

Onderwerp Informatie over voorgenomen introductie nieuw normenkader huishoudelijke ondersteuning	
Nummer	2019/669767
Portefeuillehouder	Meijs, M.-Th.
Programma/beleidsveld	2.1 Voorzieningen volwassenen
Afdeling	MO
Auteur	Esselink, H/ Leensen, S.
Telefoonnummer	023-5114823
Email	hesselink@haarlem.nl
Kernboodschap	Om aanvragen voor de WMO maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning te beoordelen, wordt gebruik gemaakt van het CIZ normenkader uit 2006. Met de grote stijging van het aantal cliënten en daarmee de kosten, is het nodig maatregelen te nemen om deze zorg betaalbaar te houden. De toepassing van het CIZ normenkader leidt tot gemiddeld hoog aantal uren huishoudelijke ondersteuning (2,9 uur per week, terwijl dat in omliggende gemeenten gemiddeld 2,3 uur per week is). Daarnaast maken technologische ontwikkelingen, veranderende maatschappelijke opvattingen dat het CIZ normenkader aan vervanging toe is. Medio 2019 is een nieuw landelijk ontwikkeld normenkader gepubliceerd, in gebruik bij enkele gemeenten, getoetst en goed bevonden door de rechterlijke instanties. Het college is van mening dat het nieuwe normenkader een beter en actueler alternatief vormt voor het nu gehanteerde normenkader. Daarom is het college voornemens om dit nieuwe normenkader geleidelijk in te voeren. Huishoudelijke ondersteuning is een maatwerkvoorziening die voor veel kwetsbare Haarlemmers van belang is om zo lang mogelijk zelfstandig thuis te blijven wonen. Een voorgenomen wijziging vereist om die reden een gedegen politiek en maatschappelijk draagvlak. Daarom wil het college alle betrokkenen vanaf de start informeren over dit voornemen en hen bij de voorbereiding en besluitvorming betrekken.
Behandelveorstel voor commissie	Het college stuurt de informatienota ter bespreking naar de commissie Samenleving.
Relevante eerdere besluiten	- Uitspraak Centrale Raad van Beroep over huishoudelijke ondersteuning in commissievergadering samenleving van 6 december 2018 (2018/631856) - Vaststellen Verordening , Uitvoeringsregels en Uitvoeringsbesluit Wmo gemeente Haarlem 2018 (2018/126542) in raadsvergadering 19 juli 2018 - Informatienota Versterking van de sturing op het sociaal domein, in collegevergadering 8 oktober 2019

Besluit College d.d. 15 oktober 2019	1. het college stelt de informatienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,
---	--

Inleiding

Sinds 2007 zijn gemeenten verantwoordelijk voor Huishoudelijke ondersteuning. De gemeente Haarlem past sindsdien bij het indiceren van de benodigde ondersteuning, het “CIZ-normenkader” toe. Dit is het in 2006 door de landelijke instelling Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) opgestelde protocol voor het indiceren van huishoudelijke hulp: hoeveel professionele inzet is nodig voor resultaten in de huishoudelijke ondersteuning in de gemiddelde cliëntsituatie. Aan de hand van cliënt situaties, activiteiten, frequentie en uren wordt per cliënt een gemiddeld aantal uren per week berekend. Dit gemiddeld aantal geïndiceerde uren huishoudelijke ondersteuning wordt beschikt zoals de Wet maatschappelijke Ondersteuning WMO 2015 voorschrijft.

