

Aan Dagelijks bestuur
Van Daphne Schelling-Ottjes
Onderwerp Opties Hulp bij het Huishouden Hillegom
Datum 1 juni 2016
Ter bespreking

Algemeen

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft woensdag 18 mei 2016 een uitspraak gedaan over de Hulp bij het Huishouden: de HbH behoort tot de Wmo 2015. Er is zonder twijfel duidelijk geworden dat het niet is toegestaan om klanten met een hulpvraag HbH te verwijzen naar de markt, zelfs als er compensatiemogelijkheden geboden worden via een voucher (HHT) of financiële compensatieregeling.

Ter voorbereiding op de raadsnotitie voor de gemeente Hillegom wordt in deze notitie kort ingegaan op de uitspraak en de betekenis hiervan voor de gemeente Hillegom. Ook worden er verschillende opties gegeven voor de toekomst van de HbH categorie 1 in Hillegom, inclusief de voordelen en risico's per keuze. Tot slot wordt de procedure toegelicht.

De keuzes zijn als volgt:

1. Huidige maatwerkvoorziening
2. Algemene voorziening (volledig of gedeeltelijk)
3. Maatwerkvoorziening 'een schoon en leefbaar huis'

Advies

Advies is om te kiezen voor optie 3 - de maatwerkvoorziening 'een schoon en leefbaar huis' - vanwege de hoge mate van maatwerk, het voorop stellen van de eigen kracht en zelfredzaamheid van de klant en de nadruk op wat de klant zelf kan, wat zijn omgeving kan en welke andere oplossingen er voor de hulpvraag kunnen zijn. Het kiezen voor de maatwerkvoorziening 'een schoon en leefbaar huis' hoeft niet per se te leiden tot lagere kosten. Een keuze voor resultaatafspraken is dan ook vooral een inhoudelijke keuze. Daarnaast is het advies om in te stemmen met het voorgestelde tijdsplan om voor huidige klanten de nieuwe maatwerkvoorziening in te laten gaan op 1 april 2017 en voor nieuwe klanten per 1 september/1 oktober 2016.

De maatwerkvoorziening 'een schoon en leefbaar huis' geldt voor de huidige HbH categorie 1. Mogelijk kunnen in de toekomst ook HbH categorie 2 of 3 op dezelfde wijze aangeboden worden. Of kan gekeken worden of een deel van de taken tot een algemene voorziening omgevormd kan worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een was- of strijkservice zoals in sommige gemeenten al wordt gehanteerd. Prioriteit ligt echter nu bij de HbH categorie 1.

Uitspraak CRvB

Belangrijkste conclusie is dat de HbH behoort tot de Wmo 2015. HbH kan zowel in een maatwerkvoorziening als een algemene voorziening geboden worden. Er gelden dan de volgende aanvullende uitspraken:

Algemene voorziening	Maatwerkvoorziening
<ul style="list-style-type: none">• Per individueel geval moet onderzocht worden of de algemene voorziening passend is en financieel draagbaar is.• Indien de algemene voorziening niet toereikend is moet aanvullend maatwerk mogelijk zijn.• De door de gemeente vastgestelde eigen bijdrage	<ul style="list-style-type: none">• Er kan niet worden volstaan met standaardoplossingen (geen 1 size fits all).• Het is toegestaan om de hulp onder te verdelen in modules met standaardtoekenningen voor bepaalde activiteiten en situaties, mits er ruimte is om af te wijken van de standaard indien de

<p>moet redelijk zijn en de hoogte hiervan moet opgenomen zijn in de verordening.</p> <ul style="list-style-type: none"> Het is niet toegestaan om klanten door te verwijzen naar een marktpartij. De dienst moet geboden worden door partijen die voor deze specifieke dienst gecontracteerd zijn door de gemeente. 	<p>noodzaak daartoe blijkt uit het onderzoek.</p> <ul style="list-style-type: none"> De regels waarop het beleid gebaseerd is mogen niet willekeurig zijn en dienen te rusten op objectieve criteria en deugdelijk onderzoek. Het onderzoek moet objectief en onafhankelijk zijn en mag niet door belanghebbende partijen worden uitgevoerd.
---	--

De uitspraken hebben gevolgen voor de gemeente Hillegom:

