

Onderwerp: Uitwerking lichtste vorm van de hulp bij het huishouden.

BBV nr.: 2014/168101

1. Inleiding

In het raadsbesluit beleidskaders "Zorg voor jeugd, AWBZ, participatiewet en Wmo (transitieplan specialistische ondersteuning sociaal domein)", **BBV nr.:** 2013/469125 d.d. 23 januari 2014, is de uitwerkingsrichting voor de hulp bij het huishouden meegenomen.

De uitwerkingsrichting is als volgt;

- a) De verantwoordelijkheid voor het schoonmaken en houden van de eigen woning ligt bij de Haarlemer zelf;
- b) Burgers die in staat zijn (eenvoudige) schoonmaakondersteuning zelf te regelen, worden verwezen naar de particuliere markt;
- c) Voor burgers met licht regieverlies die niemand in het eigen netwerk hebben om te kunnen ondersteunen, wordt een voorziening ingericht met een eenvoudige toegangstoets;
- d) Voor burgers met zwaar regieverlies wordt een maatwerkvoorziening geboden;
- e) Afhankelijk van de zwaarte van ondersteuning om zelfredzaam te zijn en te kunnen blijven, wordt voor mensen die het niet zelf kunnen betalen, door de gemeente de kosten geheel of gedeeltelijk vergoed of de landelijke eigen bijdrage regeling toepast.

In de uitwerkingsrichting wordt aangegeven dat een definitief voorstel voor de aanpak en positionering van de ondersteuning in het huishouden nog met de regio afgestemd moet worden. Dat is inmiddels gebeurd, waarbij we hier volstaan te verwijzen naar scenario 3 op pagina 5.

Deze nota richt zich op de uitwerking van de lichtste vorm van de hulp bij het huishouden, de huidige categorie I. De burger die gebruikt maakt van deze vorm van ondersteuning heeft nog zelf de regie over het huishouden, maar is niet meer in staat daar zelf uitvoering aan te geven. De uitwerking van de overig beschreven onderdelen, de huidige categorieën II en III van de hulp bij het huishouden, wordt op basis van het beleidskader 'decentralisatie AWBZ' meegenomen in de nieuw te verwerven maatwerkvoorzieningen ten behoeve van de taken die vanuit de AWBZ naar de Wmo worden gedecentraliseerd.

Bij de uitwerking wordt het algemene uitgangspunt gehanteerd dat het rijksbudget gelijk is aan het werkbudget.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

In te stemmen met de lichtste vorm van hulp bij het huishouden (categorie I) in een versoberde vorm en deze in te richten volgens het model van resultaat gerichte bekostiging, vanaf 1 januari 2015.

3. Beoogd resultaat

De burger behoudt ondersteuning bij het huishouden in een versoberde vorm. Het blijft een maatwerkvoorziening bedoeld voor de burger met een beperking die het door onvoldoende mogelijkheden binnen eigen netwerk en mantelzorg, niet redt om een gestructureerd huishouden te voeren.

Aangezien het product valt onder de maatwerkvoorzieningen is de eigen bijdrage regeling volgens afspraken met het CAK van toepassing. Deze regeling maakt dat burgers die het kunnen betalen, ook maximaal de kostprijs van de voorziening betalen.

Ten tweede beogen we bij te dragen aan realisatie van de door het Rijk opgelegde korting op het gehele product hulp bij het huishouden.

4. Argumenten

Het budget voor Hulp bij het Huishouden wordt met ingang van 1 januari 2015 verlaagd. De VNG beschrijft in de ledenbrief van 16 oktober 2013 *"overgangsrecht en besparingsopgave Wmo HH"* mogelijkheden voor de invulling van Hulp bij het Huishouden die passen binnen de nieuwe Wmo 2015. Daarbij worden mogelijkheden voor versobering, voorzieningen in de markt en het ontwikkelen van een vorm van een algemene voorziening benoemd.

De lichtste vorm van de hulp bij het huishouden, de huidige categorie I, bestaat uit werkzaamheden die puur gericht zijn op het overnemen van schoonmaakwerk. De burger heeft zelf nog volledig regie over het huishouden. Als de burger dit niet zelf kan regelen met behulp van een eigen netwerk, dan wordt er in de huidige situatie een beschikking afgegeven voor de hulp bij het huishouden.

In dit kader zijn de volgende scenario's onderzocht en beoordeeld;

Scenario 1. Particuliere markt

De burger wordt verwezen naar de particuliere markt. Het idee achter deze denkrichting is dat er voor de lichtste vorm van de hulp bij het huishouden geen beschikking meer wordt afgegeven. De burger benadert de particuliere markt zelf als er ondersteuning nodig is bij het schoonmaakwerk. In dit scenario stellen we dat hulp bij het huishouden (zonder regieverlies) geen taak is waar de gemeente in moet faciliteren.

