



Nota

Voor burgemeester en wethouders

Nummer: 17INT01165



- 4 APR. 2017

Datum vergadering:

Nota openbaar: Ja, de nota is openbaar

► **Onderwerp: B&W-advies: Onderzoeken met betrekking tot de huishoudelijke ondersteuning**

Advies:

1. Voor de basismodule per cliënt 105 uren op jaarbasis aan de aanbieder beschikbaar te stellen, waarbij resultaatmeting plaatsvindt op basis van een leefbaar huishouden;
2. Voor de aanvullende module Wasverzorging wordt per cliënt de eigen kracht in beeld gebracht en per cliënt wordt de tijd aan de aanbieder aangegeven die voor de wasverzorging beschikbaar wordt gesteld;
3. De huishoudelijke hulp toelage per 1 januari 2018 beëindigen en is dan ook opgenomen binnen het beleid huishoudelijke ondersteuning.

Besluit B en W:

Conform advies

Korte samenvatting:

Met de raad is afgesproken dat vanaf 1 april 2017 de herindicaties beginnen voor de huishoudelijke ondersteuning. Dit voorstel geeft aan op welke wijze omgegaan wordt met de eigen kracht van de cliënten en de huishoudelijke hulp toelage. Dit voorstel sluit aan bij het advies van de Wmo-raad. De komende weken ontvangt u nog een nota waarin deze uitgangspunten verwerkt worden in de beleidsregels. Na besluitvorming in uw college wordt direct gestart met de herindicaties.

Aanleiding:

De Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) heeft op 18 mei 2016 enkele richtinggevende uitspraken gedaan over de huishoudelijke ondersteuning (hierna: HO). De CRvB oordeelde dat:

- de ondersteuning bij het huishouden valt onder de Wmo 2015;
- de ondersteuning onder voorwaarden als algemene voorziening mag worden aangeboden;
- gemeente uniforme normen mogen hanteren, zoals de term "leefbaar huishouden" binnen het resultaatgericht werken. Deze normen moeten echter wel objectief onderbouwd worden en daarnaast moet maatwerk in het zorgaanbod tegelijkertijd mogelijk blijven;
- het college in beleidsregels of op individueel niveau inzichtelijk moet maken op welke concrete wijze invulling wordt gegeven aan het bereiken van het resultaat een leefbaar huishouden.

De uitspraken van de CRvB brengen met zich mee dat de gemeente haar beleid HO moet aanpassen. De 14 Twentse gemeenten hebben vervolgens aan Bureau HHM de opdracht verstrekt een objectief normenkader vast te stellen voor het basispakket om te voldoen aan de eisen van CRvB. Op korte termijn was het niet mogelijk om dit uit te breiden met andere onderdelen. Daarom is in het voorgestelde beleidskader voor de overige onderdelen teruggespreng naar de normen vanuit het CIZ-protocol. Vanwege de mate van onafhankelijkheid is het CIZ-protocol goedgekeurd door de CRvB.

Op 31 januari 2017 heeft het college ingestemd met het regionale Beleidskader huishoudelijke ondersteuning 2018 (hierna: Beleidskader). Uitgangspunt van dit Beleidskader blijft het sturen op resultaten.

Met het regionale Beleidskader wordt een bepaalde richting gegeven. Er waren nog aanvullende onderzoeken nodig om daadwerkelijk uitvoering te kunnen gaan geven aan het Beleidskader. De aanvullende onderzoeken die zijn verricht zijn:

1. Onderzoek eigen kracht bij de basismodule
2. Onderzoek wasverzorging
3. Onderzoek Huishoudelijke hulp toelage
4. Onderzoek pgb-alfaconstructie

Relevante eerdere besluiten:

- Nota: Beleidskader huishoudelijke ondersteuning 2018, collegebesluit 31 januari 2017 en raadsbesluit 14 maart 2017 (17INT00550);
- Nota: inzet huishoudelijke hulp toelage in 2017, collegebesluit 7 november 2016, ter kennisname commissie SLZ op 29 november 2016 (16INT03871).

Doelstelling:

Per 1 januari 2018 de HO op een rechtmatige en juridisch correcte manier uit te voeren.

