



Raadsinformatiebrief

De gemeenteraad van Albrandswaard

Uw brief van:	Ons kenmerk:	1164753
Uw kenmerk:	Contact:	M. van Wanrooij
Bijlage(n):	Doorkiesnummer:	+31180451251
	E-mailadres:	m.wanrooij@bar-organisatie.nl
	Datum:	10 januari 2017

Betreft : Impactanalyse huishoudelijke hulp

Geachte raadsleden,

INLEIDING

In mei 2016 heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in een viertal zaken richtinggevende uitspraken gedaan met betrekking tot de huishoudelijke hulp. In een eerste verkenning had de gemeente Albrandswaard geconcludeerd dat het beleid vooralsnog op orde was. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is in september 2016 een impactanalyse gestart, om de gevolgen van de uitspraken van de CRvB in beeld te brengen. De gemeente Albrandswaard heeft zich aangesloten bij dit onderzoek. Op 28 oktober 2016 is het rapport met betrekking tot de impactanalyse huishoudelijke hulp verschenen onder de naam "Wmo 2015 in uitvoering: Passend en onderbouwd (lokaal) beleid voor hulp bij het huishouden". Dit rapport behelst een uitgebreide analyse van de impact van de uitspraken van de CRvB en is bijgevoegd. De gevolgen van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep inzake vier uitspraken huishoudelijke hulp van mei jl. zijn vertaald naar gevolgen voor het gemeentelijke beleid.

KERNBOODSCHAP

Het beleid ten aanzien van huishoudelijke hulp in Albrandswaard blijft overeind en zal op een aantal punten aangepast worden naar de inzichten van de CRvB. Dit is verder uitgewerkt bij 'Consequenties'.

TOELICHTING

De uitspraken van de CRvB zijn in vier categorieën in te delen:

1. Huishoudelijke hulp als algemene voorziening;
2. Huishoudelijke hulp als maatwerkvoorziening: beschikken op basisuren en aanvullende uren;
3. Huishoudelijke hulp als maatwerkvoorziening: beschikken op uren
4. Huishoudelijke hulp als maatwerkvoorziening: beschikken op het te behalen resultaat.

Uit het rapport wordt duidelijk dat uitspraken van de CRvB over de ene categorie, niet gelden voor de andere categorie. Bijvoorbeeld het onderbouwen van de beschikking in uren geldt voor categorie 2 en niet voor 4.

De gemeente Albrandswaard heeft de huishoudelijke hulp georganiseerd als algemene voorziening en als maatwerkvoorziening, beschikken op het te behalen resultaat.



CONSEQUENTIES

Het huidige beleid huishoudelijke hulp is naast de aanbevelingen uit de impactanalyse gelegd. Hieruit komen negen punten ter aanscherping van ons huidige beleid naar voren:

1. De klanten die in 2014 geherindiceerd zijn op resultaat, hebben nog niet in alle gevallen een ondersteuningsplan. In 2017 dienen alle klanten een ondersteuningsplan te hebben.
2. We passen het contract met de aanbieders aan naar de huidige inzichten. Dat wil zeggen dat zorg gedragen wordt voor contracten tussen aanbieders en de gemeente, beheerd door BAR-dichtbij.
3. Wanneer de algemene voorziening naar inhoud of financieel niet passend is, zal een maatwerkvoorziening toegekend moeten worden. Het beleid moet op dit punt verruimd worden. Nu is dit alleen mogelijk bij onvoldoende regie van de cliënt
4. De eigen bijdrage voor een algemene voorziening mag nooit hoger dan de eigen bijdrage voor de maatwerkvoorziening. Dit kan door na een lichte toets binnen de algemene voorziening de maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp open te stellen.
5. De toegang van een cliënt tot maatschappelijke ondersteuning, zoals opgenomen in de Wmo 2015, mag niet afhankelijk zijn van inkomen of vermogen. Het verwijzen van cliënten die de eigen bijdrage van een algemene voorziening niet kunnen betalen naar de bijzondere bijstand is niet toegestaan. Het beleid wordt aangepast: wanneer de klant de algemene voorziening niet kan betalen, wordt een maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp toegekend.
6. Het inzicht in stapeling van eigen bijdragen door gebruik van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen is er vooralsnog niet. Het beleid wordt aangepast: Wanneer de klant de algemene voorziening niet kan betalen, wordt een maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp toegekend. Het CAK bewaakt dan de stapeling van eigen bijdragen.
7. Het beleid dient aangepast te worden in die zin dat wanneer de cliënt de algemene voorziening niet passend en betaalbaar vindt, de maatwerk schoonmaakvoorziening mogelijk moet zijn.
8. De verordening Wmo en beleid dienen aangepast te worden. De kostprijs en eigen bijdrage dienen opgenomen te worden in de verordening. Dit betekent wel dat bij prijswijzigingen een raadsbesluit noodzakelijk is.
9. De klacht- en dispuutprocedures mogen beter op elkaar afgestemd te worden en leidende principes voor de uitvoering dienen opgesteld te worden.

Duidelijk is dat er meer cliënten een maatwerkvoorziening huishoudelijke hulp gaan krijgen in plaats van een algemene voorziening. De cliënten algemene voorziening huishoudelijke hulp die nu gebruik maken van de minimaregeling (23) zullen een maatwerkvoorziening krijgen. Dit zijn kleine verschuivingen, waarbij de budgettaire gevolgen beperkt zullen zijn.

VERVOLG

Wij gaan de komende tijd aan de slag om de negen punten te verwerken in het beleid en indien nodig, ter besluitvorming aan u voor te leggen.

Mocht de CRvB naar aanleiding van gedane uitspraken door lagere rechters opnieuw uitspraken doen, dan zullen wij deze vanzelfsprekend opnieuw bestuderen.



BIJLAGEN

1. Rapport: Impactanalyse huishoudelijke hulp – Wmo 2015 in uitvoering (nr. 11464754)

Met vriendelijke groet,
het college van de gemeente Albrandswaard,
de secretaris, de burgemeester,

Hans Cats

drs. Hans-Christoph Wagner

Wmo 2015 in uitvoering

Passend en onderbouwd (lokaal) beleid voor hulp bij het huishouden



Inhoud

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	4
Leeswijzer	6
<i>Hoofdstuk 1</i> Aandachtspunten voor lokaal beleid binnen de gezamenlijke vernieuwing.....	7
'Doen wat nodig is': een proces in ontwikkeling.....	7
Voorop staat maatwerk vanuit een individuele benadering.....	7
Afwegingen bij lokaal beleid	8
De keuze voor inrichtingsvorm van een voorziening.....	8
Noodzaak tot zorgvuldige afweging hoogte eigen bijdragen en financieel maatwerk.....	8
Cliënten vanuit het 'oude' Wmo-beleid.....	8
Uitspraken CRvB betrekken bij het leerproces.....	8
<i>Hoofdstuk 2</i> Een ontwikkelopgave die burgers verder helpt.....	10
Spanning tussen objectief normenkader en individueel maatwerk.....	10
Spanning tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor de burger.....	10
Spanning tussen financiële haalbaarheidstoets bij een algemene voorziening en beoogde laagdrempeligheid.....	10
Een aantal concrete aspecten HbH verduidelijkt naar aanleiding van uitspraken CRvB.....	11
HbH valt binnen de Wmo 2015	11
HbH als algemene voorziening.....	11
HbH als maatwerkvoorziening	11
Communicatie met overgangsccliënten	12
Samenwerking met aanbieders	12
Inspraak burgers	12
Conclusie	12
<i>Hoofdstuk 3</i> Invulling van beleid en uitvoering HbH	13
Gevolgdde aanpak.....	13
Scope hoofdstuk.....	13
Mogelijke uitvoeringsvarianten voor HbH	13
Inrichtingsvorm I.....	14
Inrichtingsvorm II.....	14
Mogelijke invulling per uitvoeringsvariant.....	16
IA. Algemene voorziening	18
IIA. Maatwerkvoorziening: beschikken op basisuren en aanvullende uren	21
IIB. Maatwerkvoorziening: beschikken op uren	23
IIC. Maatwerkvoorziening: beschikken op het te behalen resultaat	25
Relatie tussen uitvoeringsvarianten en financiële afspraken met aanbieder (bekostiging)	28
Reële tarieven	28
Bekostigingsvorm.....	28
<i>Hoofdstuk 4</i> Ontwikkeling gaat door	29
Vernieuwing vertrekpunt	29
Vernieuwing bij en met aanbieders	29
Verder ontwikkelen en verdiepen door gemeenten	30
<i>Bijlage A.</i> Ledenbrief VNG naar aanleiding van uitspraken CRvB 18 mei 2016 en links naar uitspraken CRvB 31	
<i>Bijlage B.</i> Lijst van betrokken gemeenten en andere partijen	32

Voorwoord

Gemeenten stonden voor een grote uitdaging met de implementatie van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015). Niet alleen vanwege de brede opdracht die voor een kwetsbare groep in kort tijdsbestek ingeregeld moest worden. Ook de samenhang met de introductie van de Jeugdwet en de Participatiewet betekende een uitdaging om een integrale aanpak in te richten en betekende aanpassingen in de bijstandsverlening, sociale werkvoorziening en schuldhulpverlening. Daarnaast bestond de opdracht ook uit het leveren van een belangrijke bijdrage aan de (financiële) houdbaarheid van de langdurige zorg en ondersteuning nu en in de toekomst. Gemeenten hebben deze uitdaging vol opgepakt, met grote betrokkenheid, maar niet altijd en overal met de vereiste zorgvuldigheid. Ook is gebleken dat het in sommige gemeenten anders moet en dat het beter kan. Het proces is daarom nog lang niet afgerond. Zoals ook de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) onlangs in haar slotrapportage¹ stelde: de transformatie, het met alle betrokkenen realiseren van de met de Wmo 2015 beoogde maatschappelijke effecten, is nog maar net begonnen.

