

UITWERKINGSRICHTING HULP BIJ HET HUISHOUDEN (HH)

Inleiding

Hulp bij het Huishouden is in het traject van de hervorming van de Langdurige Zorg geconfronteerd met steeds veranderende inzichten. Zo is bijvoorbeeld de korting op het budget teruggedraaid van 75% naar 40%, is de geplande korting van 10% op het budget voor 2014 teruggedraaid en beschrijft de VNG in de ledenbrief van 16 oktober 2013 *"overgangsrecht en besparingsopgave Wmo HH"* mogelijkheden voor de invulling van Hulp bij het Huishouden binnen de nieuwe Wmo 2015 waarbij ook versobering, voorzieningen in de markt en het ontwikkelen van een vorm van een algemene voorziening worden benoemd.

In de brief van staatssecretaris Van Rijn van 6 november jl. wordt de nadere uitwerking van de hervorming van de Langdurige Zorg beschreven. Er wordt onder andere aangegeven dat de Persoonlijke Verzorging niet naar de gemeenten komt. De landelijke beleidswijziging ten aanzien van de Langdurige Zorg is zeer recent, wezenlijk en doorbreekt de integrale beleidsaanpak die onze regio had ingezet voor de combinatie Hulp bij het Huishouden en de nieuwe Awbz taken. Naast de integrale aanpak was het de bedoeling inhoudelijk verbinding, efficiëntie en kostenbesparing te realiseren. Nu de Persoonlijke Verzorging niet overkomt naar gemeenten, is een heroverweging voor de aanpak en positionering van Hulp bij het Huishouden noodzakelijk.

Wettelijk kader; Wmo 2015

De belangrijkste veranderingen die van invloed zijn op de Hulp bij het huishouden uit de nieuwe concept Wmo 2015 en de concept Memorie van Toelichting worden hieronder beschreven.

1. De compensatieplicht vervalt.

De compensatieplicht in de huidige Wmo wordt vervangen door een ruimer geformuleerde resultaatverplichting. De burger en gemeente hebben ruimte om te komen tot oplossingen die zijn toegesneden op individuele en lokale omstandigheden. In de nieuwe wet wordt hiertoe *'de maatwerkvoorziening'* geïntroduceerd.

2. De compensatiedomeinen komen niet meer terug

De domeinen waarop de gemeente de burger met een belemmering moet compenseren (huishouden voeren, zich verplaatsen in en om de woning en lokaal, en medemensen ontmoeten) worden niet meer genoemd. In plaats daarvan worden drie doelen geformuleerd:

- het bevorderen van sociale samenhang, de mantelzorg, het vrijwilligerswerk en de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld;
- het ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met een chronisch, psychische of psychosociale problemen, zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving;
- het bieden van opvang (maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, beschermd wonen en verslavingszorg).

3. Het onderzoek

Als een burger maatschappelijk ondersteuning behoeft, dan dient betrokkene zelf of iemand namens betrokkene een melding hiervan te doen bij het college. Het college onderzoekt na de melding in samenspraak met de burger onder andere de behoefte, mogelijkheden van eigen kracht, mantelzorg of een algemene voorziening voldoet en welke bijdrage de burger in de kosten verschuldigd zal zijn. In het onderzoek worden ook de mogelijkheden bezien van hulp die naar algemeen aanvaarde opvattingen in redelijkheid mag worden verwacht van de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen en andere huisgenoten (gebruikelijke hulp). Het onderzoek dient uiterlijk zes weken na de melding gereed te zijn. Als het arrangement dat samen met de burger is opgesteld om de zelfredzaamheid of zijn participatie te verbeteren, uitwijst dat er een maatwerkvoorziening nodig is, dan moet daarvoor na afronding van het onderzoek een officiële aanvraag ingediend worden.

4. Hulp bij het Huishouden wordt niet meer apart genoemd in de wet.

De term hulp bij het huishouden wordt in de Wmo 2015 alleen in het hoofdstuk over begrippen en definities nog genoemd. Het feit dat Hulp bij het Huishouden niet meer in de wet voorkomt, betekent niet dat de gemeente Hulp bij het Huishouden niet meer hoeft in te zetten als na onderzoek blijkt dat dit de meest passende oplossing in een individuele situatie is.