Oplossing:

1. Onderzoek eigen kracht bij de basismodule

In eerste instantie was de insteek dat de eigen kracht per cliënt in beeld zou worden gebracht en ook in mindering zou worden gebracht op het gemiddelde van 105 uur per jaar van de basismodule. Nader onderzoek leert dat deze werkwijze op veel bezwaren stuit bij de uitvoering van dit beleid. Daarom is nader onderzocht welke rol de eigen kracht moet krijgen bij de toekenning van de basismodule. De uitwerking van dit onderzoek wordt verderop in de nota geschetst. De gemeente verstrekt de opdracht aan de aanbieder om de basismodule te leveren en zo een leefbaar huishouden te bereiken. De eigen kracht wordt samen met cliënt in beeld gebracht en bevestigd aan de cliënt in het ondersteuningsplan en/of de beschikking. De inhoud van het ondersteuningsplan is de basis en vormt de concrete opdracht voor de inzet van de ondersteuning door de aanbieder.

2. Onderzoek wasverzorging

- Nader specificeren van de CIZ-normtijden en frequentie van gebruik wassen en/of strijken

In het Beleidskader wordt voor de module Wasverzorging uitgegaan van de normen uit het CIZ-protocol. De normtijden uit dit protocol zijn grofmazig en geven geen inzicht in de tijd per activiteit. Een reële inschatting maken van de te verwachten kosten was daarom niet mogelijk. Om die inschatting wel te kunnen maken en om de eigen kracht binnen deze module op een goede manier in beeld te brengen was nader onderzoek nodig. Daarom is Bureau HHM gevraagd om de normtijden van het CIZ op het gebied van wassen nader te specificeren naar activiteiten en te onderzoeken wat de frequentie van wassen en/of strijken is binnen de cliëntgroep in Twente.

Bureau HHM heeft inmiddels een onderzoeksrapport afgeleverd waarin deze specificatie per activiteit is opgenomen en daarbij de normtijden vermeld. Dit onderzoeksrapport is als bijlage bijgevoegd. De komende periode wordt nog nader ingezoomd op de uitgangspunten van Bureau HHM.

Wel is duidelijk geworden uit het onderzoek van Bureau HHM dat ruim 62% van de cliënten die huishoudelijke ondersteuning ontvangt, ondersteuning krijgt bij het wassen en/of strijken. De kosten zijn meegenomen in de financiële doorrekening op basis van de "forecast" van Samen14.

- Onderzoeken mogelijkheden algemene of collectieve voorziening voor de wasverzorging.

Onderzocht is of een algemene voorziening of collectieve voorziening toereikend zou kunnen zijn. De inzet van een algemene voorziening kan er immers toe leiden dat cliënten meer in eigen kracht worden gezet. Er is echter geconstateerd dat een algemene voorziening op grote schaal veelal niet werkbaar is. Concreet betekent dit dat vanuit Samen 14-verband geen nader onderzoek wordt gestart. Initiatieven kunnen lokaal of in kleiner samenwerkingsverband worden opgepakt. Bij commissie Samenlevingszaken van 28 februari 2017 werd benadrukt dat een algemene voorziening geen voorkeur heeft. Een "jo-jo effect" was niet wenselijk. Daarom wordt voorgesteld om niet verder te gaan onderzoeken of een algemene of collectieve voorziening voor de module toereikend is.

- Onderzoek eigen kracht bij de module Wasverzorging

Uit het onderzoek naar wassen en strijken van bureau HHM blijkt dat veel mensen ondersteuning ontvangen bij de wasverzorging. Echter, circa 50% van deze cliënten voert een deel van de activiteiten vaak zelf uit. Dit varieert wel per activiteit. De was in/uit de wasmachine halen, vouwen en opbergen doen de cliënten veelal nog zelf. Het strijken wordt vaak overgenomen door de aanbieder. Dit maakt dat de inzet van eigen kracht anders ingevuld dient te worden, dan bijvoorbeeld bij de basismodule.

