Leo Scharenborg
Wethouder Gemeente Berkelland