- De huidige maatwerkvoorziening 'oude stijl' is passend.
- De algemene voorziening zoals nu wordt toegepast in Hillegom (alook Lisse en Noordwijkerhout) is niet toegestaan omdat de klanten worden doorverwezen naar de markt en daarmee de HbH buiten de Wmo 2015 wordt gehouden. Er vindt ook geen onderzoek plaats naar de individuele omstandigheden van de klant. Het feit dat er financiële compensatiemogelijkheden zijn voor klanten en dat de aanbieders voor andere diensten zijn gecontracteerd door de ISD Bollenstreek doet hier niet aan af.
- Huidige klanten HbH1 in Hillegom hebben geen gevolgen ondervonden van de uitspraak van de CRvB. Hun indicaties waren reeds verlengd tot 1 oktober 2016 in afwachting van de uitspraak. In tegenstelling tot vele andere gemeenten zijn er dan ook geen acties nodig om deze klanten te compenseren of om het beleid aan te passen.
- Nieuwe klanten kunnen zich per direct melden voor de maatwerkvoorziening oude stijl totdat er een besluit is genomen over de toekomst van de hulp bij het huishouden.

Opties hulp bij het huishouden

Hieronder worden de verschillende opties voor de toekomst van de hulp bij het huishouden toegelicht.

Optie 1 Huidige maatwerkvoorziening

Dit is de meest eenvoudige optie: het behouden van de maatwerkvoorziening met indicatie in uren:

- De werkwijze is bekend bij klanten en aanbieders
- Besluiten zijn controleerbaar
- Uren zijn eenvoudig om te rekenen naar tarieven

De huidige maatwerkvoorziening houdt daarentegen geen rekening met het gegeven dat de één het huis wat schoner laat dan een ander of dat de ene hulp sneller werkt dan de ander. Er is sprake van schijnzekerheid: ook met uren weten we niet of het huis schoon en leefbaar is en of de gewenste taken zijn uitgevoerd. Er ontstaat daarnaast ook "claimgedrag": omdat er een indicatie van x aantal uren is wordt verwacht dat wanneer er tijd over is de hulp langer blijft of in de resterende tijd zaken uitvoert die niet tot het takenpakket behoren. Overigens zal het van de strengheid van het beleid, de toegang en indicatie afhangen of er veel ruimte is binnen de indicaties. De meningen verschillen hier over: aanbieders geven aan dat de indicaties reeds krap zijn, landelijke experts geven aan dat er wel degelijk ruimte is.

Een optie binnen de huidige maatwerkvoorziening is overigens ook om terug te keren naar het systeem van klassen (bijvoorbeeld klasse 1 0-1,5 uur / klasse 2 1,5 tot 2,5 uur etc.) zoals dit in het verleden werd gehanteerd. Destijds is besloten af te stappen van het werken met klassen omdat er behoefte was aan meer zicht op het aantal geleverde uren, ook in het kader van de PGB's.

Optie 2 Algemene voorziening (volledig of gedeeltelijk)

Volgens de CRvB is een algemene voorziening HbH toegestaan: de gemeente neemt in de verordening op hoe de voorziening eruit ziet en welke eigen bijdrage geldt. Er moeten daarnaast contracten afgesloten worden met de aanbieders die de voorziening gaan leveren.

Een algemene voorziening is echter een in beginsel vrij toegankelijke voorziening. Er vindt geen uitgebreid onderzoek plaats naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers. Het ontbreken van dit onderzoek levert in de praktijk dan ook een fors aantal risico's op:

- Er wordt beperkt getoetst of klanten behoren tot de doelgroep Wmo met mogelijk een hoge instroom als gevolg.

- Er wordt niet onderzocht wat de mogelijkheden van de klant en zijn omgeving zijn om zelf de hulpvraag op te lossen.
- Er wordt niet onderzocht of de klant baat kan hebben bij andere voorzieningen zoals dagopvang of begeleiding. Met als gevolg dat klanten niet of te laat gebruik maken van deze voorzieningen. En alsnog onderzocht moeten worden.
- Klanten krijgen te maken met een dubbele eigen bijdrage wanneer zij ook maatwerkvoorzieningen gebruiken zoals dagbesteding of een traplift. Er is dan een risico op accumulatie waardoor de klant de voorziening financieel niet kan dragen.
- Tenzij de algemene voorziening een onbegrensd aantal uren kent blijft er de noodzaak tot een maatwerkvoorziening voor klanten die menen niet voldoende te hebben aan een algemene voorziening. Er moet dan alsnog onderzoek plaatsvinden.
- Er wordt niet onderzocht of de algemene voorziening – al dan niet in combinatie met een eigen bijdrage voor een andere maatwerkvoorziening - ook financieel te dragen is voor de klant. Dit is wel een verplichting (zie uitspraak CRvB). De Bijzondere Bijstand mag niet ingezet worden om de klant te compenseren.