Een volgende stap naar passende zorg en ondersteuning kent ook invloeden vanuit de rechtszekerheid en juridische bescherming van kwetsbare burgers. Op 18 mei 2016 heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) uitspraken gedaan in een drietal rechtszaken over hulp bij het huishouden (HbH) op grond van de Wmo 2015 en één uitspraak op grond van de Wmo 2007². Niet alleen de direct betrokken gemeenten, maar nagenoeg alle gemeenten bezien naar aanleiding van deze uitspraken hoe zij, binnen de kaders die de CRvB heeft gegeven, (verder) invulling kunnen geven aan de vernieuwing in het sociaal domein, en HbH in het bijzonder. In sommige gemeenten moet het anders en in andere gemeenten kan het beter. De vernieuwing wordt op lokaal niveau ingezet. Dit houdt in dat in afstemming met (vertegenwoordigers van) de doelgroep en betrokken aanbieders, elke gemeenteraad keuzes maakt passend bij de lokale situatie. Dat neemt niet weg dat gemeenten onderling van elkaar willen leren hoe zij hun lokale keuzes kunnen maken in het licht van de uitspraken. Dit is aanleiding geweest voor het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSO) om in samenwerking met de VNG en het ministerie van VWS opdracht te geven voor het voorliggende ondersteuningsproduct *“Wmo 2015 in uitvoering; Passend en onderbouwd (lokaal) beleid voor hulp bij het huishouden”*.

In dit rapport, dat in de afgelopen periode in een interactieve setting met gemeenten vorm heeft gekregen, worden de uitspraken van de CRvB³ in de brede opdracht vanuit de Wmo bezien. Dus vanuit het perspectief van de feitelijke uitvoering van HbH met zicht op de beoogde vernieuwing. De verschillende uitvoeringsvarianten HbH zijn door gemeenten geïnventariseerd en vervolgens geanalyseerd in het licht van de uitspraken van de CRvB. Deze analyse heeft als doel om op te tekenen waar gemeenten (lokaal) een volgende stap kunnen maken en ook waar de CRvB-uitspraken mogelijk relevant zijn voor vernieuwing of doorontwikkeling. Deze bundeling levert een stimulans aan de (lokale) analyse, kennisdeling en geeft praktische handvatten aan gemeenten die tot aanpassing van hun beleid moeten of willen overgaan. Deze rapportage biedt geen panklare oplossing voor gemeenten. Voor de mogelijke invullingen van HbH-beleid reiken we aandachtspunten aan, doen we algemene suggesties en geven we praktische voorbeelden. We menen dat gemeenten hiermee zelf beter afwegingen kunnen maken om zo de vertaling naar de eigen praktijk te realiseren.

De ontwikkeling van het HbH-beleid en uitvoering stopt niet met aanpassingen op de korte termijn. Het is belangrijk dat het proces van samen leren en ontwikkelen de komende periode voort gaat. Betrokken gemeenten bij het nu doorlopen proces zijn, net als NDSO, VNG en VWS, geïnteresseerd om gezamenlijk ervaringen te delen, duiding te bieden en het HbH-beleid en de uitvoering vanuit dialoog door te ontwikkelen. Hierbij zijn ook cliëntorganisaties en koepels van aanbieders uitgenodigd. ‘Doen wat nodig is om zelfredzaamheid en participatie te bevorderen’ in een levensbrede oplossing, waarbij de burger of cliënt centraal staat, wordt daarbij altijd voorop gesteld.

Oktober 2016

Netwerk Directeuren Sociaal Domein met medewerking van VWS en VNG

¹ Transitiecommissie Sociaal Domein; *Transformatie in het Sociaal Domein; de praktijk aan de macht*; 30 september 2016; <https://www.transitiecommissiesociaaldomein.nl/documenten/rapporten/2016/09/30/vijfde-rapportage-tds-transformatie-in-het-sociaal-domein-de-praktijk-aan-de-macht>

² ECLI:NL:CRVB:2016:1402, ECLI:NL:CRVB:2016:1403, ECLI:NL:CRVB:2016:1404 en ECLI:NL:CRVB:2016:1491.

³ Uitspraken van lagere rechters zijn buiten beschouwing gelaten in deze analyse.

Samenvatting

Gemeenten stonden voor een grote uitdaging met de implementatie van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015). Het realiseren van beoogde maatschappelijke effecten, is nog maar net begonnen.

Eén van de voorzieningen die binnen de Wmo 2015 wordt ingezet voor passende zorg en ondersteuning aan burgers is Hulp bij het Huishouden (HbH). Gemeenten hebben deze uitdaging voor HbH vol opgepakt, met grote betrokkenheid, maar niet altijd en overal met de vereiste zorgvuldigheid. Ook is gebleken dat het in sommige gemeenten anders moet en dat het beter kan. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft uitspraken gedaan over HbH en deze dwingen reflectie af over het belang van rechtszekerheid en de juridische bescherming van kwetsbare burgers in de wijze waarop uitvoering is gegeven aan HbH. De uitspraken helpen te zien waar de ontwikkeling op dit moment staat. De transformatie die is ingezet kan op onderdelen een impuls krijgen vanuit de constatering van de hoogste bestuursrechter. Tegelijkertijd geven de uitspraken ook nieuwe vraagstukken als het gaat om de rechtszekerheid van kwetsbare burgers. Gemeenten dienen erop toe te zien dat de invulling van HbH blijft aansluiten bij de bedoeling van de Wmo en bij het consequent doorzetten van vernieuwing met gelijktijdige waarborging van de rechtszekerheid. Daarbij wordt aandacht gevraagd voor verscheidene keuzes, zoals de keuze voor een inrichtingsvorm van een voorziening, een zorgvuldige afweging van de hoogte van de eigen bijdragen – met andere woorden: financieel maatwerk – en zorgvuldige communicatie naar (overgangs)cliënten.

De uitspraken van de CRvB zijn gedaan in een viertal rechtszaken, betreffende drie gemeenten en drie verschillende uitvoeringsvarianten. De kern van deze uitspraken is dat HbH een ondersteuningsvorm is die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt via de Wmo 2015, dat wanneer gebruikt wordt gemaakt van een basisnorm in uren deze objectief moet zijn vastgesteld door een onafhankelijke derde en dat de cliënt zekerheid moet krijgen over wat hij van de toegekende maatschappelijke ondersteuning kan verwachten. Deze uitspraken leveren verheldering op voor de invulling van HbH beleid en de uitvoering. Enkele vereisten om HbH als algemene voorziening in te richten zijn:

- De gemeente heeft een overeenkomst met de aanbieder van HbH.
- De gemeente biedt een maatwerkvoorziening aan cliënten voor wie de algemene voorziening niet (naar inhoud of financieel) passend is.
- De eigen bijdrage van de algemene voorziening mag niet hoger zijn dan de kostprijs en logischerwijs niet hoger dan de eigen bijdrage bij een maatwerkvoorziening.
- Gemeenten toetsen vooraf of de eigen bijdrage van de algemene voorziening voor de cliënt passend is.
- Gemeenten mogen de korting op de eigen bijdrage inkomensafhankelijk inrichten.
- Als de cliënt zich direct tot de aanbieder wendt voor HbH voert de aanbieder een 'lichte toets' uit of de voorziening passend is.

Enkele vereisten om HbH als maatwerkvoorziening in te richten zijn:

- De beleidsregels of de beschikking van de gemeente moet de cliënt voldoende duidelijkheid bieden over wat hij kan verwachten van de ondersteuning die is toegekend.
- Indien bij het beschikken gebruik wordt gemaakt van een basisnorm in uren, met eventueel aanvullende uren, moet deze norm objectief zijn vastgesteld door een onafhankelijke derde (niet-belanghebbende bij de uitkomst).
- Elke norm waarop de omvang van ondersteuning is gebaseerd moet objectief zijn vastgesteld.

Naast vereisten zijn ook een aantal aandachtspunten na de CRvB-uitspraken en tijdens de werkgroepen naar voren gekomen, waaronder de noodzaak tot het leveren van individueel maatwerk aan cliënten op basis van het voorgeschreven onderzoek, het zorgvuldig meenemen van overgangsccliënten in het proces van verandering, het goed afstemmen en samenwerken met aanbieders en het vaststellen van de hoogte van het PGB-tarief / PGB-vergoeding wanneer een beschikking wordt afgegeven op basis van het te behalen resultaat. Een aantal van de bovenstaande vereisten en aandachtspunten staan in spanning met de uitgangspunten van de Wmo. Bij de lokale invulling moeten deze spanningen dus worden overbrugd. Dat is een ontwikkelproces. Gemeenten kunnen daarbij onderling van elkaar leren hoe zij hun lokale keuzes kunnen maken in het licht van de uitspraken en ook gezamenlijk werken aan de doorontwikkeling van HbH-beleid en uitvoering. Het ontwikkelproces van HbH-beleid en uitvoering – inclusief het wegnemen van de spanningsvelden – dat met het werk aan dit ondersteuningsproduct is ingezet, moet voortgaan. NDSO, VNG, betrokken gemeenten en andere partijen willen ook krachten blijven bundelen en gezamenlijk een vervolproces ingaan.