Aangezien 60% van de huidige afnemers van het product hulp bij het huishouden geïndiceerd is voor deze lichtste categorie, levert dit scenario direct de gehele beoogde besparing op. Het budget voor uitvoering van de lichtste categorie hulp bij het huishouden is groter dan de opgelegde bezuiniging op het geheel van deze voorziening. De uitwerking van dit scenario past binnen de eerder vastgestelde beleidskaders, maar houdt geen rekening met draagkracht van de burgers.

De keuze voor inzet van de particuliere markt kent als voordeel:

1. Realisatie van de opgelegde korting op het budget.
2. Vermindering kosten uitvoeringsorganisatie

De keuze voor inzet van de particuliere markt kent als nadeel:

1. Het is zeer twijfelachtig of de Wmo 2015 de ruimte biedt om deze keuze te maken. De tekst van de wet zoals vastgesteld in de tweede kamer op 24 april jl. laat ruimte voor interpretatie. Hier wordt gesproken over ondersteuning bij “het voeren van een gestructureerd huishouden (zelfredzaamheid)”. In de memorie van toelichting echter staat te lezen dat “... het ondersteunen van een cliënt met huishoudelijke hulp kan bijvoorbeeld onderdeel uitmaken van een maatwerkvoorziening”. De komende tijd zal jurisprudentie bepalen welke ruimte de wetgever hier bedoeld heeft.
2. Ook in deze groep zitten kwetsbare burgers. Huidige inzet van hulp bij het huishouden draagt bij aan het nog zelfstandig kunnen wonen.
3. Burgers met een laag inkomen betalen nu de minimum eigen bijdrage van ruim 18 euro per 4 weken. In Haarlem valt circa 70% van de cliënten in de categorie laag inkomen. Het zelf moeten betalen van - een deel van - de ondersteuning betekent vooral voor deze groep een zeer forse impact op het uitgavenpatroon. Gemiddeld liggen de kosten voor een uur ondersteuning in de hulp bij het huishouden tussen de 15 en 20 euro per uur in de particuliere markt. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij een gemiddeld gebruik van 3 uur per week de kosten minimaal 45 euro per week of 180 euro per 4 weken zal zijn.

Scenario 2: Inrichten algemene voorziening

De nieuwe Wmo 2015 biedt de mogelijkheid om een algemene voorziening in te richten. Dit is een voorziening die in principe voor iedere burger toegankelijk is. Een lichte toets kan toegepast worden door de aanbieder van deze algemene voorziening bij het bepalen of iemand hiervan gebruik kan maken. Een financiële tegemoetkoming wordt gegeven aan de burger die de voorziening niet zelf kan betalen. In de praktijk betekent dit dat een toets plaats vindt op basis van het inkomen. Is het inkomen op bijstandsniveau dan worden de kosten (deels) gecompenseerd. Uitvoering vindt plaats via de regeling bijzondere bijstand. Daarnaast is de gemeente vrij om voor het gebruik van een algemene voorziening een bijdrage te vragen in de kosten.

De uitwerking van dit scenario past binnen de eerder vastgestelde beleidskaders, maar houdt geen rekening met de opgelegde bezuinigingstaakstelling. De Gemeente organiseert dat het product huishoudelijke ondersteuning als algemene voorziening beschikbaar is binnen de basisinfrastructuur.

De keuze voor de inzet van een algemene voorziening kent als voordeel:

1. Voorziening is voor iedere burger toegankelijk.
2. Vermindering kosten uitvoeringsorganisatie.

De keuze voor een algemene voorziening kent als nadeel:

1. Recente jurisprudentie laat zien dat het inrichten van een algemene voorziening voor de hulp bij het huishouden ingewikkeld is. Doordat je een lichte toets gebruikt om te bepalen of de burger gebruik kan maken van de algemene voorziening en navraag doet over persoonskenmerken van de aanvrager, is er al snel sprake van individueel maatwerk en dus een maatwerkvoorziening.
2. We mogen als gemeente geen inkomenspolitiek voeren. Dit betekent dat we vooraf, dus bij het aanbieden van deze algemene voorziening, geen rekening mogen houden met het inkomen van de burger.