5. Persoonsgebondenbudget (Pgb) als trekkingsrecht.

De gemeente mag wel in de totstandkoming van het arrangement met de burger tot de conclusie komen dat een Pgb de eigen kracht of zijn participatie het meest adequaat ondersteunt, maar de gemeente mag de burger niet langer een Pgb in geld geven. Dat kan alleen nog in de vorm van een 'trekkingsrecht' via de Sociale verzekeringsbank (SVB). De SVB keert dan het geld uit aan de zorgaanbieder/-verlener..

6. Algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen.

Gemeenten moeten algemene en maatvoorzieningen bieden. Algemene voorzieningen zijn in principe toegankelijk voor iedereen zonder uitgebreid voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de burger. Een maatwerkvoorziening is een op behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen. Algemene voorzieningen zijn voorliggend op maatwerkvoorzieningen.

7. Eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening, kostprijs voor een algemene voorziening.

Voor de maatwerkvoorziening blijft een landelijke inkomensafhankelijke eigen bijdrage-regeling op grond van een landelijk besluit Maatschappelijke ondersteuning in de Wmo 2015 van toepassing zoals dat op dit moment ook aan de orde is. De eigen bijdrage mag doorlopen totdat de kostprijs (wat een voorziening daadwerkelijk kost) van de voorziening is afbetaald.

8. Voorzieningen en producten in de markt.

De nieuwe Wmo 2015 wordt aangegeven dat allereerst bekeken moet worden in hoeverre betrokkene zelf in staat is in zijn behoefte te voorzien. Hierbij gaat het om alles wat binnen het vermogen van de betrokkene zelf ligt om tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of participatie te komen. In de VNG in de ledenbrief van 16 oktober 2013 "*Overgangsrecht en besparingsopgave Wmo HH*" wordt aangegeven, dat in de nieuwe wet (meer dan in de huidige wet) de mogelijkheid gecreëerd wordt dat personen die met een vraag/probleem bij de Wmo komen, verwezen kunnen worden naar voorzieningen en producten die in de markt geleverd worden mits hun probleem daarmee adequaat wordt opgelost. Dit maakt het mogelijk dat gemeenten voor (eenvoudige) schoonmaakondersteuning kunnen verwijzen naar de particuliere markt. Indien uit het onderzoek dat de gemeente uitvoert, blijkt dat met eenvoudige schoonmaakondersteuning kan worden voldaan, is het voldoende dat de gemeente een overzicht heeft (actuele sociale kaart) met producten waarnaar verwezen kan worden en die beschikbaar zijn. In principe dragen mensen de kosten van schoonmaakondersteuning zelf, tenzij zij een laag inkomen hebben. Dan zal de gemeente de kosten geheel of gedeeltelijk moeten vergoeden.

Historie ¹⁾

Binnen de uitwerking van de praktijkwerkplaatsen uit de nota '*Hof 2.0; van Visioen naar doen*', het programma "*Samen voor elkaar*" en de decentralisatie Awbz heeft Hulp bij het Huishouden steeds een nadrukkelijke plek gehad.

Het doel van de praktijkwerkplaats '*Hulp bij het Huishouden*' uit de nota '*Hof 2.0; van Visioen naar doen*', was het onderzoeken van alternatieve vormen van Hulp bij het Huishouden om zo adequate ondersteuning te kunnen blijven leveren met minder middelen. In het onderzoek is onder andere gekeken naar voorbeelden van andere gemeenten en is inzichtelijk gemaakt wat mogelijke besparingen kunnen zijn als de gemeente Haarlem

- het aantal uren voor de lichtste categorie van ondersteuning op het gebied van Hulp bij het Huishouden (categorie 1) naar beneden bijstelt,
- de huidige dienstverlening categorie 1 aanbiedt als algemene voorziening en
- het opzetten van een collectieve voorziening.