Daarin vraagt onder anderen aandacht:

- Het uitwerken van een nieuw vertrekpunt dat onderbouwing voor HbH kan bieden in termen van benodigde activiteiten, frequenties en waar relevant tijd. De diverse (lopende) onderzoeken om kaders te versterken met objectief en onafhankelijk onderzoek kunnen een start bieden voor het nader invullen van een gedeeld vertrekpunt en dialoog over nut en noodzaak hiervan.
- Het zoeken van werkvormen om cliëntorganisaties, gemeenten en aanbieders de gelegenheid te bieden om ervaringen te delen en te vertalen naar gezamenlijke impulsen om de vernieuwing door te zetten.
- Het maken van verdiepingsslagen door gemeenten om HbH beleid en uitvoering verder te ontwikkelen, bijvoorbeeld in de vorm van een 'vakgroep of leergroep' per uitvoeringsvariant.

Leeswijzer

Gemeenten stellen zich bij de ontwikkeling van Wmo beleid, zo ook voor HbH, allereerst de vraag wat ze lokaal voor hun burgers willen bereiken ('de beoogde effecten') met de maatschappelijke ondersteuning. Het beleid moet daarin voorzien en ook aansluiten bij de bedoeling van de Wmo 2015. Er zijn vanuit de wet een aantal uitgangspunten die als basis dienen voor dit ontwikkelproces van beleid en doorvertaling daarvan naar de uitvoering. Deze worden in hoofdstuk 1 beschreven. Eén van de aandachtspunten zijn ook de CRvB-uitspraken die bepaalde punten hebben verhelderd maar op een aantal vlakken in spanning staan met de bedoeling van de Wmo 2015. Voor deze rapportage hebben we de Wmo 2015 als vertrekpunt genomen, met daarbij de uitspraken van de CRvB ter verheldering. De uitspraken van lagere rechtbanken zijn niet meegenomen. In hoofdstuk 2 worden deze spanningsvelden benoemd maar ook geduid welke uitvoeringsaspecten van HbH goed moeten worden ingevuld door gemeenten. Om gemeenten handvatten te geven hoe dit te doen wordt in hoofdstuk 3 op basis van de input uit deelnemende gemeenten in de werkgroepen (en klankbordgroep) beschreven hoe men invulling kan blijven geven aan de uitvoeringsvarianten 'in lijn met' de CRvB-uitspraken en Wmo 2015. Omdat deze invulling blijft ontwikkelen door veranderende omstandigheden wordt ten slotte in hoofdstuk 4 beschreven hoe gemeenten de ingezette ontwikkeling richting de vernieuwing van de Wmo door kunnen zetten.

Disclaimer

Dit document is in nauwe samenwerking tussen deelnemende gemeenten, VWS, VNG en NDSO tot stand gekomen, met medewerking van en toetsing door juristen op specifieke vraagstukken (o.a. Stimulansz en Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn). Daarnaast is – en wordt – nog informeel gesproken met belangenorganisatie Anbo, Iederin en brancheorganisaties BTN en Actiz.

Deze notitie is samengesteld door Ecorys (hoofdstuk 1 en 2) en KPMG Plexus (hoofdstuk 3 en 4). Naast een begeleidingsgroep hebben 15 gemeenten via een werkgroep geparticipeerd en zijn aanvullend 32 gemeenten in een klankbordgroep betrokken geweest. De teksten van de in dit rapport beschreven praktijkvoorbeelden, opgehaald in de werkgroepen, zijn getoetst op onjuistheden bij de desbetreffende gemeente. Opgehaalde praktijkvoorbeelden uit de klankbordgroep (anoniem verwerkt in deze rapportage) zijn niet teruggekoppeld aan de desbetreffende gemeente, noch zijn de teksten expliciet getoetst. Input vanuit de werkgroep en klankbordgroep is verwerkt in hoofdstuk 3 en 4.

Aan de inzichten in dit document kunnen geen rechten worden ontleend en bovendien is jurisprudentie aan verandering onderhevig. Gemeenten zijn en blijven zelfstandig verantwoordelijk voor passend beleid en een passende uitvoering.

Hoofdstuk 1 Aandachtspunten voor lokaal beleid binnen de gezamenlijke vernieuwing

Hulp bij het huishouden (HbH) is een mogelijke, passende voorziening voor een burger die valt onder de Wmo 2015. De uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) over HbH dwingen reflectie af. Ze helpen ons te zien waar de ontwikkeling richting een nieuwe manier van zorg en ondersteuning op dit moment staat. Waarbij de positie van de cliënt versterkt is, er maatwerk wordt geboden in levensbrede ondersteuning en een inclusieve samenleving wordt bevorderd verrijkt door maatschappelijke initiatieven. De transformatie die is ingezet kan op onderdelen een impuls krijgen vanuit de constatering van de hoogste bestuursrechter. Tegelijkertijd roepen de uitspraken ook spanning op. Gemeenten dienen erop toe te zien dat de invulling van HbH blijft aansluiten bij de bedoeling en het consequent doorzetten van vernieuwing waartoe ook de Raad van State opriep in zijn advies over de ontwerp-Miljoenennota 2017⁴. We bieden in dit hoofdstuk de uitgangspunten voor deze lokale analyse die als basis dienen voor het brede ontwikkelproces waar gemeenten zich in bevinden.

‘Doen wat nodig is’: een proces in ontwikkeling

Zoals hiervoor al aangegeven, heeft de implementatie van de Wmo 2015 veel van gemeenten gevraagd. Er was sprake van overheveling naar gemeenten van een groot pakket aan taken op meerdere terreinen binnen het sociaal domein. Gemeenten dienden hierbij een (financieel) houdbaar stelsel te ontwikkelen, ook op de lange termijn, waarbinnen de continuïteit in de ondersteuning aan cliënten is geborgd. Intussen ging men aan de slag met het ontwikkelen van een nieuwe manier van zorg en ondersteuning. Zo ontstond er binnen gemeenten aandacht voor integraal werken tussen afdelingen en in wijkteams. Daarbij wordt samengewerkt met gemeenten in de regio, zorgaanbieders, maatschappelijke organisaties, vrijwilligersorganisaties, cliëntenorganisaties en zorgverzekeraars.

Het realiseren van vernieuwing en de daarmee samenhangende cultuuromslag is een proces en is niet van vandaag op morgen gerealiseerd. Daarom stelde de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) onlangs ook vast dat de transformatie nog maar net is begonnen⁵. Met het devies ‘doen wat nodig is’, de regie bij de burger leggen en de professional voldoende ruimte geven om de best passende ondersteuningsvorm te kiezen. Dit is een kwestie van een lange adem, een goede samenwerking en een streven om met elkaar in dialoog te blijven.

Voorop staat maatwerk vanuit een individuele benadering

Ondersteuning op maat met als doel bij te dragen aan zelfredzaamheid en participatie van de cliënt. Deze wettelijke opdracht vullen gemeenten in met algemene voorzieningen en maatwerk voorzieningen naast de inzet van eigen kracht, mantelzorg en vrijwilligers. Met toegankelijke algemene voorzieningen regelen burgers hun ondersteuning eenvoudig zelf en op maat. Deze eigen regie is belangrijk voor burgers. Om te kunnen ‘doen wat nodig is’ in een levensbrede oplossing is voor het deel van de burgers dat zich met een ondersteuningsbehoefte bij de gemeente meldt het individuele onderzoek nodig en in vervolg daarop eventueel een maatwerkvoorziening. Tijdens het onderzoek wordt breed onderzocht wat de ondersteuningsvraag precies is, wat een burger zelf kan oppakken en wat het netwerk kan bieden, en waar de gemeente in kan voorzien. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met ontwikkelingen op de langere termijn. Het onderzoek vraagt om dialoog. De cliënt wordt gewezen op de mogelijkheid om een eigen zorgplan aan te dragen als basis voor het vervolg en heeft zoveel als mogelijk de regie. De gemeente ondersteunt de cliënt daar in en schept duidelijkheid over wat de cliënt kan verwachten aan ondersteuning. Vertrouwen is daarbij belangrijk. Hierdoor kan openheid ontstaan en de vraag achter de vraag zichtbaar worden. Met de succeservaringen vanuit ‘De Kanteling’ blijkt dat veel vernieuwing tot stand komt in het goede gesprek tussen gemeente en cliënt. Kantelen staat voor in gesprek gaan met de burger om, uitgaande van de eigen mogelijkheden, te komen tot ondersteuning die bijdraagt aan het kunnen ‘meedoen’ in de samenleving⁶.