Vanaf 2015, met de invoering van de nieuwe WMO 2015, werd in Haarlem nieuw beleid ingevoerd voor huishoudelijke ondersteuning met als kenmerken een periodetarief en resultaatfinanciering. Dit betekende dat er niet werd vastgelegd hoeveel uur ondersteuning men recht op had, maar dat het resultaat van het hebben van een schoon en leefbaar huis werd gegarandeerd. De cliënt stelde in samenspraak met de zorgaanbieder een plan op waarin stond vermeld welke taken de aanbieder ging uitvoeren om dit resultaat van een schoon en leefbaar huis te behalen. Aanbieders werden door de gemeente betaald met een periodetarief - een vast bedrag per cliënt - voor de geleverde ondersteuning. Over de wenselijkheid van deze vorm van resultaatfinanciering liepen de meningen in Haarlem uiteen. Centraal hierbij stond de discussie over de mate waarin binnen deze methodiek maatwerk kon worden geleverd.

In mei 2016 deed de Centrale Raad van Beroep (CRvB) uitspraken waaruit bleek dat het werken volgens het principe van resultaatsturing om een zorgvuldige uitwerking vraagt. Expliciet moest worden gemaakt welke inzet de gemeente de inwoners bood om het gewenste resultaat (een schoon en leefbaar huis) te garanderen. Anders gezegd, er is een wettelijke plicht om tijdbesteding inzichtelijk te maken voor de cliënt en daarmee diens rechtspositie te bewaken. De rechter bepaalde dat het CIZ-protocol voldoet aan de wettelijke eis in de Wet maatschappelijke ondersteuning dat gemeenten zich moeten baseren op gedegen en onafhankelijk onderzoek. Naar aanleiding van de rechterlijke uitspraken en het verminderde draagvlak in de gemeenteraad van Haarlem werd het nieuwe beleid ingetrokken en werd de werkwijze van vóór 2015 weer ingesteld, inclusief een p (prijs) $\times$ q (aantal uren) financiering. Sinds juli 2016 hanteren we in Haarlem weer het CIZ normenkader. Vanaf najaar 2016 tot begin 2017 werden alle cliënten opnieuw geïndiceerd volgens dit normenkader. Afgelopen jaren zijn uitvoeringsregels en werkinstructies hierop nog verfijnd.

De situatie nu is niet meer dezelfde als in 2006 toen de CIZ normering werd opgesteld. Vooral door technologische ontwikkelingen - denk hierbij aan nano-coating in douchecellen, online boodschappen diensten, microvezeldoekjes – kunnen huishoudelijke taken sneller en efficiënter



uitgevoerd worden. Omdat de huidige praktijk en de huidige opvattingen veranderd zijn en het CIZ-protocol 2006 daarop achter loopt, heeft een groot deel van de gemeenten dat gebruikmaakt van het CIZ-protocol ervoor gekozen om hier van af te wijken. Een belangrijk punt uit de rechterlijke uitspraken is echter dat als de gemeente een andere richtlijn dan de CIZ-richtlijn hanteert, de door de gemeente gehanteerde normtijden voor een schoon en leefbaar huis moeten berusten op objectief en onafhankelijk onderzoek.

Recent is een nieuw normenkader ontwikkeld en gepubliceerd en door adviesbureaus HHM en KPMG Plexus, waarvan de Centrale Raad van Beroep heeft bepaald dat dit normenkader voldoet aan de voorwaarden die door de wetgever zijn gesteld.

Het college is van mening dat het nieuwe normenkader van HHM en KPMG een beter en actueler alternatief vormt voor het nu gehanteerde normenkader, dat in het verleden door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) werd ontwikkeld. Het nieuwe normenkader is recent ontwikkeld volgens actuele opvattingen over en methoden van huishoudelijke ondersteuning voor zelfstandig wonende mensen. Zorgvuldig en objectief is door de onderzoeksbureaus onderzocht welke inzet van professionele ondersteuning noodzakelijk is in gemiddelde situaties. Daarnaast is in beeld gebracht welke afwijkingen op de standaardsituatie toegepast kunnen worden, zodat voor iedere individuele situatie maatwerk kan worden geboden.