Het Regeerakkoord Rutte II heeft grote impact gehad op de opdracht van de praktijkwerkplaats Hulp bij het Huishouden. Boven op de budgetafname waar rekening mee gehouden was bij aanvang van de nota '*Hof 2.0; van Visioen naar doen*', bleek het noodzakelijke te bezuinigen bedrag in het kader van het regeerakkoord veel groter te zijn dan in eerste instantie was verwacht. Aanvankelijk een budgetdaling van 75%. Dat is later bijgesteld naar een budgetdaling van 40%. Naast het onderzoeken van alternatieve vormen van Hulp bij het Huishouden was de uitdaging dan ook een nieuwe methodiek te ontwikkelen op basis waarvan nadrukkelijk en integraal gekeken kan worden naar het aanbod van eigen kracht-oplossingen en algemene voorzieningen alvorens wordt toegeleid naar een maatwerkvoorziening. Daarnaast werd de urgentie te zoeken naar doelmatige en efficiënte combinaties met de nieuw overkomende taken uit met name de decentralisatie Awbz hoger, zodat de invulling van voorzieningen en de hiervoor beschikbare middelen beter op elkaar kunnen worden afgestemd en effectiever ingezet kunnen worden.

Het Regeerakkoord Rutte II gaf al aan dat de aanspraken op Hulp bij het Huishouden vervangen zouden worden door een maatwerkvoorziening voor degenen die het echt nodig hebben en het niet

¹⁾ In het informatiedocument '*Samen voor elkaar: terugblik op het jaar 2012*' staan uitgebreid de opbrengsten gerapporteerd over de praktijkwerkplaatsen uit '*Hof 2.0; van Visioen naar doen*' en het programma '*Samen voor elkaar*' tot en met het jaar 2012.

uit eigen middelen kunnen betalen. Hiermee veranderde de Hulp bij het Huishouden van een brede voorziening met preventieve werking in een vangnet voor de kleine groep meest kwetsbaren. Ook was (en is nog steeds) de verwachting dat de afschaffing van de Awbz Zorgzwaartepakketten 1 tot en met 4 ertoe leidt, dat een grote groep mensen (ook die met een grote zorgvraag), thuis (blijft) wonen en daardoor een groter beroep gaat doen op extramurale zorg, waaronder ondersteuning om te kunnen wonen en leven in een schoon en leefbaar huis.

Het Regeerakkoord gaf echter onvoldoende concrete handvatten om exact te kunnen bepalen aan welke criteria Hulp bij het Huishouden in de toekomst moet voldoen:

- de beschikbare middelen waren niet helder,
- de compensatieplicht/maatwerk was niet uitgewerkt,
- de criteria van mensen die een beroep mogen doen op Hulp bij het Huishouden waren nog niet uitgewerkt.

Desondanks is op basis van de beperkte informatie die er was en de uitkomsten van de praktijkwerkplaats 'Hulp bij het Huishouden' (zie het informatiedocument '*Samen voor elkaar: terugblik op het jaar 2012*') met de huidige aanbieders van Hulp bij het Huishouden gewerkt aan een experiment om een nieuwe manier van vormgeven van Hulp bij het huishouden te verkennen. Het experiment moet bijdragen aan de bezuinigingstaakstelling, een nieuwe manier van opdrachtgever en -nemerschap, prestatiebekostiging, het nog dichterbij de burger kunnen volgen en bijsturen van vraag en aanbod en het meer direct ondersteunen van de gewenste mentaliteitsverandering in het kader van Samen voor Elkaar. Inmiddels geven de concept wettekst en de memorie van toelichting van de Wmo 2105 meer inzicht.

Resultaat tot nu toe

In het kader van maatwerk wordt de burger ondersteund in een arrangement. Binnen dit arrangement worden de eigen kracht en mogelijkheden van de burger, het eigen netwerk, de basisinfrastructuur en indien nodig individueel maatwerk binnen het specialistisch aanbod benoemd.