3. Onderzoek huishoudelijke hulp toelage

In 2015 heeft het Rijk een huishoudelijke hulp toelage (hierna: HHT) beschikbaar gesteld. Vanaf 2017 is het budget voor de HHT structureel geworden. De hoogte is wel fors verlaagd. Van € 413.600,- per jaar naar € 81.938,- per jaar. In eerste instantie was de HHT bedoeld voor behoud van werkgelegenheid. Maar met het structureel maken van de HHT, zijn de voorwaarden voor de HHT ook losgelaten. Het nieuwe Beleidskader, de inrichting van een basismodule met aanvullende modules, maakt de inzet van de HHT nagenoeg overbodig. Voorstel is dan ook om de middelen die we ontvangen voor HHT als dekkingsmiddel te gebruiken voor het beleid HO.

Het Bestuurlijk Overleg van Samen14 heeft ingestemd om de aanbieders eenmalig financieel te compenseren voor de extra kosten die zij maken in verband met implementatie van het nieuwe beleidskader. De hoogte van de tegemoetkoming is vastgesteld op € 12,50 per cliënt met een zorg in natura indicatie. Voor de gemeente Hellendoorn betreft dit een bedrag van € 7.500,-. Voorstel is om de eenmalige financiële tegemoetkoming ten laste van de HHT te brengen.

4. Onderzoek pgb-alfaconstructie

De pgb-alfaconstructie is gebaseerd op de regeling "Dienstverlening aan huis". Deze regeling staat echter op de helling, al is het onbekend wanneer en of de inzet van alfaconstructies daadwerkelijk wordt verboden. Bemiddelingsbureaus twijfelen over de voortzetting van de pgb-alfaconstructie. Over circa een maand komt hier duidelijkheid over.

5. Inzet externe ondersteuning bij de herbeoordelingen

Om de uitvoering in lijn te brengen met de uitspraken van de CRvB is het noodzakelijk om alle cliënten met een indicatie voor HO te herbeoordelen. De herbeoordelingen worden in samenwerking met een externe partij uitgevoerd. Er heeft een onderhandse meervoudige aanbesteding plaatsgevonden. Uit deze aanbesteding is MO-zaak als beste partij naar voren gekomen. MO-zaak start, samen met Wmo-adviseurs, in april 2017 met de herindacties.

Toepassen eigen kracht bij de basismodule en de aanvullende module wasverzorging.

Sturen op resultaat houdt in dat de gemeente geen urennorm hanteert. De gemeente bepaalt de toegang tot de voorziening, maar de vaststelling van het aantal uren in een concrete situatie wordt overgelaten aan de aanbieder. Ongeacht de wijze waarop de ondersteuning wordt vormgegeven, moet het uiteindelijke resultaat hetzelfde zijn: de cliënt wordt gecompenseerd op de resultaatgebieden waarvoor een indicatiebesluit voor een maatwerkvoorziening bestaat. Aanleiding voor dit systeem is vaak het terugbrengen van de kosten en het efficiënter realiseren van het beoogde resultaat. De gemeente komt met de aanbieders voor de ondersteuning een vaste prijs overeen, ook al zal de inzet per cliënt verschillen. Voor de basismodule wordt dan gewerkt met een gemiddelde van 105 uur per cliënt per jaar.

Het is belangrijk dat inzichtelijk wordt gemaakt wat de mate van eigen kracht bij de basismodule is bij cliënten. Hierbij zijn vier mogelijke varianten te onderscheiden:

1. Er wordt per cliënt 105 uren op jaarbasis beschikbaar gesteld aan de aanbieder.
2. Per cliënt wordt de eigen kracht in mindering gebracht op de norm. Het resterend aantal uren wordt in de opdracht richting de aanbieder vermeld.
3. Per cliënt wordt de eigen kracht in mindering gebracht door de gemeente. De aanbieder ontvangt een opdracht voor maximaal 105 uren, maar declareert alleen de daadwerkelijk ingezette uren.
4. Er wordt een gemiddelde prijs betaald (per module). De gemiddelde prijs wordt bepaald door de norm (105 uren) te verminderen met de gemiddelde eigen kracht. Het aantal in te zetten uren ligt niet hoger dan de norm (105 uren per jaar).