In het laatste punt ligt de grootste belemmering: het is in het kader van de Wmo 2015 wettelijk niet toegestaan voor gemeenten om de financiële gegevens van klanten te onderzoeken. Gemeenten kunnen dus simpelweg niet onderzoeken of de voorziening financieel te dragen is voor een individuele klant. Het CAK is als enige partij aangewezen om de eigen bijdrage van klanten te berekenen en innen voor de maatwerkvoorziening¹.

Een zeer lage eigen bijdrage die voor iedereen te dragen is, is geen optie. Dit zou een aanzienlijke vermindering van de inkomsten van gemeenten betekenen. Bovendien heeft het Rijk de inkomsten van de eigen bijdrage al in mindering gebracht op het gemeentelijk budget. Alternatief is het hanteren van de kostprijs voor de eigen bijdrage. Hiermee wordt het risico van toestroom van klanten die niet tot de doelgroep Wmo 2015 behoren ingeperkt: zij kunnen immers vaak voor minder geld zelf een hulp inhuren. Echter: dit betekent ook dat elke klant die aangeeft de voorziening niet te kunnen betalen (of dit ook daadwerkelijk zo is of niet) doorverwezen moet worden naar de aparte maatwerkvoorziening hulp bij het huishouden ("piepsysteem). Voordeel hiervan is dat als zij wel degelijk zelf de voorziening konden betalen, zij door het CAK alsnog de maximale eigen bijdrage opgelegd kunnen krijgen. Risico is wel dat het beeld ontstaat van een onbetrouwbare overheid: de klant die klaagt wordt doorverwezen naar de maatwerkvoorziening, de klant die zwijgt niet.

Indien er, ondanks bovenstaande risico's, toch gekozen wordt voor een algemene voorziening resteren er twee opties²:

1. Algemene voorziening met een gelimiteerd aantal uren + aanvullend maatwerk

Bijvoorbeeld: meneer Jansen ontvangt 2 uur HbH vanuit de Algemene Voorziening. Hij vindt dit aantal te weinig en wordt doorverwezen naar de ISD Bollenstreek. De ISD Bollenstreek concludeert dat de algemene voorziening inderdaad niet voldoende is. Hij krijgt een indicatie voor 1 uur maatwerkvoorziening HbH. Meneer Jansen betaalt twee eigen bijdragen: 1 voor de algemene voorziening en 1 voor de maatwerkvoorziening.

2. Algemene voorziening met een gelimiteerd aantal uren + aparte maatwerkvoorziening

Bijvoorbeeld: meneer Jansen ontvangt 2 uur HbH vanuit de Algemene Voorziening. Hij vindt dit aantal te weinig en wordt doorverwezen naar de ISD Bollenstreek. De ISD Bollenstreek concludeert dat de algemene voorziening inderdaad niet voldoende is. Hij krijgt een indicatie voor 3 uur maatwerkvoorziening HbH. De algemene voorziening komt voor hem te vervallen.

¹ Voor de huidige financiële compensatieregeling geldt dat de klant zelf laat zien een inkomen onder de bijstandsnorm te hebben, bijvoorbeeld via een bankafschrift. Wat natuurlijk niet te zien is, is of dit afschrift ook de daadwerkelijke financiële situatie laat zien en of de klant niet een groot eigen vermogen heeft. Het in stand houden van deze werkwijze bij een algemene voorziening brengt dan ook mogelijk financiële risico's met zich mee en is niet aan te raden.

² Een volledig algemene voorziening met een ongelimiteerd aantal uren is niet gewenst. Immers: dit betekent dat er geen maatwerkvoorziening wordt georganiseerd en daarmee dat alle klanten gebruik moeten kunnen maken van de voorziening. Omdat de eigen bijdrage dus zeer laag moet zijn en er een onbeperkt aantal uren geleverd kan worden zijn de financiële risico's zeer groot.