Aanvullend onderzoek naar de vraag of dit nieuwe normenkader van HHM en KPMG toegepast kan en mag worden in Haarlem is niet noodzakelijk nu het hoogste rechtscollege heeft vastgesteld dat het voldoet aan alle eisen die bij wet worden gesteld. Daarbij is ook vastgesteld dat dit nieuwe normenkader voldoende mogelijkheden biedt om in bijzondere situaties maatwerk te leveren. Inzet van het college is om die reden gericht op het invoeren van dit nieuwe normenkader in Haarlem; bij de taakstellingen voor de begroting 2020 werd dit al aangekondigd. In deze informatienota informeren wij u over dit nieuwe normenkader. Huishoudelijke ondersteuning is een maatwerkvoorziening die voor veel kwetsbare Haarlammers van belang is om zo lang mogelijk zelfstandig thuis te blijven wonen. Een voorgenomen wijziging vereist om die reden een gedegen politiek en maatschappelijk draagvlak. Daarom wil het college alle betrokkenen vanaf de start informeren over dit voornemen en hen bij de voorbereiding en besluitvorming betrekken. Om die reden wordt in een vroeg stadium het overleg gestart met andere stakeholders als cliëntvertegenwoordigers en aanbieders.

2. Kernboodschap

Het normenkader dat wordt gehanteerd bij het beslissen op aanvragen huishoudelijk ondersteuning in Haarlem is aan vervanging toe. Dit is om meerdere redenen wenselijk:

1. De kosten van de WMO maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning stijgen sterk. Als gevolg van de verhoging van de uurtarieven, in combinatie met de verlaagde inkomsten eigen bijdrage door de introductie van het abonnementstarief en de stijging van het aantal cliënten, ontstaat een beeld van sterk stijgende netto lasten voor de gemeentebegroting. Uit onderzoek is gebleken dat het aantal meldingen huishoudelijke ondersteuning de komende jaren verder zullen stijgen door onder meer demografische en beleidsmatige ontwikkelingen¹. Onderzoeksbureau AEF rapporteerde in juni 2019 dat de gemeente

¹ Bureau HHM, *Zicht op de ontwikkeling van WMO-meldingen Haarlem en Zandvoort*, mei 2019 ([2019/447112](#))

Haarlem een hoog gemiddeld aantal uren huishoudelijke hulp toekent en adviseert om de beschikbare middelen doelmatiger in te zetten². Onze gemiddelde uren indicatie per cliënt bedraagt 2,9 uur per week. In onze regio zitten we fors hoger dan bijvoorbeeld Heemstede & Bloemendaal (1,7 – 2,0 uur per week) , Amsterdam (2,3 uur per week) en Haarlemmermeer (2,5 uur per week). Om de zorg betaalbaar te houden is het implementeren van een nieuw normenkader noodzakelijk. Amsterdam en Utrecht werken inmiddels met het nieuwe normenkader; de gemiddelde urenindicatie is daar respectievelijk 2,3 uur en 2,2 uur per cliënt.