Bij variant 1 is de **opdrachtverstrekking** eenvoudig. Gemeente verstrekt opdracht aan de zorgaanbieder om de basismodule te leveren. De inhoud van de module is uniform en blijkt uit het beleidskader. De mate van eigen kracht wordt door de gemeente onderzocht en vastgelegd in het ondersteuningsplan. Het ondersteuningsplan wordt beschikbaar gesteld aan de cliënt en vormt de basis voor de inzet van de ondersteuning door de aanbieder. De aanbieder bespreekt vervolgens samen met cliënt hoe de ondersteuning er in de praktijk uit komt te zien. Op deze wijze is er sprake van flexibiliteit, immers de daadwerkelijke inzet wordt onderling geregeld. De cliënt heeft zekerheid, immers de basismodule is toegekend en door de flexibiliteit wordt verwacht dat alleen wanneer het daadwerkelijk noodzakelijk is, er een beroep gedaan wordt op aanvullende modules. De **declaratie** is eenvoudig. Iedere vier weken declareert de aanbieder 1/13 deel van het jaarbedrag. Dit is een vast tarief. Richting het CAK wordt een vast bedrag doorgegeven gedurende de indicatieperiode. De **bekostiging** is 100%. Dit betekent dat het financieel effect van de eigen kracht niet wordt benut. Uit onderzoek dat HHM heeft uitgevoerd in de gemeente Amsterdam blijkt dat er gemiddeld sprake is van 8% eigen kracht bij cliënten. Omgerekend naar de gemeente Hellendoorn betreft het een bedrag van € 113.328,- per jaar.

Berekening: begroting 2018 basismodule € 1.416.603,--. 8% van € 1.416.603 = € 113.328,--. Bij deze wijze van bekostigen wordt flexibiliteit gecreëerd en verwacht bij de aanbieders. Bijvoorbeeld: een cliënt heeft ondersteuning van haar buurvrouw bij de wasverzorging. De buurvrouw breekt echter haar been. Dan wordt van de aanbieder verwacht dit tijdelijk op te vangen en cliënt niet naar de gemeente door te sturen voor een aanvullende module wasverzorging. Deze flexibiliteit betaalt zich terug bij de inzet van aanvullende modules. Het is de verwachting dat de aanvullende modules hierdoor minder snel worden ingezet, ook de toegang tot de aanvullende modules zal nauwgezet zijn. Een ander voordeel van deze variant is dat wijzigingen in de cliëntsituatie niet direct tot gevolg hebben dat er opnieuw geïndiceerd moet worden en er een gewijzigd besluit moet worden genomen. Dit is minder belastend voor de cliënt en vergt minder inzet van personeel.

Deze variant heeft tot gevolg dat de cliënt gedurende de indicatieperiode dezelfde **eigen bijdrage** betaald. Nadeel hierbij is dat er geen financiële correctie plaatsvindt voor cliënten die minder dan 105 uren op jaarbasis nodig hebben. Omdat de meeste mensen die huishoudelijke ondersteuning ontvangen een minimuminkomen hebben, zal het wel of niet in mindering brengen van de eigen kracht nagenoeg niet leiden tot een lagere eigen bijdrage voor de cliënt. Kortom het nadeel is niet of nauwelijks aanwezig. Overigens zal de communicatie richting de cliënt met name gericht zijn op het leefbaar huishouden en niet de uren.

Bij variant 2 is de opdrachtverstrekking en de declaratie complex. Nadeel van deze variant is dat elke wijziging (meer / minder ondersteuning nodig) in de cliëntsituatie leidt tot aanpassing van de indicatie en de opdracht naar de aanbieder. Cliënt wordt belast met een keukentafelgesprek bij elke wijziging. Dit is bureaucratisch, kostbaar en niet werkbaar voor onze cliënten en consultants. Daarom is deze variant niet verder uitgewerkt.

Bij variant 3 wordt gewerkt op basis van 105 uren met declaratie van ingezette uren