Optie 2 is praktisch het meest uitvoerbaar omdat de klant dan niet te maken heeft met 2 verschillende eigen bijdragen en mogelijke accumulatie hiervan. Voor beide opties geldt dat er geen meerwaarde is ten opzichte van de huidige maatwerkvoorziening of de maatwerkvoorziening 'een schoon en leefbaar huis'. De administratieve lasten zullen toenemen, onder meer vanwege het alsnog uitvoeren van een onderzoek wanneer de klant gebruik wil maken van de maatwerkvoorziening. Ook de kosten voor de hulp zullen niet afnemen en afhankelijk van de financiering en eigen bijdrage zelfs hoger zijn.

Voor beide opties geldt tot slot dat indien er wordt gekozen voor een eigen bijdrage op basis van de kostprijs ook klanten die aangeven de algemene voorziening niet te kunnen betalen gebruik moeten kunnen maken van de maatwerkvoorziening. Er kan immers niet onderzocht worden wat de financiële draagkracht is:

Bijvoorbeeld: meneer de Vries ontvangt 2 uur HbH vanuit de Algemene Voorziening. Hij geeft aan de eigen bijdrage voor de algemene voorziening niet te kunnen betalen. De ISD Bollenstreek concludeert dat meneer de Vries behoort tot de doelgroep Wmo en 2 uur hulp nodig heeft. Hij krijgt een indicatie voor 2 uur maatwerkvoorziening HbH. Meneer de Vries betaalt de eigen bijdrage voor de maatwerkvoorziening.

Voor optie 1 betekent dit dus dat er in feite sprake is van een algemene voorziening met een gelimiteerd aantal uren + aanvullend maatwerk + volledig maatwerk voor klanten die aangeven de algemene voorziening niet te kunnen betalen. Dit leidt tot extra administratieve lasten omdat de klant alsnog onderzocht moet worden en dus een tweede gesprek krijgt.

Optie 3 Maatwerkvoorziening 'een schoon en leefbaar huis'

Bij de maatwerkvoorziening 'een schoon en leefbaar huis' past bij de uitspraak van de CRvB. Er wordt gewerkt met resultaatafspraken, wat betekent dat:

- Er geen indicatie meer wordt gegeven in uren maar in resultaten. Is het resultaat bereikt? Dan is de hulp klaar.
- Er zorgvuldig wordt gekeken wat de klant zelf kan, wat zijn omgeving kan en welke andere oplossingen er mogelijk zijn. Alleen voor de taken die de klant niet op andere wijze kan oplossen wordt professionele hulp ingezet.
- De klant en aanbieder samen afspraken maken over hoe het in de beschikking genoemde resultaat kan worden bereikt. Deze afspraken worden vastgelegd in een ondersteuningsplan zodat helder is waar de klant op kan rekenen en wat de aanbieder aan taken uit zal voeren. De doelgroep categorie HbH1 is een doelgroep die regie kan voeren over het huishouden. Zij zijn dan ook in staat om deze afspraken te maken, eventueel ondersteund door een naaste of cliëntondersteuner.
- De aanbieder een vast bedrag per klant per 4 weken (CAK periode) ontvangt. Dit bedrag is voor elke aanbieder gelijk: de klant heeft altijd maximale keuzevrijheid en kan dus uit alle aanbieders kiezen die actief zijn in hun gemeente.
- Bij de ene klant meer inzet nodig zal zijn om het gewenste resultaat te bereiken en bij de andere minder. Dit is het voordeel van resultaatafspraken: niet het aantal uren maar het resultaat staat centraal. Van de aanbieders wordt dan ook verwacht dat zij door deze middeling uit kunnen komen met het vaste bedrag per 4 weken.

Ten opzichte van de huidige maatwerkvoorziening heeft de nieuwe maatwerkvoorziening een aantal voordelen. De nieuwe maatwerkvoorziening:

- Biedt een hoge mate van maatwerk: de klant en aanbieder kunnen samen bespreken wat binnen het pakket aan taken in de individuele situatie gewenst is.
- Stelt de eigen kracht en zelfredzaamheid van de klant voorop.
- Past bij de kantelingsgedachte: er is grote nadruk op wat de klant zelf kan, wat zijn omgeving kan en welke andere oplossingen er voor de hulpvraag kunnen zijn.
- Past bij de professionaliteit van de aanbieders en medewerkers.
- Past bij de verschillen in individuele situaties: de ene klant laat het huis wat schoner dan een ander of de ene hulp werkt sneller dan de ander.
- Voorkomt dat er taken uitgevoerd worden die niet tot het takenpakket behoren omdat er "tijd over is" binnen de indicatie.