3. De gemeente mag een bijdrage vragen bij het gebruik van een algemene voorziening. Als een burger naast deze algemene voorziening ook gebruik maakt van voorzieningen die passen binnen de maatwerkvoorzieningen en dus een eigen bijdrage regeling kennen volgens het CAK, ontstaat een stapeling van eigen bijdragen voor de burger. Deze stapeling kan tot gevolg hebben dat de burger het totaal bedrag aan eigen bijdragen niet zelf kan betalen, hetgeen een aanvraag voor bijzondere bijstand tot gevolg kan hebben.
4. De kans dat de besparing behaald wordt is klein, omdat de voorziening in principe voor iedereen toegankelijk is. De mate waarin burgers tegemoet gekomen kan worden met een voorziening wordt dan mede bepaald door de grenzen van het budget. Budgetbeheersing kan enkel indien wachtlijsten acceptabel zijn.

Scenario 3: Resultaat gerichte bekostiging.

Een andere benadering is die van het resultaat gericht financieren waarvan sprake is bij het 'experiment Hulp bij het huishouden' (B&W nota **BBV nr.:**2013/511666).

Een vooraf vastgesteld bedrag wordt per periode aan de aanbieder betaald, waarbij het resultaat van de te plegen inzet van te voren wordt omschreven en vastgesteld. Het resultaat is binnen het experiment omschreven als "het hebben van een schoon en leefbaar huis". Dit zogenaamde periode tarief wordt bepaald op basis van de gemiddelde inzet aan uren per periode. De eerste ervaringen uit het experiment tonen aan dat er ruimte zit tussen het aantal geïndiceerde uren en de daadwerkelijk benodigde uren om het resultaat te kunnen behalen van een schoon en leefbaar huis. De doelstelling van 10% efficiency in 2014 is voor de betreffende experiment-groep (300 klanten) gehaald.

Door het periodetarief taakstellend af te stemmen met de korting die vanuit het rijk wordt opgelegd vanaf januari 2015, ontstaat de mogelijkheid huishoudelijke ondersteuning in een versoberde vorm te blijven aanbieden. Deze versoberde vorm zal dan bestaan uit het overnemen van activiteiten die je niet snel aan je netwerk of mantelzorg vraagt zoals het schoonmaken van de badkamer en het toilet. De bezuiniging moet namelijk wel gerealiseerd worden. Het gevolg is dat voor zowel de burger als de aanbieder sprake is van een zachte landing, we confronteren immers niet 60% van de huidige afnemers van de huidige hulp bij het huishouden direct met het stop zetten van de ondersteuning, maar blijven een versoberde vorm van ondersteuning aanbieden.

De aanbieder doet het gesprek met de burger over de invulling van de uren en bekijkt samen met de burger de mogelijkheden van de inzet van het eigen netwerk. Deze werkwijze past binnen de uitgangspunten van Samen voor elkaar. Er is sprake van meer vertrouwen leggen bij de professional en de hulp wordt dichterbij de burger georganiseerd.

De hulp komt wekelijks over de vloer en heeft zicht op de (on)mogelijkheden van zijn/haar eigen netwerk. De aanbieder kan wekelijks de mogelijkheden afstemmen en in overleg met de cliënt de benodigde professionele inzet bepalen. De gemeente monitort op kwaliteit en resultaat. Meer vertrouwen aan de voorkant (professional) gaat gepaard met scherper toezicht en monitoring aan de achterkant. De gemeente stuurt op *wat* er moet gebeuren, de professional bepaald *hoe* dat te organiseren.

De uitwerking van dit scenario past deels binnen de eerder vastgestelde beleidskaders. Er wordt niet direct verwezen naar de particuliere markt, maar burgers die de voorziening kunnen betalen, betalen die ook. Niet via de particuliere markt, maar via het CAK. Huishoudelijke ondersteuning is en blijft een maatwerkvoorziening.

De keuze voor het model van resultaat gerichte financiering kent als voordeel:

1. Ondersteuning op het huishouden blijft als product behouden.
2. Maatwerk, welke ondersteuning wordt gedaan door aanbieder, wordt in overleg met de burger vastgesteld. De ondersteuning is primair gericht op activiteiten die je niet snel vraagt in je eigen netwerk. Aanbieder kan de dynamiek in de inzet van netwerk volgen en hier op anticiperen. Zo kan bijvoorbeeld de ene week de mantelzorg wel ondersteuning bieden en de andere week niet. Aanbieder past zijn inzet hier vervolgens op aan.
3. Deze werkwijze levert een bijdrage aan gedragsverandering bij de burger als ook bij de aanbieder, passend in het gedachtengoed van Samen voor elkaar. Dit door geregeld te bezien welke activiteiten binnen eigen netwerk opgevangen kunnen worden, de afweging bewust te maken welke ondersteuning professioneel nodig is.
4. De bezuinigingstaakstelling is direct taakstellend in te bouwen in het periode tarief, wat het mogelijk maakt de taakstelling veilig te stellen.