2. Het CIZ protocol stamt uit 2006 en is verouderd. Verschillende experts en professionals uit het veld geven aan dat het CIZ-protocol onvoldoende de huidige maatschappelijke en technologische ontwikkelingen rondom Huishoudelijke ondersteuning ondersteunt en te weinig flexibel is³. Vooral door technologische ontwikkelingen kunnen huishoudelijke taken sneller en efficiënter uitgevoerd worden. Ook geeft het CIZ-protocol minder flexibiliteit met betrekking tot inzet van de huishoudelijke ondersteuning omdat deze inzet per week vastligt; het zijn instructietijden. Liever wil je de schoonmaak behoeften toespitsen op de wens van client omdat de ene activiteit, bijvoorbeeld dweilen of stofzuigen, in het ene huishouden meer tijd kost dan in een ander huishouden. Ook in onze lokale context, vanuit aanbieders maar ook van cliënten in Haarlem, horen wij deze geluiden.
3. Aanbieders geven aan dat dat het voor hen lastig is dat de gemiddeld uren indicering in Haarlem soms ruim is; medewerkers huishoudelijke ondersteuning moeten van cliënten soms langer blijven omdat de geïndiceerde tijd nog niet is verstreken, terwijl de werkzaamheden al zijn uitgevoerd. Zij geven aan dat zij hun personeel zo effectief en efficiënt mogelijk inzetten, ook vanwege toenemende personeelstekorten is dit van groot belang. Het toenemende personeelstekort in de Huishoudelijke ondersteuning wordt steeds duidelijker zichtbaar in onze regio. We zien dat aanbieders steeds vaker aangeven tijdelijk even geen nieuwe cliënten te kunnen aannemen. Tot nu toe zijn er nog genoeg andere aanbieders die dat op dat moment wel kunnen bieden. In Amsterdam is de situatie rondom personeel en Huishoudelijke ondersteuning al een stuk nijpender dan in onze regio. Het is verstandig om voor onze regio rekening te houden met deze feiten en mogelijke effecten in de toekomst.
4. Ook cliënten maken melding van een ruim aantal uren inzet. Er zijn natuurlijk ook voorbeelden van reacties van cliënten die vinden dat ze te weinig uren Huishoudelijke ondersteuning ontvangen. Overigens maken aanbieders en cliënten die vinden dat ze teveel uren toegewezen krijgen daar in de praktijk vaak andere afspraken over en worden alleen de feitelijk geleverde uren door de aanbieder bij de gemeente gedeclareerd.

² AnderssonElffersFelix, *Ontwikkelagenda Sociaal domein Haarlem*, juni 2019, bijlage bij Informatienota Versterking van de sturing op het sociaal domein (college 8 oktober 2019)

³ Netwerk Directeuren Sociaal Domein mmv VWS en VNG, *WMO 2015 in uitvoering: passend en onderbouwd (lokaal) beleid voor hulp bij het huishouden*, 2016: https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/20161101-wmo-2015-in-uitvoering-passend-onderbouwd-hulp-huishouden.pdf



Zoals in de inleiding genoemd, is er een nieuw normenkader ontwikkeld door adviesbureaus KPMG Plexus en Bureau HHM⁴. Deze adviseurs hebben vanaf 2016 gemeenten ondersteund bij het aanpassen van de regelgeving en het beleid rond de Huishoudelijke Ondersteuning. Er is gestart met empirisch onderzoek naar normtijden en de objectieve en onafhankelijke onderbouwing daarvan. Het eerste onderzoek heeft in de gemeente Utrecht plaatsgevonden en bij dit onderzoek is ook gebruikt gemaakt van data naar aanleiding van interviews opgehaald in Haarlem. De uitkomsten van de verschillende onderzoeken zijn getoetst binnen een groot aantal gemeenten (Amsterdam, Sittard/Gellen, Helmond, Soest, Drechtsteden) aan de lokale situatie om het zo te vertalen naar lokaal beleid. Hieruit is een algemeen toepasbaar normenkader tot stand gekomen. De Centrale Raad van Beroep heeft in uitspraken van december 2018 bevestigd dat dit normenkader voldoet aan de eisen die de wet stelt aan de onderbouwing van normtijden. Het nieuwe normenkader voorziet voldoende in de vereiste dat maatwerk moet worden toegepast. Voorwaarde is volgens de Centrale Raad van Beroep wel dat het normenkader integraal wordt gehanteerd; het hanteren van losse elementen of het weglaten van enkele onderdelen is dus niet toegestaan. Bureau HHM heeft in juni 2019 een handreiking gepubliceerd waarmee gemeenten nu zelf de normtijden en de onderbouwing van het beleid rond de Huishoudelijke Ondersteuning kunnen vaststellen (<https://www.hhm.nl/actueel/handreiking-normenkader-huishoudelijke-ondersteuning>).

Hoe ziet het nieuwe normenkader dat we overwegen in te voeren er uit?