Evaluaties van gemeenten die reeds werken met 'een schoon en leefbaar huis' laten zien dat de klanttevredenheid niet lager is dan voorheen. Of de nieuwe maatwerkvoorziening tot besparingen leidt ten opzichte van de huidige maatwerkvoorziening is echter niet zeker. Dit hangt o.a. af van de ruimte die er binnen de huidige indicaties is en de mate waarin reeds in de indicatiestelling is meegenomen wat de eigen mogelijkheden van de klant en zijn omgeving zijn. Daarnaast is de indicatiestelling (mogelijk) uitgebreider dan bij de huidige maatwerkvoorziening. De keuze voor de maatwerkvoorziening is dan ook vooral een inhoudelijke.

De raad van Noordwijk heeft reeds gekozen voor de maatwerkvoorziening 'een schoon en leefbaar huis'. De kaders van het voorstel zoals voorgelegd aan Noordwijk passen bij de uitspraken van de CRvB. Inhoudelijk wordt het voorstel nu uitgewerkt. Indien wordt gekozen voor de maatwerkvoorziening 'een schoon en leefbaar huis' kan het voor Noordwijk uitgewerkte beleid in Hillegom toegepast worden.

Tijdspad

Voorstel voor het tijdspad is als volgt:

- Afhankelijk van de datum van het raadsbesluit worden per 1 september of 1 oktober nieuwe klanten volgens de nieuwe werkwijze geïndiceerd. Wanneer er voor een algemene voorziening gekozen wordt moet de verordening van de gemeente worden aangepast en moeten er contracten worden afgesloten met aanbieders.
- Huidige klanten worden voor 1 april 2017 omgezet naar de nieuwe voorziening. Dit betekent dat voor 1 januari 2017 alle huidige klanten onderzocht moeten zijn en zij een nieuwe beschikking moeten hebben ontvangen.

De indicaties van de huidige klanten in Hillegom zijn verlengd tot 1 oktober 2016. Herindicatie voor 1 oktober – of zelfs 1 januari 2017 – lijkt niet haalbaar gezien het grote aantal klanten dat geherindiceerd moet worden (400 voor Hillegom maar circa 2000 voor de gehele regio) en de vakantieperiode (zowel voor klanten als consulenten). Bovendien heeft herindicatie voor 1 april 2017 als voordeel dat er zorgvuldig naar de klanten gecommuniceerd kan worden. Wat mogelijk ook het aantal bezwaar- en beroepschriften verkleind.

Om te illustreren voor welke opgave de ISD Bollenstreek staat is er een berekening gemaakt van de benodigde inzet wanneer klanten per 1 januari 2017 geherindiceerd moeten zijn en dus voor 1 oktober 2016 alle klanten onderzocht moeten zijn:

- Er vanuit gaande dat er zeker niet voor week 28 gestart kan worden met de herindicaties (op 7 juli is er raadsvergadering in Hillegom) blijven er 12 weken over. Een indicatiestelling duurt 135 minuten. Hierbij wordt gewerkt met een efficiënte planning van de gesprekken, bijvoorbeeld op buurt/straat/wooncomplex.
- In de gehele regio zijn er circa 2000 indicaties klanten die geherindiceerd moeten worden. Dit betekent 167 indicaties en daarmee 375 uur per week. Er is dan 10,5 fte per week nodig om de klanten te herindicieren. Voor Hillegom zou dit circa 2 fte betekenen. Bovenop deze 10,5 fte's zijn er ook fte's nodig om:
 - Nieuwe klanten te indicieren (HbH1, 2 en 3)
 - Huidige klanten HbH2 en 3 te herindicieren wanneer de indicatie afloopt
 - Telefoon diensten en diensten op het lokaal loket te draaien
- Bovenstaande betekent dat de huidige fte's van de consulenten van de ISD Bollenstreek (8,5 fte) niet voldoende zijn om de werkstroom op te vangen. Er moet dan tijdelijk personeel ingehuurd worden wat ook flinke kosten met zich meebrengt. Bovendien kan er sprake zijn van kwaliteitsverlies omdat ingehuurde consulenten niet op de hoogte zijn van de werkprocessen van de ISD Bollenstreek.

Financieel

In de begroting van de ISD Bollenstreek voor 2016 is rekening gehouden met het verlengen van de indicaties van de klanten HbH1. Voor de begroting 2017 geldt dat er aanpassingen gedaan moeten worden omdat in deze begroting uit werd gegaan van het doorverwijzen van de klanten naar de markt en daarmee het beëindigen van de HbH 1.