Bij deze variant ontvangt de aanbieder bekostiging van de daadwerkelijk geleverde uren, tot maximaal 105 uren op jaarbasis. De **opdrachtverstrekking** is eenvoudig, er wordt opdracht gegeven de module te leveren. De inhoud van de basismodule is uniform en blijkt uit het beleidskader. De gemeente verstrekt aanvullende informatie op cliëntniveau (omvang eigen kracht). De **declaratie** is minder eenvoudig. Iedere vier weken declareert de aanbieder de daadwerkelijk ingezette uren. Dit verschilt per cliënt. Richting het CAK is de aanlevering maatwerk, de kostprijs verschilt per cliënt. De omvang van de eigen kracht wordt in mindering gebracht op de maximale norm. Moeilijkheid hierbij is welke tijdseenheid in mindering gebracht kan worden. Immers voor het in beeld brengen van de tijdsbesteding, is gebruik gemaakt van het onderzoek in Utrecht. De tijdsbesteding betreft daadwerkelijk gemeten tijden in minuten per activiteit tijdens metingen in 120 verschillende huishoudens, in Utrecht, Emmen en Haarlem. Dit levert gemiddelden op, waardoor getallen ontstaan als bijvoorbeeld 3,7 minuten voor bepaalde activiteiten. Dit is dus geen uitvoeringsnorm of instructietijd voor uitvoerenden. De uitvoeringskosten zullen dus stijgen bij deze variant. Ter indicatie: het afhandelen van een melding kost gemiddeld € 260,--.

De **bekostiging** is maatwerk. Dit betekent dat het financieel effect van de eigen kracht wordt benut. De gemeente bekostigt de ingezette ondersteuning, maar is hierbij wel afhankelijk van de aanbieder. De aanbieder krijgt een grote rol bij de invulling van de eigen kracht. Immers op het moment dat de eigen kracht wijzigt, heeft de aanbieder de ruimte de ondersteuning aan te passen naar de situatie. Risico bestaat dat aanbieders standaard voor elke cliënt 105 uren declareert. Dit heeft tot gevolg dat cliënt gedurende de indicatieperiode dezelfde **eigen bijdrage** betaald op basis van de 105 uren op jaarbasis. Terwijl in praktijk er misschien minder ondersteuning is geleverd.

Ook variant 4 is niet uitgewerkt. Bij deze variant ontvangt de aanbieder bekostiging voor 105 uren op jaarbasis minus een afslag van de gemiddelde omvang van de eigen kracht. Uit juridisch advies van Damsté advocaten blijkt dat wanneer de gemeente de eigen kracht wil aanspreken, dit op individueel niveau moet plaatsvinden. Dit betekent dat per cliënt onderzocht moet worden of sprake is van eigen kracht en wat daarvan de omvang is. Een gemiddelde eigen kracht van cliënten in beeld brengen en deze standaard in mindering brengen op de normtijd van de basismodule, is juridisch gezien geen houdbare methode.

Onderzoek eigen kracht bij de aanvullende module Wasverzorging

Uit het onderzoek naar wassen/strijken van HHM blijkt dat veel mensen ondersteuning ontvangen bij de wasverzorging. Echter circa 50% van deze cliënten voert een deel van de activiteiten vaak zelf uit. Dit varieert wel per activiteit. De was in/uit de wasmachine halen, vouwen en opbergen doen de cliënten veelal nog zelf. Het strijken wordt vaak overgenomen door de aanbieder. Dit maakt dat de inzet van eigen kracht anders ingevuld dient te worden, dan bijvoorbeeld bij de basismodule.

Geadviseerd wordt

- Om bij de basismodule uit te gaan van het leveren van een prestatie met een door de cliënt en aanbieder in te zetten flexibele inzet en per cliënt 105 uren op jaarbasis aan de aanbieder beschikbaar te stellen. De gemeente verstrekt de opdracht aan de aanbieder om de basismodule te leveren en zo een leefbaar huishouden te bereiken.
- Geadviseerd wordt om bij de aanvullende module Wasverzorging de eigen kracht daadwerkelijk in mindering te brengen.

Effecten:

Het uitgangspunt om resultaatgericht te werken bij de HO sluit aan bij de uitgangspunten zoals deze zijn geformuleerd in het door u op 24 januari 2017 vastgestelde koersdocument "integrale inkoop Jeugd en Wmo". In het koersdocument is bepaald dat de Twentse gemeenten resultaatgericht gaan werken, het denken in producten achter ons laten en integraal werken rondom de inwoner en het gezin. We geven daarmee de inwoner, toegangsmedewerker en aanbieder meer vrijheid om in gezamenlijkheid een ondersteuningstraject op te zetten dat aansluit bij de behoefte en gebaseerd is op de eigen kracht van de inwoner. Bij dit alles geven we aan onszelf de opdracht om de administratieve lasten te verlagen voor zowel inwoner, aanbieder als gemeente. Hiermee streven we naar een duurzaam en betaalbaar stelsel.