⁴ Raad van State; Structurele hervormingen blijven nodig en zijn urgent; 20 september 2016

⁵ Transitiecommissie Sociaal Domein; Transformatie in het Sociaal Domein; de praktijk aan de macht; 30 september 2016;

<https://www.transitiecommissiesociaaldomein.nl/documenten/rapporten/2016/09/30/vijfde-rapportage-tds-transformatie-in-het-sociaal-domein-de-praktijk-aan-de-macht>

⁶ VNG. Kantelen in de praktijk. Ambities en ervaringen van ambassadeurs (2011).

Afwegingen bij lokaal beleid

De beleidsruimte die de Wmo 2015 gemeenten geeft bestaat, zodat lokaal passende zorg en ondersteuning op maat geleverd kan worden. 'Doen wat nodig is' vult elke gemeente binnen het lokale debat met eigen inrichtingskeuzes in. Hieronder worden enkele thema's beschreven die (hernieuwde) aandacht vragen bij het vormgeven van lokaal HbH-beleid en inrichten van de uitvoering. Deze thema's worden apart toegelicht, maar ze zouden door gemeenten in samenhang bekeken moeten worden. De uiteindelijke keuze binnen deze thema's heeft financiële en beleidsmatige gevolgen en bepaalt de verdere inrichting van het uitvoeringsproces.

De keuze voor inrichtingsvorm van een voorziening

Het aanbod van passende ondersteuning bij zelfredzaamheid en participatie en de toegang daartoe is op velerlei manieren in te richten. HbH kan ingericht worden als een algemene voorziening – voorliggend aan een maatwerkvoorziening – of alleen als maatwerkvoorziening of allebei. Het is afhankelijk van de cliënt welke inrichtingsvorm voor hem/haar voldoende ondersteuning biedt. Bij de één is een lichte en laagdrempelige ondersteuning in de vorm van een algemene voorziening passend, bij de ander dient de ondersteuning meer op maat vastgelegd te worden, zoals bij een maatwerkvoorziening.

Noodzaak tot zorgvuldige afweging hoogte eigen bijdragen en financieel maatwerk

Zowel voor algemene voorzieningen als voor maatwerkvoorzieningen kan de gemeente een eigen bijdrage vragen. Individueel financieel maatwerk is nodig bij het bepalen van een eigen bijdrage. Daarom wordt de hoogte van de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening door het CAK vastgesteld en opgelegd op basis van het individuele inkomen en vermogen. De eigen bijdrage van een algemene voorziening – en een eventuele korting daarop voor bepaalde inkomensgroepen – wordt door de gemeente vastgesteld⁷. Om het laagdrempelige karakter van de algemene voorziening te behouden zouden gemeenten er goed aan doen om de hoogte van de eigen bijdrage van een individuele cliënt voor de algemene voorziening niet hoger te laten zijn dan de voor hem geldende maximale eigen bijdrage van de maatwerkvoorziening. Gemeenten beschikken over mogelijkheden om de eigen bijdrage aan burgers geheel of gedeeltelijk te vergoeden.

Cliënten vanuit het 'oude' Wmo-beleid

Indien cliënten onder vorige Wmo 2007 beleid een voorziening ontvingen, hebben zij bij toepassing van nieuw beleid soms te maken met een wijziging in omvang van de ondersteuning. Om de benodigde ondersteuning in een gewijzigd beleidskader vast te stellen, is een individuele benadering noodzakelijk. Daarnaast is aan te bevelen om nieuwe beleidskaders duidelijk uit te leggen en in dialoog te blijven met de cliënt.

Uitspraken CRvB betrekken bij het leerproces

Analyse van het lokaal gevoerde beleid in het licht van de uitspraken van de CRvB helpt gemeenten hun positie te bepalen in het proces van vernieuwing. De uitspraken maken scherp dat individueel maatwerk en passende ondersteuning in een context van bezuinigingen en veranderingen lastig kan zijn.

De uitspraken van de CRvB op 18 mei 2016 zijn gedaan in een viertal rechtszaken, betreffende *Aa en Hunze, Rotterdam*, en tweemaal in *Utrecht*, voor drie verschillende uitvoeringsvarianten. Onderstaand kader schetst in het kort de situatie. Voor een uitgebreidere uitleg van de uitspraken zie bijlage A (ledenbrief van de VNG)⁸.

Aa en Hunze – De gemeente bood HbH als algemene voorziening aan. Wie HbH nodig had en zelf de regie kon voeren kon zich wenden tot een instelling voor thuiszorg en daar uren inkopen. De rechter oordeelde dat de algemene voorziening zoals ingericht niet voldeed aan de eisen zoals gesteld aan een algemene voorziening in de Wmo 2015.

⁷ Wmo 2015: artikel 2.1.4

⁸ Ledenbrief VNG, 20 juli 2016. Reparatie-mogelijkheden i.v.m. de Wmo-uitspraken van de CRvB op 18 mei 2016.

Utrecht – De gemeente heeft sinds 2015 een nieuw normensysteem voor HbH opgezet, met behulp van modules. De cliënt heeft minimaal aanspraak op ondersteuning via de basisuren. Daarmee kan het resultaat ‘schoon huis’ conform de gemeentelijke definitie van ‘schoon’ behaald worden. Cliënten voor wie met deze basisuren onvoldoende het noodzakelijke resultaat behaald kan worden, of voor wie een ander noodzakelijk resultaat behaald moet worden (bijvoorbeeld de was overnemen), krijgen individueel en op maat aanvullende uren. De rechter oordeelde dat met het hanteren van basisuren en aanvullende uren op zich voldoende maatwerk geleverd kan worden, maar dat de gemeente de activiteiten die behoren bij de gemeentelijke norm voor schoon én het daarvoor noodzakelijke aantal uren, objectief moet onderbouwen. Samengevat: het minimale aantal uren in de basisnorm moet objectief onderbouwd worden.

Rotterdam – De uitspraak van de gemeente Rotterdam had betrekking op een zaak die viel onder de Wmo 2007. De gemeente indiceert sinds april 2013 in resultaten zoals ‘een schoon huis’ en indiceert niet meer in uren. De thuiszorgaanbieder kreeg de opdracht om samen met de cliënt afspraken te maken over de organisatie van de ondersteuning en de te verrichten activiteiten om het resultaat van een schoon huis te behalen. De rechter oordeelde dat de gemeente noch in de beleidsregels noch in de beschikking voldoende duidelijkheid bood aan de cliënt over wat hij van de ondersteuning kan verwachten.

De uitspraken van de CRvB hebben in de context van de transformatie die we hebben ingezet een bredere betekenis voor gemeenten. Gemeenten signaleren dat de uitspraken consequenties hebben voor de uitvoering van HbH, bovengenoemde thema's en de relatie tussen gemeente en cliënt. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op waar de uitspraken helpend kunnen zijn voor de uitvoering van HbH en waar de uitspraken spanning oproepen.

Hoofdstuk 2 Een ontwikkelopgave die burgers verder helpt

Het is aan gemeenten om na te gaan of, en in welke vorm, aanpassing of een nadere onderbouwing van lokaal beleid noodzakelijk is na de uitspraken van de CRvB en te bepalen welke ontwikkelopgave er is. De uitkomst van deze actuele ontwikkelopgave voor gemeenten moet burgers uiteindelijk echt verder helpen en in de context van de transformatie die is ingezet (zie hoofdstuk 1) worden gezien. In dit hoofdstuk worden als eerste de uitdagingen van enkele uitspraken met de vernieuwing die gemeenten willen inzetten en bereiken uiteengezet. Ten tweede wordt toegelicht welke concrete aspecten van HbH verduidelijkt zijn met de uitspraken van de CRvB.

Spanning tussen objectief normenkader en individueel maatwerk

De CRvB heeft, in geval van een casus in Utrecht, een maatwerkvoorziening met basisuren en eventueel aanvullende uren, vastgesteld dat de omvang van de basisuren gebaseerd moet zijn op een geobjectiveerd normenkader vastgesteld door een onafhankelijke derde. Deze uitspraak roept spanning op met de wens om individueel maatwerk te bieden, om juist niet uit te gaan van een vastgestelde norm. Een dergelijk spanningsveld kan weggenomen worden als de norm ondersteunend is aan maar niet leidend is voor het beoordelingsproces en het gesprek tussen gemeente en cliënt. Met andere woorden: als het wordt gebruikt als een vertrekpunt voor het gesprek. Het soort en de omvang van de ondersteuning blijft namelijk te allen tijde afhankelijk van de individuele situatie van de cliënt (maatwerk). Overigens hebben gemeenten juridisch gezien altijd ruimte om maatwerk te bieden op grond van artikel 4:84 Awb⁹.

De eis van de objectieve onderbouwing door een derde is specifiek gedaan voor de situatie in Utrecht en kan niet een-op-een worden doorgetrokken naar resultaatgericht indiceren.