Het vertrekpunt bij het ontwikkelen van dit normenkader is steeds een 'gemiddelde cliëntsituatie'. Door zorgvuldig onderzoek en vele individuele casuïstiek is een scherp beeld gekregen van de gemiddelde cliënt die huishoudelijke hulp krijgt. Dit beeld is als volgt:

Gemiddelde cliëntsituatie:

- een huishouden met 1 of 2 volwassenen zonder thuiswonende kinderen;
- wonend in een zelfstandige huisvestingssituatie, gelijkvloers of met een trap;
- er zijn geen huisdieren aanwezig die extra inzet van ondersteuning vragen;
- de cliënt kan de woning dagelijks op orde houden (bijvoorbeeld aanrecht afnemen, algemeen opruimen) zodat deze gereed is voor de schoonmaak;
- de cliënt heeft geen mogelijkheden om zelf bij te dragen aan de activiteiten die moeten worden uitgevoerd;
- er is geen ondersteuning vanuit mantelzorgers, netwerk en vrijwilligers bij activiteiten die moeten worden uitgevoerd;
- er zijn geen beperkingen of belemmeringen aan de orde bij de cliënt die maken dat de woning extra vervuult of dat de woning extra schoon moet zijn;
- de woning heeft geen uitzonderlijke inrichting en is niet extra bewerkelijk of extra omvangrijk.

Natuurlijk past niet iedereen in deze omschrijving van de gemiddelde cliëntsituatie. Voor cliënten waarbij de gemiddelde situatie niet van toepassing is, worden verschillende factoren meegewogen. Denk aan bijzonderheden van een cliënt zoals Parkinson of een visuele beperking, die gevolgen hebben voor de benodigde inzet van huishoudelijke ondersteuning. Datzelfde geldt ook voor de

⁴ Zie bijlage: Bureau HHM, *Normenkader huishoudelijke ondersteuning 2019*, juni 2019.

mogelijke ondersteuning van een buurvrouw of familielid. De aanwezigheid van huisdieren of de inrichting van het huis, de staat van onderhoud, kunnen ook van invloed zijn. Deze factoren worden in het normenkader meegewogen als 'meer inzet' of 'minder inzet'. Daarmee wordt voor iedere cliënt maatwerk gerealiseerd.

Per resultaatgebied is uitgewerkt hoeveel professionele inzet nodig is voor de verschillende resultaten. De normtijd voor een gemiddelde cliëntsituatie is 108 uur per jaar of 125 minuten per week). De normtijden zijn weergegeven als 'uren per jaar', maar kunnen ook weergegeven worden in minuten per week. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de wettelijke plicht om tijdbesteding inzichtelijk te maken voor de cliënt en daarmee diens rechtspositie te bewaken. Tegelijk wordt flexibele toepassing naar individuele cliëntsituaties mogelijk, zodat er ruimte is voor het maatwerk dat van week tot week nodig is.

Het aantal geïndiceerde uren vormt de basis die voor de individuele cliënt op maat moet worden gemaakt. De professionele hulp verdeelt zelf de uit te voeren werkzaamheden en de beschikbaar gestelde uren in de tijd, uiteraard in overleg met de cliënt. Zo worden uiteindelijk alle activiteiten uit het ondersteuningsplan met de overeengekomen frequentie uitgevoerd (dus ook de activiteiten die niet elke week hoeven worden uitgevoerd). Het normenkader betreft de voor de hulp beschikbare totale tijd. Het betreft dus geen instructietijd voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten. In ieder huishouden, in iedere situatie, is sprake van net weer wat andere verdelingen van activiteiten en van de tijd die dit kost.

In het normenkader is naast de directe tijd ook indirecte tijd opgenomen. Dit is tijd die nodig is voor binnenkomen, afspraken maken, interactie met de cliënt en bijvoorbeeld het pakken en opruimen van schoonmaakmiddelen. Deze indirecte tijd is even noodzakelijk als de directe tijd om de beoogde resultaten te behalen.