Om passende ondersteuningsarrangementen te kunnen samenstellen in de context van de burger, is '*Mens Centraal*' gekozen als instrument om het toeleidingsproces informatiekundig te ondersteunen. Mens Centraal levert een integraal beeld over de situatie van de burger. Het levert op één plek informatie over de leefsituatie (medebewoners, leeftijd etc.) en lopende dienstverlening. Een zogenaamd "klantbeeld". Daarnaast biedt Mens Centraal een platform voor het samenwerken met partners in passend ondersteuningsarrangement. Onder partners worden, naast aanbieders van informele en formele zorg, ook de burger zelf en het netwerk van de burger verstaan.

Voor een passend arrangement is verkenning van de zelfredzaamheid op meerdere domeinen noodzakelijk. '*De Zelfredzaamheidsmatrix*' (ZRM) is als methode gekozen om integraal op verschillende levensdomeinen én de context van de Haarlemmer tot een passend ondersteuningsarrangement voor de burger te komen. Dit instrument maakt het tevens mogelijk om het verloop van de zelfredzaamheid te meten. De ZRM is geïntegreerd in het klantbeeld van Mens Centraal.

Met de kanteling van de structuur in het sociaal domein naar de clusterindeling is Hulp bij het Huishouden in het begin van het jaar 2013 definitief deel gaan uitmaken van het cluster '*specialistisch aanbod*' waarbij de verbinding gemaakt zou worden met de overkomst van de nieuwe taken vanuit de Awbz. In samenwerking met de regio zijn de combinatie en kantelmogelijkheden onderzocht voor de nieuwe taken die uit de Awbz overkomen. Hierbij is ook Hulp bij het Huishouden betrokken. De resultaten van de onderzoeken zijn echter inclusief de Persoonlijke Verzorging

waarvan onlangs bekend is geworden dat dit niet overgeheveld wordt naar gemeenten maar naar de zorgverzekeraars.

Een collegebesluit is in voorbereiding om het experiment, waarbinnen in samenwerking met de huidige aanbieders op een nieuwe manier vormgegeven wordt aan Hulp bij het Huishouden voor categorie 1, in januari 2015 te implementeren. Het streven is de collegenota nog in december in besluitvorming te brengen.

Haarlemse uitwerkingsrichting op basis van de concept wettekst Wmo 2015

Naast het effect dat het niet overkomen van de Persoonlijke Verzorging naar gemeenten heeft, laat de wetgeving die vanaf januari 2015 van toepassing zal zijn, het niet toe de Hulp bij het Huishouden in stand te houden zoals het nu wordt aangeboden aan de burger. De korting op het rijksbudget van 40% maakt dit niet mogelijk. Daarnaast geeft de concept wettekst een fundamenteel andere richting aan het beleidskader dan het huidige.

Zoals aangegeven is de landelijke beleidswijziging ten aanzien van de hervorming van de Langdurige Zorg zeer recent, wezenlijk en doorbreekt het de integrale beleidsaanpak die onze regio had ingezet voor de combinatie Hulp bij het Huishouden en de nieuwe Awbz taken. In deze paragraaf wordt dan ook een uitwerkingsrichting beschreven die gewenst is gelet op de financiële en inhoudelijke ontwikkelingen en past bij de inhoud van de concept tekst van de nieuwe Wmo 2015. We spreken van een uitwerkingsrichting omdat het voor deze raadsnota in verband met de korte termijn waarbinnen ons het veranderde kader vanuit het rijk bereikte, niet mogelijk was een uitgewerkt voorstel voor ondersteuning op dit onderdeel te realiseren. Ook heeft er geen afstemming in de regio kunnen plaatsvinden. Dit is noodzakelijk omdat Haarlem sinds de invoering van de Wmo Hulp bij het Huishouden gezamenlijk met de andere gemeenten in de regio Zuid-Kennemerland op basis van een raamovereenkomst inhoudelijk vormgegeven en ingekocht heeft. Verder worden de decentralisaties Awbz en Jeugd, en de inkoopstrategie regionaal uitgewerkt.