Spanning tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor de burger

De cliënt moet zekerheid krijgen over wat hij van de toegekende maatschappelijke ondersteuning kan verwachten. Volgens de CRvB was dit in Rotterdam – uitvoeringsvariant waarbij wordt beschikt op het te behalen resultaat – onvoldoende. De beleidsregels of de beschikking moeten voldoende duidelijkheid bieden aan de cliënt. Hiermee wordt de rechtszekerheid van de cliënt gewaarborgd. Maar wat de cliënt nodig heeft is geen vaststaand gegeven, zeker niet in relatie tot (behouden van) zelfredzaamheid. Om maatwerk te kunnen leveren is een zekere mate van flexibiliteit bij de professional nodig. Het gaat bijvoorbeeld om de thuiszorgaanbieder die in een periode van ziekte een paar extra taken oppakt die de cliënt normaliter zelf kan doen. Gemeenten zoeken naar manieren hoe zij ondersteuning flexibel kunnen inregelen waarbij de zorgaanbieder, in overleg met de cliënt, in the lead is en de ruimte krijgt om daadwerkelijk de ene week iets meer en de andere week iets minder te leveren. En waarbij de professional eenvoudig kan schakelen in taken. Bijvoorbeeld in de ene week ligt – als de omstandigheden van de cliënt daarom vragen - de nadruk wat meer op begeleiding en in de andere week mogelijk meer op HbH. Wanneer de beschrijving van het uit te voeren werk tot in detail in de beschikking wordt opgenomen, moet bij elke kleine wijziging een nieuwe beschikking afgegeven worden. Dit leidt tot regeldruk. Hier ontstaat een spanningsveld. De oplossing lijkt te liggen in een goede dialoog tussen cliënt, thuiszorgaanbieder en gemeente en een weerslag hiervan in duidelijke procesafspraken tussen partijen en waarbij bevoegdheden – indien nodig – gemandateerd worden.

Spanning tussen financiële haalbaarheidstoets bij een algemene voorziening en beoogde laagdrempeligheid

De uitspraken van de CRvB onderstrepen het belang van individueel onderzoek om zodoende de ondersteuningsbehoefte vast te stellen en individueel maatwerk te leveren. Bij HbH ingericht als algemene voorziening, voorliggend aan een maatwerkvoorziening, geldt dat er na melding bij de gemeente een individueel onderzoek volgt om te bepalen of het resultaat dat met de algemene voorziening wordt bereikt passend is. Daarbij is ook een toets op financiële haalbaarheid noodzakelijk. Een dergelijke toets op financiële haalbaarheid roept mogelijk spanning op met de beoogde laagdrempelige toegang en beperkte administratieve lasten van een algemene voorziening. De toets is simpel als gemeenten de eigen bijdrage van een algemene voorziening laag houden, betaalbaar voor iedereen. Om de voorziening betaalbaar te houden zal een eigen bijdrage gevraagd worden. Dan is het van belang om als gemeente deze toets op financiële haalbaarheid zo licht en efficiënt mogelijk in

⁹ Artikel 4:84 Awb. Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

te richten. Indien de cliënt zich direct bij de aanbieder meldt kan de lichte toets ook uitgevoerd worden door de aanbieder. De gemeente maakt hierover duidelijke procesafspraken met de aanbieder.

Een aantal concrete aspecten HbH verduidelijkt naar aanleiding van uitspraken CRvB

De uitspraken van de CRvB hebben een aantal aspecten van HbH, opgenomen in de Wmo 2015, verduidelijkt. Deze aspecten worden hieronder weergegeven. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe dit in de praktijk ingevuld kan worden.

HbH valt binnen de Wmo 2015

De CRvB heeft duidelijk aangegeven dat HbH een ondersteuningsvorm is die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt via de Wmo 2015. Dit betekent dat gemeenten deze ondersteuningsvorm moeten aanbieden en dat het niet volledig geschaard kan worden onder de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt.

HbH als algemene voorziening

HbH kan als algemene voorziening, voorliggend aan een maatwerkvoorziening, worden vormgegeven. Daarvoor gelden naar aanleiding van de uitspraken van de CRvB en de wenselijke uitvoering van de Wmo 2015 de volgende vereisten:

- De gemeente heeft een overeenkomst met de aanbieder van HbH waarin aanbieder zich jegens gemeente verbindt om tegen in het contract genoemde kosten HbH aan cliënten te bieden.
- De gemeente biedt een maatwerkvoorziening aan cliënten voor wie de algemene voorziening niet (naar inhoud of financieel) passend is.
- De eigen bijdrage van de algemene voorziening mag niet hoger zijn dan de kostprijs¹⁰ en logischerwijs niet hoger dan de eigen bijdrage bij een maatwerkvoorziening.
- Gemeenten toetsen of de eigen bijdrage van de algemene voorziening voor de cliënt passend is. Dit doen zij door na melding bij de gemeente een individueel onderzoek uit te voeren.
- De toegang van een cliënt tot maatschappelijke ondersteuning, zoals opgenomen in de Wmo 2015, mag niet afhankelijk zijn van het inkomen of vermogen. Het verwijzen van cliënten die de eigen bijdrage van een algemene voorziening niet kunnen betalen naar de (bijzondere) bijstand is derhalve niet toegestaan. De gemeente mag een eventuele korting op de eigen bijdrage inkomensafhankelijk inrichten om zo de voorziening voor iedereen betaalbaar te houden. Gemeenten hebben op grond van artikel 2.1.7 van de Wmo 2015 de mogelijkheid om een financiële tegemoetkoming te verstrekken bij meerkosten door een chronische ziekte en/of beperking.
- Als de cliënt zich direct tot de aanbieder wendt voor HbH en de gemeente de aanbieder daartoe heeft gemandateerd, voert de aanbieder een lichte toets uit of de voorziening zowel naar de inhoud van de ondersteuning als naar de verschuldigde financiële bijdrage passend is. Wanneer blijkt dat de algemene voorziening voor de cliënt niet passend is wordt de cliënt doorverwezen naar de gemeente voor een uitgebreider onderzoek en het eventueel aanvragen van een maatwerkvoorziening.

HbH als maatwerkvoorziening

HbH kan ook als maatwerkvoorziening worden vormgegeven. Daarvoor gelden naar aanleiding van de uitspraken van de CRvB en de wenselijke uitvoering van de Wmo 2015 de volgende vereisten:

- De toegang van een cliënt tot maatschappelijke ondersteuning, zoals opgenomen in de Wmo 2015, mag niet afhankelijk zijn van inkomen of vermogen. Het verwijzen van cliënten die de eigen bijdrage van een maatwerkvoorziening niet kunnen betalen naar de (bijzondere) bijstand is echter wel toegestaan.
- De inhoud en omvang van de ondersteuning is voldoende helder voor de cliënt. Dit betekent dat de beleidsregels of de beschikking van de gemeente de cliënt voldoende duidelijkheid moeten bieden over wat hij kan verwachten van de ondersteuning die is toegekend.
- Indien bij het beschikken gebruik wordt gemaakt van een basisnorm in uren, met eventueel aanvullende uren, moet deze norm objectief zijn vastgesteld door een onafhankelijke derde (niet-belanghebbende bij de uitkomst).

¹⁰ ECLI:N:CRVB:2016:1404

- Uit een eerdere uitspraak van de CRvB¹¹ blijkt dat indien een norm wordt gehandhaafd voor het toekennen van de omvang van HbH deze norm objectief dient te zijn vastgesteld en voor de cliënt inzichtelijk te zijn.

Communicatie met overgangsccliënten

De uitspraken van de CRvB zien op situaties waarin cliënten werden geconfronteerd met een teruggang in omvang van de ondersteuning. Het is belangrijk te beseffen dat voor deze groep bestaande cliënten de wijzigingen aanzienlijk kunnen zijn. Zij dienen zorgvuldig meegenomen te worden in het proces van verandering. Dit vraagt individueel onderzoek en heldere communicatie naar cliënten over nieuwe uitgangspunten en het werkproces daaromheen. Het is noodzakelijk dat gemeenten naar cliënten communiceren wat een eventuele beleidswijziging voor hen betekent en dat gemeenten een zorgvuldige overgangstermijn hanteren.

Samenwerking met aanbieders

Niet alleen bij cliënten hebben er met de komst van de Wmo 2015 grote wijzigingen plaatsgevonden, ook aanbieders hebben te maken gehad met nieuwe (beperkte) financiële kaders waarbinnen de dienstverlening geleverd moet worden.

Om HbH-beleid te blijven verbeteren en innoveren, is een goede samenwerking tussen gemeente en aanbieder cruciaal. De aanbieder wordt uitgedaagd mee te denken in de doelen van gemeente voor passende zorg en ondersteuning. Zo kan de aanbieder naast HbH bijvoorbeeld ook begeleiding bieden indien nodig en kan de gemeente na signalen vanuit de aanbieder ondersteuning op andere leefdomeneinen organiseren. Door samenwerking komt zodoende levensbrede ondersteuning gemakkelijker tot stand. Daarnaast is een duidelijke taakafbakening over wie waarvoor verantwoordelijk is noodzakelijk. De aanbieder kan bijvoorbeeld door de gemeente worden gemandateerd om het onderzoek uit te voeren en de benodigde ondersteuning, uiteraard met inachtneming van het lokale beleidskader, vast te stellen. De aanbieder kan ook uitsluitend verantwoordelijk zijn voor de uitvoering (en niet de vaststelling). Hier moeten duidelijke (contract)afspraken over worden gemaakt. Cliënten moeten hierover ook goed worden geïnformeerd.