De financiering bestaat uit een 'p' (een reëel uurtarief) en een 'q' (het aantal uren dat bekostigd wordt). De 'p' wordt bepaald bij aanbesteding en periodiek via herhaalde aanbestedingen bijgesteld.

3. Consequenties

In het geval dat na de zorgvuldige voorbereiding en besluitvorming wordt overgegaan tot implementatie van het nieuwe normenkader, zal dit betekenen dat alléén nieuwe aanvragen huishoudelijke ondersteuning worden beoordeeld met behulp van dit nieuwe normenkader. Cliënten met een indicatie gebaseerd op de het CIZ normenkader behouden hun indicatie en daarmee het aantal geïndiceerde uren. Herbeoordeling en mogelijke aanpassingen van het aantal geïndiceerde uren van bestaande cliënten zal – zo leerde het recente verleden - veel onrust oproepen. Het nieuwe normenkader wordt om die reden geleidelijk ingevoerd. De verwachting is dat daarmee passend maatwerk geleverd gaat worden en tegelijkertijd de stijging van de kosten beperkt wordt. Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan het betaalbaar houden van de WMO voorzieningen.

Als besloten wordt om dit normenkader in Haarlem in te voeren, zullen de volgende inhoudelijke stappen genomen moeten worden.

- Verankeren van uitgangspunten in het beleid: verordening en beleidsregels.



Het normenkader is gebaseerd op de volgende uitgangspunten. Die moeten in het beleid worden vastgelegd.

- Definitie van het resultaat
 - De afbakening van de ruimtes waarop de voorziening betrekking heeft
 - De afbakening van activiteiten die onder de voorziening vallen en welke niet
 - De normering van de voorziening
 - De mogelijkheid om voor bijzondere situaties af te wijken van het normenkader
- Bekostiging vaststellen
 - Trainen van casemanagers Wmo in het nieuwe normenkader

4. Vervolg

Er is een steeds breder gedragen geluid dat het CIZ normenkader aan vervanging toe is en dat partijen daartoe stappen willen ondernemen. De meeste aanbieders HO willen graag meewerken aan het traject waarbij we in Haarlem een ander normenkader voor Huishoudelijke Ondersteuning gaan hanteren. Dit proces moet zorgvuldig doorlopen worden. Het zal een tijdsintensief traject zijn. Bureau HHM beveelt in de handreiking voor gemeenten aan dat zowel het beleid als het normenkader wordt besproken met lokale stakeholders. Daarmee ontstaat draagvlak voor de toepassing ervan en kunnen eventueel lokale factoren worden onderkend die tot aanpassing van het normenkader voor deze gemeente kunnen leiden.

Gestart wordt met een fase waarbij alle partners geïnformeerd en betrokken worden van oktober tot en met december 2019

Betrokken partners zijn:

- Gecontracteerde aanbieders
- Participatieraad
- Cliënt vertegenwoordiging

Stappen:

- Voorliggende informatienota van het college naar de raad sturen ter behandeling in en bespreking in commissie samenleving
- Technische toelichting over toepassing nieuw normenkader voor casemanagers Wmo, zorgaanbieders en cliënt- en bewoner vertegenwoordiging
- In beeld brengen welke aanpassingen noodzakelijk zijn voor het verankeren van de uitgangspunten van dit normenkader in beleid en in uitvoering zoals de WMO verordening en beleidsregels

Beoogd eindresultaat van deze eerste fase wordt gevormd door een uitspraak van de gemeenteraad om dit traject wel of niet in te gaan. Opvattingen van cliëntvertegenwoordigers en zorgaanbieders en een advies van de Participatieraad kunnen bij de overwegingen worden meegenomen. Uitgaande van een positief oordeel van de raad, wordt een raadsbesluit met de benodigde wijzigingen in verordening en beleidsregels in het eerste kwartaal 2020 voorgelegd.

5. Bijlage

- *Normenkader Huishoudelijke Ondersteuning 2019* – Bureau HHM, juni 2019.