De keuze voor resultaat gerichte bekostiging kent als nadeel:

1. Een versobering in het aanbod vanuit de aanbieder voor de burger. Er vindt een vermindering van schoonmaak activiteiten plaats.
2. Er is slechts een beperkte besparing mogelijk op de uitvoeringsorganisatie, omdat het aantal burgers met hulp bij het huishouden niet substantieel zal afnemen.
3. We nemen een voorschot op de lopende evaluatie van het 'Experiment HbH'. De eerste tekenen zijn positief; de afgesproken besparing wordt behaald zonder dat dit leidt tot grote aantallen klachten en bezwaren en zonder significante daling van de beleefde kwaliteit. Maar het blijven eerste signalen, de toegezegde evaluatierapportage wordt in juni 2014 aan de raad aangeboden.
4. Spanning tussen beoogde kwaliteit en beschikbare middelen. Binnen het beschikbare budget beogen we, in combinatie met 'eigen kracht' en mantelzorg-oplossingen, toch het minimaal noodzakelijke te bewerkstelligen. Dat zal spanning opleveren tussen wat de burger verwacht en wat de gemeente via de zorgaanbieder kan bijdragen.

Bovenstaande aanpak en positionering in de huishoudelijke ondersteuning die er voor zorgt dat de burger zo lang mogelijk zelfstandig in de eigen leefomgeving kan blijven functioneren, is afgestemd met de regio. De overige gemeenten in de regio Noord en Zuid Kennemerland hebben inmiddels hun ambtelijke voorkeur uitgesproken voor het model van resultaat gerichte bekostiging en zullen deze in de komende tijd bestuurlijk voorleggen.

Conclusie:

Op basis van de onderzochte scenario's en daarbij beschreven voor- en nadelen, stellen we voor een keuze te maken voor resultaat gerichte bekostiging. De belangrijkste motivatie voor deze keuze is dat dit scenario het meest tegemoet komt aan de door de raad vastgestelde beleidskaders; burgers die het niet kunnen betalen, worden ook in de lichtste categorie geholpen, burgers die het wel kunnen betalen, betalen de voorziening via de eigen bijdrage aan het CAK. Dit scenario heeft daarmee voor de Haarlemse burgers de minst nadelige consequenties. De wet en jurisprudentie maken een keuze voor scenario 1 of 2 eigenlijk niet meer mogelijk.

Financiën

Eind 2013 zijn 2.932 Haarlemse burgers geïndiceerd voor Hulp bij het huishouden (HbH), categorie I. Dat is ruim 60% van het totaal indicaties HbH. De kosten van deze lichtste categorie bedroegen in 2013 ruim € 6,8 miljoen.

Het budget voor de voorziening Hulp bij het huishouden (alle categorieën) is de afgelopen jaren afgenomen, zoals blijkt uit onderstaand overzicht. Met name de 100% controle op PGB verstrekkingen heeft ertoe bijgedragen dat de realisatie beduidend lager ligt dan het budget. Een deel van de opgelegde bezuiniging door het Rijk is daarmee voor Haarlem sinds 2012 feitelijk gerealiseerd.

jaar	Budget*	Realisatie*
2010	14,0	13,6
2011	13,1	13,0
2012	12,6	12,0
2013	13,1	11,9
2014	12,3	
2015	10,8 **	

* Cijfers in miljoenen euro. Budget en realisatie betreffen kosten van de voorziening, uitvoeringsorganisatie, overhead en opbrengsten eigen bijdragen. Cijfers zijn afkomstig uit QV, april 2014.

** Voorlopig budget.

Op basis van het huidige aantal lopende indicaties veronderstellen we dat de ingezette kostendaling structureel zal zijn. Er vanuit gaande dat de huidige kosten in 2014 niet boven het bedrag van 11,9 miljoen uit komt (realisatie 2013), en het voorlopige budget HbH voor Haarlem 10,8 miljoen zal zijn, betekent dit een nog te realiseren bezuiniging van 1,1 miljoen.

In scenario 1 zal de gehele taakstelling gerealiseerd worden in de lichtste categorie, en kunnen de beschikbare middelen ingezet worden voor de combinatie begeleiding uit de AWBZ en hulp bij het huishouden categorie 2 en 3.

In scenario 2 zal de taakstelling gerealiseerd worden in het geval het budget bepalend is voor de toekenning. Als de vraag groter is dan budgettair mogelijk, zijn wachtlijsten het resultaat.