Het is belangrijk dat ook de medewerkers van thuiszorgaanbieders de focus leggen op het leveren van maatwerk en meebewegen met de behoefte aan ondersteuning en voorkeuren van de cliënt. Ook dienen zij – net als de gemeenten – zorgvuldig met de cliënt te communiceren en zijn zij indien sprake is van problemen op ander leefgebieden medeverantwoordelijk voor signalering. De gemeente blijft echter eindverantwoordelijk en dient daarom heldere afspraken te maken met de aanbieder, te sturen op kwaliteit en het proces voor bezwaar en beroep en ook het indienen van klachten goed in te richten.

Inspraak burgers

Niet alleen bij cliënten die met een verandering in de HbH te maken hebben gehad is een zorgvuldige communicatie vanuit de gemeente van belang. Voor het uitvoeren van de Wmo en het maken van nieuw beleid geldt dat burgers inspraak hebben. Het contact met de gemeente is laagdrempelig en burgers worden actief betrokken bij nieuw te vormen beleid. Dit is een belangrijke randvoorwaarde waaronder nieuw beleid tot stand kan komen op wijze dat het aansluit bij de cliënt. Door het uitvoeren van cliëntervaringsonderzoek wordt inzichtelijk waar verbeterpunten in de ondersteuning zitten. Een laagdrempelige manier van contact met de gemeente stimuleert dat gemeente en cliënt in dialoog blijven. Vragen van cliënten kunnen snel opgepakt en opgelost worden.

Conclusie

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de passendheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de ondersteuning. De uitspraken van de CRvB laten zien waar het anders moet, en zetten aan tot nadenken waar het anders kan. De algemene voorziening in lijn brengen met de wettelijke vereisten, de basisnorm in uren objectief vaststellen en de resultaten van de ondersteuning helder omschrijven. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op hoe dit alles in te vullen binnen de verschillende uitvoeringsvarianten van HbH, die allen hetzelfde doel hebben: ondersteuning die de burger verder helpt.

¹¹ ECLI:NL:CRVB:2015:4262

Hoofdstuk 3 Invulling van beleid en uitvoering HbH

In dit hoofdstuk wordt op basis van de input uit deelnemende gemeenten in de werkgroepen (en klankbordgroep) beschreven hoe men invulling kan blijven geven aan de uitvoeringsvarianten 'in lijn met' de CRvB-uitspraken en Wmo 2015. Dit biedt gemeenten handvatten om keuzes te maken bij de inrichting van hun HbH beleid en om te blijven leren en ontwikkelen.

Gevolgd aanpak

Om bestaande, theoretische en praktische uitvoeringsvarianten en de invulling daarvan te verzamelen, zijn drie werkgroepen gehouden waaraan 15 gemeenten deelnamen. Deze gemeenten zijn geselecteerd uit alle binnengekomen aanmeldingen bij VNG en NDSO. Om een landelijke afvaardiging in de werkgroep te hebben, zijn enkele selectiecriteria gehanteerd. Zo is gekeken naar de uitvoeringsvariant die de gemeente gebruikt en de ligging en grootte van de gemeente. De groep geselecteerde gemeenten bevat een mix van deze karakteristieken. Om praktische redenen is ook gekeken naar de beschikbaarheid van gemeenten om deel te nemen aan de drie geplande werkgroepen. KPMG denkt hiermee dekkend te zijn op basis van onze kennis van het veld. De overige 32 niet-geselecteerde gemeenten zijn betrokken als klankbordgroep.

Tijdens het uitwerken van dit onderdeel van het ondersteuningsproduct zijn er drie bijeenkomsten met de werkgroep geweest. In de eerste werkgroep zijn relevante vraagstukken uit de praktijk geïnventariseerd en geprioriteerd en daarnaast vraagstukken naar aanleiding van de CRvB-uitspraken opgehaald. Ook is gesproken over de uitvoeringsvarianten die op dit moment in de praktijk worden gebruikt. Tijdens de tweede werkgroep is per uitvoeringsvariant opgehaald op welke wijze invulling gegeven kan worden aan de wettelijke vereisten en aandachtspunten. De laatste werkgroep is gebruikt om een afwegingskader op te stellen voor de keuze van een uitvoeringsvariant, de wijze van invulling te 'finetunen' en vervolgstappen in kaart te brengen. Aan de klankbordgroepleden hebben we via de mail enkele inhoudelijke vragen gesteld. Zo is getoetst of we compleet zijn in de beschrijving van alle uitvoeringsvarianten en is een breed beeld opgehaald over de variatie bij inrichting en vraagstukken in de praktijk.

De in dit document beschreven uitvoeringsvarianten en invulling daarvan zijn getoetst door juristen (o.a. Stimulansz en Pels Rijcken & Droogleevoer Fortuijn). Zie bijlage B voor een specificatie van de betrokken gemeenten en andere partijen in de begeleidingsgroep en werkgroep.

Scope hoofdstuk

De uitvoeringsvarianten en praktijkvoorbeelden in dit hoofdstuk zijn niet uitputtend, maar gebaseerd op de input vanuit de werkgroep en klankbordgroep. Daarnaast is het te allen tijden mogelijk om meerdere uitvoeringsvarianten te combineren.

Ook beschouwen we voornamelijk de relatie tussen gemeente en cliënt. Dit omdat de uitspraken van de CRvB voornamelijk betrekking hebben op deze relatie. De indeling van uitvoeringsvarianten is dus gebaseerd op de manier waarop de gemeente in de beschikking aan de cliënt de te leveren ondersteuning vastlegt. De basis waarop de gemeente een beschikking afgeeft, kan afwijken van de manier waarop de gemeente haar aanbieder(s) bekostigt. Aan het einde van het hoofdstuk gaan we nog wel kort in op hoe dit samenhangt.

We starten dit hoofdstuk met een beschrijving van de uitvoeringsvarianten met betrekking tot HbH die op dit moment landelijk het meest worden toegepast. Gemeenten maken zelf de afweging welke uitvoeringsvariant het beste past bij het maatschappelijke resultaat dat ze willen bereiken. De beschrijving van elke uitvoeringsvariant bevat daarom ook enkele afwegingen die gemaakt dienen te worden. Vervolgens geven we per uitvoeringsvariant aan hoe deze mogelijk ingevuld kan worden om zodoende aan te sluiten bij de aandachtspunten in de Wmo en uitspraken van de CRvB. Ook worden praktijkvoorbeelden benoemd ter inspiratie en om van te leren. Tot slot gaan we kort in op hoe de uitvoeringsvarianten kunnen worden vertaald naar de bekostigingsafspraken met de aanbieder gezien vanuit de samenhang. Een verdere uitwerking ligt buiten de scope van deze rapportage.

Mogelijke uitvoeringsvarianten voor HbH

Het is mogelijk HbH als een algemene voorziening in te richten, mits de cliënt toegang heeft tot een maatwerkvoorziening als de algemene voorziening niet passend is in zijn situatie. In de landelijke praktijk zien we dat binnen de maatwerkvoorziening een drietal uitvoeringsvarianten veel voorkomen. Daarnaast kan een gemeente er ook voor kiezen om (elementen van) meerdere uitvoeringsvarianten van een maatwerkvoorziening te combineren. Gemeenten dienen in dit geval na te denken over

de vereisten (zie hoofdstuk 2) en aandachtspunten voor alle uitvoeringsvarianten die zij hanteren. De twee inrichtingsvormen – en de daaronder liggende vier veel voorkomende uitvoeringsvarianten – die in dit rapport worden uitgewerkt, zijn:

Inrichtingsvorm I.

Het inrichten van HbH als een **algemene voorziening**.

A. Algemene voorziening

Een overeenkomst tussen gemeente en aanbieder is bij een algemene voorziening noodzakelijk, zodat beschikbaarheid en toegankelijkheid door de gemeente gegarandeerd kan worden (zie ook één van de CRvB-uitspraken). Verder is een algemene voorziening voorliggend aan een maatwerkvoorziening. In de Wmo 2015 staat dat pas tot een maatwerkvoorziening wordt overgegaan als de cliënt zijn beperkingen in zelfredzaamheid of participatie, naar het oordeel van het College, niet met o.a. algemene voorzieningen kan wegnemen of verminderen.¹²

Bij een algemene voorziening is voor iedere cliënt dezelfde ondersteuning beschikbaar, in termen van karakter en omvang. Indien de cliënt minder wil afnemen dan het maximum, is dat mogelijk. Een algemene voorziening kan voor een cliënt maatwerk bieden als deze een passende bijdrage levert aan zijn zelfredzaamheid of participatie (zie hoofdstuk 1: De keuze voor inrichtingsvorm van een voorziening). Een snelle laagdrempelige toegang wordt op basis van een algemene voorziening gerealiseerd voor de cliënt. Dit geldt in het bijzonder voor de toegangsrouten waarin de cliënt zich direct meldt bij de aanbieder. In dat geval volstaat een 'lichte toets' (zie uitvoeringsvariant IA - ib. Borging toegankelijkheid) door de aanbieder of de cliënt in aanmerking komt voor de voorziening en of deze voor de cliënt passend kan zijn. Zodra de aanbieder constateert dat meer onderzoek nodig is of de cliënt aangeeft dat er geen passende ondersteuning wordt geleverd met de algemene voorziening, zowel in termen van inzet als eigen bijdrage, dan moet de aanbieder de cliënt doorverwijzen naar de gemeente. Ondersteuning kan direct starten parallel aan het afstemmen van verwachtingen met de cliënt. Verder hoeft in deze situatie geen beschikking afgegeven te worden waardoor de administratieve lasten van het toegangsproces beperkt blijven. De laagdrempeligheid en 'lichte toets' kunnen mogelijk wel leiden tot toename van het gebruik van de algemene voorziening en dus is het verstandig dit goed te monitoren.