Planning:

Het doel is om per 1 januari 2018 de HO op een rechtmatige en juridisch correcte manier uit te voeren. Hiervoor is een zorgvuldig inkooptraject noodzakelijk. Het streven was om het nieuw beleid eerder in te voeren dan 1 januari 2018. Dit is haalbaar. In samenwerking met MO-zaak worden de herindicaties uitgevoerd. Middels een addendum op de bestaande overeenkomsten kan invulling worden gegeven aan de uitspraken van CRvB. Voor de tariefstelling wordt rekening gehouden met komende Algemene Maatregel van Bestuur "reële kostprijs thuisondersteuning" (hierna AMvB). De AMvB treedt naar verwachting per 1 augustus 2017 in werking. Het addendum wordt donderdag 30 maart 2017 voorgelegd aan de aanbieders. De aanbieders krijgen dan twee weken de gelegenheid om te reageren.

Financiële consequenties:

Voor een financieel overzicht wordt verwezen naar toegevoegde memo (17INT00926).

Samenvattend is het beeld nu:

Extrapolatie 2016-2018 exclusief PGB Alfa

	2016	2017	2018
Totale kosten OH ZIN	€ 1.284.045	€ 1.646.493	€ 2.609.160
Totale kosten OH PGB	€ 631.791	€ 810.191	€ 521.374
HHT	€ 204.598	€ 102.299	€ 0
50% Wasverzorging i.p.v. 40%		€ 75.000	€ 150.000
Overgang naar WLZ per 1-4-2017		-€ 50.384	-€ 67.179
8% Eigen Kracht over basispakket		-€ 85.148	-€ 170.296
Totale kosten OH	€ 2.120.434	€ 2.498.452	€ 3.043.059

Naast bovenstaande structurele kosten is er ook een aantal incidentele kosten:

Berekening kosten externe inhuur MO-zaak: € 139,-- per casus. 800 cliënten x € 139,-- = € 111.200,--.

Een eenmalige compensatie voor de aanbieders voor de extra kosten die zij maken in verband met implementatie van het nieuwe beleidskader ad € 12,50 per cliënt met een zorg in natura indicatie. Voor de gemeente Hellendoorn betreft dit een bedrag van € 7.500,--.

Voorstel is om deze bedragen ten laste te brengen van de middelen voor HHT in 2017.

Personele consequenties:

MO-zaak start, samen met Wmo-adviseurs, in april 2017 met de herindicaties. De werkzaamheden worden deels door onze eigen consultants uitgevoerd, namelijk voor het gedeelte dat reeds gepland is en deels middels MO-zaak. Door de inzet van MO-zaak zal de belasting op de Wmo-consulenten door deze aanpassingen van het beleid binnen de perken blijven.

Het advies dat nu gegeven wordt over de basismodule en de aanvullende module kan worden uitgevoerd binnen de bestaande capaciteit, met uitzondering dus van de eenmalige herindicaties in 2017. Indien gekozen wordt voor een meer ingewikkelde uitvoeringsmodel, stijgen de uitvoeringskosten.

Juridische consequenties:

Aanpassing van het Beleidskader leidt er toe dat de bijbehorende beleidsregels moeten worden aangepast. De inhoud van de nota zal zijn vertaling moeten krijgen in het "Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Hellendoorn" en de in ontwikkeling zijnde beleidsregels "huishoudelijke ondersteuning gemeente Hellendoorn". Deze worden binnenkort aan u ter vaststelling aangeboden.

Informatisering / Automatisering:

Met de softwareleverancier zijn we in gesprek op welke wijze het nieuwe beleid geïmplementeerd wordt in het systeem GWS-suite.

Burger- en overheidsparticipatie:

N.v.t.

Communicatie:

- Cliënten zijn geïnformeerd over de herindicaties middels een brief in week 13.

Overige consequenties:

N.v.t.

Bijlage:

- "Verdiepend onderzoek prestatie wassen en strijken binnen huishoudelijke ondersteuning" door Bureau HHM;
- Advies Wmo-raad;
- Financieel overzicht (17INT00926).