In scenario 3 wordt de taakstelling verdisconteerd in een lager periode-budget waarmee de zorgaanbieder een arrangement kan samenstellen. Daarmee wordt de bezuinigingsdoelstelling gehaald, maar wordt ook minder hulp geleverd. De bezuinigingsdoelstelling op de overige categorieën HbH (2 en 3) wordt gerealiseerd in de combinatie met begeleiding vanuit de huidige AWBZ.

5. Kanttekeningen en risico's

Met minder middelen minder doen

Nieuwe taken vanuit de Rijksoverheid komen met grote efficiencykortingen. Rijks-bezuinigingen en lokale bezuinigingen maken keuzes noodzakelijk. Samen voor elkaar gaat

dus ook over: met minder middelen minder doen. Het betekent dat we het huidige niveau van ondersteuning niet zonder meer in stand kunnen houden; een groter beroep op zelfredzaamheid en eigen kracht betekent ook dat de gemeente niet meer in alle gevallen een ondersteuningsaanbod faciliteert.

Er zijn nog veel onzekerheden

Hoewel er volop wordt gewerkt aan de voorbereidingen op de nieuwe taken, is er nog veel onzeker. Het rijk heeft de exacte omvang van de te decentraliseren budgetten nog niet bekend gemaakt. Ook is de inhoud en het verloop van het wetgevingstraject nog onzeker. Hopelijk biedt de komende meicirculaire meer houvast.

Daarnaast blijft het open-einde-karakter van de WMO voorzieningen het grootste risico. Er is slechts beperkte ruimte om de vraag van burgers naar ondersteuning te beïnvloeden. Dat geldt voor de huidige WMO, maar ook voor de nieuwe WMO.

Tijdsdruk op planning.

Om de burger binnen een redelijk termijn (voor 1 juli a.s.) te kunnen informeren over de veranderingen in het aanbod van het product hulp bij het huishouden is het van belang tijdig een besluit te nemen. Tevens beogen we aan te sluiten bij de komende aanbesteding voor maatwerkvoorzieningen, welke medio mei wordt uitgezet.

6. Uitvoering

De lichtste vorm van huishoudelijke ondersteuning wordt meegenomen in de verwerving van de nieuwe maatwerkvoorzieningen.

In dialoog met de aanbieders worden afspraken gemaakt over welk aanbod realiseerbaar is voor welke prijs.

Planning

Behandeling in het college is voorzien op 6 mei 2014. Bespreking in de Commissie Samenleving is gepland op 22 mei, waarna het door de raad kan worden vastgesteld op 28 mei a.s.

Communicatie, participatie en informatievoorziening.

Ook voor het vervolg zullen we veel aandacht besteden aan een goede informatievoorziening aan organisaties en burgers. Daarbij staat het eerste half jaar van 2014 in het teken van de communicatie en informatievoorziening aan zorgaanbieders en professionals op de wijze waarop we dat ook in 2013 hebben gedaan.

Voor 1 juli 2014, ervan uitgaande dat het wetgevingstraject op de diverse onderdelen is afgerond, gaan wij actief onze burgers informeren over de wijzigingen in het sociaal domein. Specifiek geldt dat voor bestaande cliënten, we zullen hen allen persoonlijk voor 1 juli 2014 informeren over wat de wijzigingen in het aanbod van het product hulp bij het huishouden voor hen concreet gaat betekenen.

2013/469125 Raadsbesluit
8

7. Bijlage

Aantallen en financiën Hulp bij het huishouden.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

2013/469125 Raadsbesluit
9

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

- In te stemmen met de lichtste vorm van hulp bij het huishouden (categorie I) in een versoberde vorm en deze in te richten volgens het model van resultaat gerichte bekostiging, vanaf 1 januari 2015.

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter

2013/469125 Raadsbesluit
10

BIJLAGE 1: Aantallen en financiën Hulp bij het huishouden

Indicaties per categorie (stand per eind 2013)

	cat. 1	cat. 2	cat. 3	pgb	Eindtotaal
aantal cliënten	2.932	1.049	103	679	4.763

Kosten HbH 2013 op basis van facturen zorgaanbieders

Categorie	factuurreg	100%	Uren	% in uren	euro	% in geld
1	30354	57	307.229	69	€ 6.801.193,11	68
2	19852	37	123.091	28	€ 2.950.597,93	29
3	2733	5	11.882	3	€ 309.105,80	3
subtotaal ZIN	52939	100%	442.203	100,00	€ 10.060.896,84	100
PGB	info uit GFS				€ 1.927.420,00	100
eindtotaal					€ 11.988.316,84	