De andere toegangsrouten is via de gemeente. In deze situatie meldt de cliënt zich bij de gemeente en wordt een onderzoek opgestart, in lijn met de Wmo 2015. De breedte van dit onderzoek is te bepalen door de gemeente, zolang er maar wordt vastgesteld of de algemene voorziening passend en betaalbaar is voor de cliënt, de cliënt daarmee instemt en er geen redenen zijn om aan te nemen dat er omstandigheden zijn die nader onderzoek behoeven. Dit kan dus ook een 'licht onderzoek' betekenen. Het onderzoek wordt afgesloten met een schriftelijke weergave van de uitkomsten van het onderzoek, (zie artikel 2.3.2 Wmo 2015). Indien uit dit onderzoek blijkt dat de algemene voorziening niet aansluit bij de situatie van de cliënt of financieel niet haalbaar is dan moet een maatwerkvoorziening beschikbaar en toegankelijk zijn voor de cliënt. Hiervoor is het bredere onderzoek nodig, waarna de cliënt een maatwerkvoorziening kan aanvragen. Het verslag van het onderzoek kan zo vorm gegeven zijn dat de cliënt door het verslag te ondertekenen direct een maatwerkvoorziening aanvraagt. Op deze aanvraag moet de gemeente een beslissing nemen in de vorm van een beschikking. De cliënt die zich niet kan vinden in de opvatting van de gemeente dat een algemene voorziening volstaat, kan altijd een maatwerkvoorziening aanvragen. Uitvoeringsvariant IIA, IIB en IIC (hieronder beschreven) zijn dus ook relevant voor gemeenten die ervoor hebben gekozen om hun HbH in te richten als een algemene voorziening. Ongeacht via welke weg de cliënt toegang heeft gekregen tot de algemene voorziening – ofwel direct via aanbieder ofwel via de gemeente – is de financiële bijdrage van zowel gemeente als cliënt heel helder bij een algemene voorziening, omdat de kostprijs en hoogte van de eigen bijdrage in de verordening moet worden vastgelegd. Onder 'IA – ic. Borging betaalbaarheid' gaan we dieper in op hoe gemeenten per cliënt de financiële bijdrage voor een algemene voorziening kunnen vaststellen.

Inrichtingsvorm II.

Het inrichten van HbH als een **maatwerkvoorziening**. Om in aanmerking te komen voor een maatwerkvoorziening moet de cliënt een melding doen en een aanvraag indienen bij de gemeente en wordt het proces zoals vastgelegd in de Wmo 2015 doorlopen. Het brede individuele onderzoek voor alle cliënten heeft de volgende voordelen: 1) goede aansluiting bij de situatie van de cliënt, 2) mogelijkheden voor vroegtijdig signaleren van andere noodzakelijke ondersteuningsvormen, 3) mogelijkheden

¹² Wmo 2015: Artikel 2.3.5, lid 3

tot integrale ondersteuning met andere ondersteuningsvormen binnen het sociaal domein, 4) meer ruimte om specifiekere toetsing op doelgroep in te richten, en 5) goede organisatie van toetsing financiële toegankelijkheid via het CAK (inclusief bewaking van anticumulatie). Dit brede onderzoek vraagt meer tijd en administratie voorafgaand aan de inzet van de hulp. De gekozen uitvoeringsvariant moet aansluiten bij het maatschappelijke resultaat dat de gemeente wil bereiken en de totale inrichting van haar taken binnen het sociaal domein. De uitvoeringsvarianten daarbinnen zijn:

A. *Maatwerkvoorziening: beschikken op basisuren en aanvullende uren*

De cliënt krijgt minimaal en altijd een bepaald aantal basisuren per jaar om een schoon huis te realiseren. Indien uit het individuele onderzoek blijkt dat dit onvoldoende is om passende ondersteuning te kunnen leveren, worden aanvullende uren toegekend (bijvoorbeeld voor het wassen van kleding of een hoger niveau van schoon). De CRvB heeft aangegeven dat deze manier van beschikken van uren is toegestaan mits de basisuren onderbouwd worden door een objectief en onafhankelijk onderzoek.

Bij de meerderheid van de HbH-cliënten kan de toekenning van basisuren goed aansluiten bij de situatie en zijn geen aanvullende uren nodig. De vereenvoudigde toekenning is prettig voor cliënten en geeft snel duidelijkheid. Indien wordt gewerkt met basisuren, moet de omvang daarvan helder in de beleidsregels worden vastgelegd (inclusief objectief onafhankelijk onderzoek waarop de gemeente zich baseert). Daarnaast is het voor alle maatwerkvoorzieningen noodzakelijk om in de beschikking te onderbouwen waarom de ondersteuning passend is voor de cliënt. Het werken met basisuren en een helder beschreven kader in de beleidsregels vereenvoudigt deze onderbouwing, met als gevolg minder administratieve belasting (en kosten daarvan) bij de gemeente.

B. *Maatwerkvoorziening: beschikken op uren*

Middels een individueel onderzoek wordt vastgelegd welke activiteiten noodzakelijk zijn en hoe vaak deze nodig zijn om zodoende passende ondersteuning te bieden aan de cliënt. Activiteiten en frequentie worden vervolgens vertaald naar uren welke de gemeente toekent aan de cliënt.

De CRvB heeft voor deze uitvoeringsvariant niet geoordeeld dat, net zoals bij uitvoeringsvariant IIA, een objectieve onafhankelijke onderbouwing van de ondersteuningsomvang in uren noodzakelijk is. Wel wordt al sinds 2007 door gemeenten als richtlijn een door de CRvB als 'objectief' aangemerkt normenkader gebruikt, het voormalige CIZ-protocol uit 2006, waarin activiteiten, frequentie en uren zijn opgenomen. Dit protocol is verouderd (zie hoofdstuk 4) en daarom wijken veel gemeenten op beschikkingsniveau beredeneerd en onderbouwd van deze norm af.

Het volledig individueel toekennen van uren levert helderheid en duidelijkheid op voor zowel de cliënt als voor de aanbieder (met betrekking tot de planning van personeel). De nadruk komt, net zoals bij uitvoeringsvariant IIA, wel sterk te liggen op uren.

C. *Maatwerkvoorziening: beschikken op het te behalen resultaat*

Voor elke cliënt wordt het te behalen resultaat middels een individueel onderzoek vastgelegd. Vaak wordt dit resultaat gedefinieerd in termen als een 'schoon en leefbaar huis'. Deze uitvoeringsvariant heeft daarom de potentie om goed aan te sluiten bij de persoonlijke situatie van een cliënt, mits goed uitgevoerd. De CRvB heeft bij deze uitvoeringsvariant namelijk geoordeeld dat ofwel in de beleidsregels ofwel in de beschikking voldoende duidelijkheid moet worden geboden aan de cliënt wat hij van de ondersteuning kan verwachten.

De daadwerkelijke inzet van HbH kan tussen cliënten verschillen omdat de aanbieder de professionele ruimte heeft om, in samenspraak met de cliënt, invulling te geven aan hoe hij tot het resultaat komt. In het gesprek met de cliënt ligt de focus op de gewenste uitkomst van de ondersteuning in plaats van op de inzet van HbH. Op basis van de gewenste uitkomst en de persoonlijke situatie worden met de cliënt afspraken gemaakt hoe de ondersteuning concreet vorm te geven. Deze afspraken kunnen worden opgenomen in de beschikking.

Binnen deze uitvoeringsvariant wordt meer ruimte gegeven aan de aanbieder dan in de andere uitvoeringsvarianten. Ook gaat deze variant vaak gepaard met resultaatgerichte bekostigingsafspraken met de aanbieder (zie aan het einde van dit hoofdstuk).

Mogelijke invulling per uitvoeringsvariant

Gemeenten trachten samenhang te brengen in lokaal beleid en de inrichting van het lokale stelsel. Gemeenten zoeken criteria die ondersteuning bieden bij de invulling van hun HbH-beleid zodat ze kwalitatief goede, passende en betaalbare HbH kunnen bieden aan cliënten. Vanuit geïnventariseerde vraagstukken – per uitvoeringsvariant – die landelijk bij gemeenten leven, zien we zes criteria onder de noemers ‘goede organisatie’ en ‘zorgvuldige onderbouwing’. De criteria zijn:

- i. Goede organisatie van HbH-ondersteuning, hieronder verstaan we:
 - a. Borging passende ondersteuning
 - b. Borging toegankelijkheid
 - c. Borging betaalbaarheid (scope: financieel toegankelijk voor cliënt)
 - d. Borging kwaliteit
- ii. Zorgvuldig onderzoek bij de cliënt en vastlegging daarvan. Dit betekent een goede onderbouwing van wat de cliënt nodig heeft en duidelijkheid voor de cliënt wat hij kan verwachten, zowel:
 - a. in beleid (verordening of beleidsregels – beleidsregels geven nadere invulling aan de uitvoering); als
 - b. richting cliënt (beschikking)

In de volgende paragrafen wordt per uitvoeringsvariant voor ieder van de criteria beschreven wat daar volgens de wet en CRvB-uitspraken de vereisten voor zijn. Ook worden aandachtspunten aangedragen. Om handvatten te geven hoe deze vereisten en aandachtspunten goed in te vullen, worden ook (praktijk)voorbeelden aangedragen hoe gemeenten dit mogelijk kunnen doen. In onderstaand schema geven we de kernvereisten en aandachtspunten per uitvoeringsvariant en criteria weer (en tevens de overlap).