Een definitief voorstel voor de aanpak en positionering van ondersteuning in huishoudelijke werkzaamheden die er mede voor zorgt dat de burger zo lang mogelijk zelfstandig in de eigen leefomgeving kan blijven functioneren, moet dan ook in afstemming met diezelfde regio nog plaatsvinden. Haarlem brengt dan de hieronder op hoofdlijnen beschreven uitwerkingsrichting in.

Uitwerkingsrichting

Op basis van de ervaring tot nu toe met Hulp bij het Huishouden, de concept wettekst Wmo 2015, en de beleidsrichting binnen het programma Samen voor elkaar (veranderboodschap, leidende patronen, structuur, etc.) is de uitwerkingsrichting op hoofdlijnen voor de aanpak en positionering ondersteuning in huishoudelijke werkzaamheden die er mede voor zorgt dat de burger zo lang mogelijk zelfstandig in de eigen leefomgeving kan blijven functioneren, als volgt:

1. De verantwoordelijkheid voor het schoonmaken en houden van de eigen woning ligt bij de Haarlemmer zelf.
2. Voor mensen die dat (tijdelijk) niet kunnen omdat ze niemand hebben die kan helpen, het niet zelf kunnen regelen én/of het ook niet kunnen betalen, blijft de gemeente het regelen en/of betalen.

3. Kan met (eenvoudige) schoonmaakondersteuning worden voldaan aan de vraag van de burger en kan de burger het zelf regelen, dan wordt verwezen naar de particuliere markt.
Uit de gegevens over het gebruik van Hulp bij het Huishouden in Haarlem blijkt, dat gemiddeld 60% van de afnemers van Hulp bij het Huishouden gebruik maakt van de lichtste categorie huishoudelijke ondersteuning (categorie 1). Bij deze lichtste categorie voor ondersteuning is geen sprake van overname van regie, de burger is goed in staat om de ondersteuning die nodig is te benoemen en zelf af te stemmen met de aanbieder die de ondersteuning levert.
In principe dragen mensen de kosten van schoonmaakondersteuning zelf, tenzij zij een laag inkomen hebben. Dan zal de gemeente de kosten geheel of gedeeltelijk vergoeden of wordt de landelijke eigen bijdrage regeling toegepast. Hierbij wordt wel een inhoudelijke toets toegepast die de rechtmatigheid van de toegang tot financiële ondersteuning bepaalt.
4. Voor mensen met licht regieverlies (het dus niet zelfstandig kunnen regelen), niemand in het eigen netwerk hebben om te kunnen ondersteunen en een vorm van begeleiding nodig hebben in de uitvoering, wordt een voorziening ingericht waarbij sprake is van een eenvoudige toegangstoets en waarbij in de uitvoering gebruik gemaakt zal worden van de reguliere contacten en nabijheid die de toekomstige opdrachtnemer met de betreffende burger zal hebben.
Bij mensen met een laag inkomen zal de gemeente de kosten geheel of gedeeltelijk vergoeden of wordt de landelijke eigen bijdrage regeling toegepast.
5. Voor mensen met zwaar regieverlies wordt een maatwerkvoorziening geboden. Hierbij geldt een indicatietraject conform de huidige situatie (maar wel aangepast op de nieuwe wettelijke en nog te maken lokale regelgeving), is de Algemene wet Bestuursrecht en de eigen bijdrage regeling van toepassing. In het kader van het regieverlies wordt alsnog gezocht naar combinatiemogelijkheden met de overkomende taken op het gebied van begeleiding uit de Awbz. De eigen bijdrage regeling wordt toegepast.
6. Voor Hulp bij het Huishouden geldt geen voorgeschreven overgangsrecht naar 2015. Wel wordt verwacht dat op basis van redelijkheid, billijkheid en algemeen aanvaardbare normering naar de overgang van bestaand naar nieuw beleid gekeken wordt. Voor Haarlem wordt een voorstel voor overgang uitgewerkt waarbij aandacht is voor de diversiteit van groepen binnen de huidige gebruikers van Hulp bij het Huishouden.
7. Het toegangsproces voor deze ondersteuning van melding, naar onderzoek naar aanvraag zal vormgegeven worden op basis van de regelgeving in de nieuwe Wmo 2015.

Regio

De uitwerkingsrichting wordt verder vormgegeven met de regio en waar mogelijk in samenwerking verder uitgewerkt en geïmplementeerd. De omvang van de regio sluit zoveel mogelijk aan bij de regionale aanpak decentralisatie Awbz.

Risicoscan

Hulp bij het Huishouden is de afgelopen jaren onderhevig geweest aan veel politieke en juridische aandacht. Vele pogingen in het land om tot vernieuwing te komen waarmee Hulp bij het Huishouden betaalbaar gehouden kon worden, zijn gesneuveld of moesten teruggedraaid of aangepast worden op basis van jurisprudentie of landelijk aanvullende richtlijnen. Ook is de Hulp bij het Huishouden in de ontwikkeling naar de nieuwe WMO 2015 meerdere keren in financiële of inhoudelijke zin onderwerp van verandering geweest.

In dit uitwerkingsvoorstel wordt uitgegaan van het laatste concept wetsvoorstel van de Wmo 2015 met bijbehorende documenten. Omdat Hulp bij het Huishouden de afgelopen jaren zo aan verandering onderhevig is geweest, wordt niet uitgesloten dat er alsnog wijzigingen aangebracht worden ten aanzien van dit onderwerp. Landelijke besluitvorming moet immers nog plaatsvinden. Wij zullen als gemeenten hier rekening mee moeten houden en de denk- en uitvoeringlijnen moeten aanpassen als zich veranderingen voor gaan doen in de komende tijd.

Daarnaast is de uitwerkingsrichting nog niet gedeeld en afgestemd met de regio. Het risico bestaat dat in de afstemming en verdere uitwerking met de regio er alsnog aanpassingen gedaan moeten worden.

Besluit

In te stemmen met de uitwerkingsrichting voor de aanpak en positionering van de ondersteuning in huishoudelijke werkzaamheden, waarbij

- a. de burger die in staat is (eenvoudige) schoonmaakondersteuning zelf ter regelen, te verwijzen naar de particuliere markt,
- b. voor burgers met licht regieverlies (het dus niet zelfstandig kunnen regelen), niemand in het eigen netwerk hebben om te kunnen ondersteunen en een vorm van begeleiding nodig hebben in de uitvoering, een voorziening in te richten met een eenvoudige toegangstoets,
- c. voor burgers met zwaar regieverlies een maatwerkvoorziening geboden wordt,
- d. afhankelijk van de zwaarte van ondersteuning om zelfredzaam te zijn en te kunnen blijven, voor mensen die het niet zelf kunnen betalen de gemeente de kosten geheel of gedeeltelijk vergoedt of de landelijke eigen bijdrage regeling toepast.

Bronnen

Voor de uitwerkingsrichting Hulp bij het Huishouden zijn de volgende bronnen gebruikt:

- Nota 'hof 2.0; van visioen naar doen'
- Diverse nota's die binnen het programma 'Samen voor Elkaar' verschenen zijn, waaronder het informatiedocument *'Samen voor elkaar: terugblik op het jaar 2012'*
- De concept wettekst Wmo 2015
- De concept Memorie van Toelichting Wmo 2015
- De VNG in de ledenbrief van 16 oktober 2013 *"Overgangsrecht en besparingsopgave Wmo HH"*
- Het persbericht van de VNG van 22 november 2013 *"inwoners de dupe van nieuwe wetsvoorstel Wmo"*,
- De brief van staatssecretaris Van Rijn van 6 november jl. over de hervorming van de Langdurige Zorg
- Eindconcept van het *'Regionaal beleidskader decentralisatie Awbz'* (IJmond en Zuid-Kennemerland d.d. 22 november 2013)
- Onderzoeksrapport 'Verkenning mogelijkheden voor kanteling en effecten Zuid Kennemerland en IJmondgemeenten', bureau HHM, juni 2013