Uitvoeringsvarianten → Criteria ↓	IA. Algemene voorziening	IIA. Maatwerkvoor- ziening: Beschikken op basisuren en aanvullende uren	IIB. Maatwerkvoor- ziening: Beschikken op uren	IIC. Maatwerkvoor- ziening: Beschikken op het te behalen resultaat
i. Goede organisatie				
a. Borging passende ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Vereiste:</u> Algemene voorziening moet passend zijn 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien
b. Borging toegankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Aandachtspunt:</u> Duiding ‘lichte toets’ op toegang bij aanbieder • <u>Vereiste:</u> Toegang tot maatwerkvoorziening indien algemene voorziening onvoldoende is of betaalbaarheid ter discussie staat 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien

c. Borging betaalbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Aandachtspunt</u>: Aandachtspunten rondom vaststellen van eigen bijdrage en toetsen financiële toegankelijkheid en rondom bewaken van anticumulatie eigen bijdragen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Aandachtspunt</u>: Hoe passende vergoeding voor het PGB vast te stellen
d. Borging kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Vereiste</u>: Bereiken en ondersteunen van de kwetsbare burger 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Vereiste</u>: Bereiken en ondersteunen van de kwetsbare burger 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Vereiste</u>: Bereiken en ondersteunen van de kwetsbare burger 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Vereiste</u>: Bereiken en ondersteunen van de kwetsbare burger
ii. Zorgvuldige onderbouwing				
a. Onderbouwing in beleid (verordening of beleidsregels)	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Aandachtspunt</u>: Onderbouwing in verordening of beleidsregels 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Aandachtspunt</u>: Onderbouwing in verordening of beleidsregels 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Aandachtspunt</u>: Onderbouwing in verordening of beleidsregels 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Aandachtspunt</u>: Onderbouwing in verordening of beleidsregels
b. Onderbouwing richting cliënt (beschikking)	<ul style="list-style-type: none"> • Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Aandachtspunt</u>: Onderbouwing in beschikking 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Aandachtspunt</u>: Onderbouwing in beschikking 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Aandachtspunt</u>: Onderbouwing in beschikking

Voordat wordt overgegaan naar de uitvoeringsvarianten, zijn er enkele algemene aandachtspunten die inspelen op de thema's besproken in hoofdstuk 1 en 2.

Een aandachtspunt voor gemeenten is om na te denken of ze bij elke beleidswijziging, zo ook na de Wmo 2015, bestaande toekenningen willen herzien. Dit is een fundamentele keuze. Indien een gemeente ervoor kiest om dit wel te doen, kunnen ze hier invulling aan geven door HbH-beschikkingen af te geven voor een kortere periode of elk jaar bij de cliënt op bezoek te gaan. Dergelijke oplossingen geven meer mogelijkheden om cliënten tijdig een nieuwe beschikking te geven. Dit vraagt echter extra gesprekstijd en kan onduidelijkheid en onzekerheid opleveren voor de cliënt. Gemeenten dienen af te wegen of de bedoeling van de Wmo hierbij juist versneld wordt gerealiseerd of dat nieuw beleid een gefaseerde introductie kent (nieuwe instroom, na aflopen bestaande beschikkingen). Te allen tijde moet de gemeente scherp blijven op wat er nodig is voor de cliënt.

Ongeacht bovenstaande keuze is het noodzakelijk om als gemeente bij aanstaande beleidsveranderingen na te denken hoe cliënten tijdig te informeren en kwaliteit van de ondersteuning te blijven waarborgen. Als het gaat om mogelijke aanstaande veranderingen kan bijvoorbeeld een algemene brief, eventueel in combinatie met een voorlichtingsbijeenkomst, een middel zijn. Deze communicatie moet zich richten op het transparant maken van de gevolgen voor de cliënt en het duidelijk informeren wanneer de cliënt wat kan verwachten. Als de beleidsverandering is doorgevoerd, volgt – afhankelijk van de mate waarop de wijziging invloed heeft op de ondersteuning die de cliënt heeft – een gesprek op individueel niveau over wat de beleidsverandering betekent voor de cliënt. Een individueel onderzoek is nodig, tenzij de cliënt en gemeente samen tot de conclusie komen dat het in dit geval niet nodig is. Dit geldt voor bestaande cliënten, cliënten waarvan de beschikking binnenkort afloopt en nieuwe cliënten. Met andere woorden: er moet een nieuw individueel onderzoek, in lijn met de wettelijke eisen in de Wmo 2015, plaatsvinden om te beoordelen wat de gevolgen zijn van gewijzigd beleid voor individuele

cliënten. Vervolgens is het aan te raden cliënten, zowel bestaande als nieuwe, goed te informeren over het proces dat zij ingaan. Hierbij kunnen bijvoorbeeld informatiekaarten of –folders ingezet worden.

Alle gemeenten hebben een klachtprocedure ingeregeld (bezwaar en beroepsprocedures zijn in de wet geregeld). Communicatie richting de cliënt over hoe ze bezwaar en beroep kunnen uitoefenen en hoe ze in gesprek kunnen komen met aanbieder en gemeente over de kwaliteit van hun ondersteuning, is essentieel. Het is daarbij van belang om ontevredenheid zo vroeg mogelijk in het proces op te sporen en eventuele klachten of bezwaren waar mogelijk informeel af te doen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de handreiking die voor het sociaal domein is opgesteld door ‘Prettig contact met de overheid’ van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

In navolging op bovenstaande algemene aandachtspunten die inspelen op de thema’s besproken in hoofdstuk 1 en 2, wordt nu per uitvoeringsvariant en per criteria beschreven hoe dit in te vullen.

IA. Algemene voorziening

ia. Borging passende ondersteuning

Een vereiste voor gemeenten is om bij iedere cliënt vast te stellen of **de algemene voorziening passend is** voor het behalen van het noodzakelijke resultaat, met andere woorden: of de inzet (in uren) voldoende is en de voorziening betaalbaar is voor de cliënt. Indien een cliënt zich rechtstreeks meldt bij een gecontracteerde aanbieder kan een ‘lichte toets’ door de aanbieder afdoende zijn om toegang te verkrijgen tot de algemene voorziening (zie ib. – Borging toegankelijkheid voor de duiding van een ‘lichte toets’). Wel is het raadzaam om daarbij in het contract met de aanbieder op te nemen dat de aanbieder de gemeente inseint wanneer er meer onderzoek nodig is, de algemene voorziening niet passend is voor de cliënt (naar inhoud of financieel) of wanneer de cliënt de ondersteuning niet passend vindt, bijvoorbeeld omdat meer HbH inzet nodig is of omdat hij van mening is dat hij de algemene voorziening niet kan betalen. Omdat de gemeente verantwoordelijk is voor een passende ondersteuning voor al hun burgers is het verstandig uitkomsten van deze ‘lichte toets’ door de aanbieder te laten vastleggen in een verslag. Dit verslag kan heel beknopt zijn.

Wanneer een cliënt zich bij de gemeente meldt, wordt altijd middels een onderzoek vastgesteld of een doorverwijzing naar de algemene voorziening passend is voor de cliënt of dat een maatwerkvoorziening beter aansluit bij de behoeften, in lijn met het proces dat is vastgelegd in de Wmo (*Wmo 2015, Artikel 2.3.2.*). De breedte van dit onderzoek is afhankelijk van de hulpvraag van de cliënt. Financiële haalbaarheid is ook onderdeel van het onderzoek naar de vraag of de ondersteuning passend is (zie ook ic. Borging betaalbaarheid). Daarom is het aan te raden in een schriftelijke verwijzing of verslag te onderbouwen waarom de algemene voorziening volstaat (zie ook iib. Onderbouwing richting cliënt (beschikking)). Deze onderbouwing zal meestal beknopt kunnen zijn en gemakkelijk te beredeneren voor waarschijnlijk het grootste deel van de cliënten omdat de algemene voorziening HbH voor hen voldoende is.

Indien de gemeente na onderzoek te hebben verricht van oordeel is dat de algemene voorziening niet volstaat, vindt een breder onderzoek plaats waarna de cliënt eventueel wordt verwezen naar een (aanvullende) maatwerkvoorziening (zie uitvoeringsvariant IIA, IIB of IIC). Bij het toewijzen van een maatwerkvoorziening wordt een beschikking afgegeven, waartegen de cliënt bezwaar kan instellen. Het kan ook zijn dat de gemeente tot het oordeel komt dat er niet meer nodig is dan waar de algemene voorziening al in voorzag.

ib. Borging toegankelijkheid

Een ‘lichte toets’ dient in ieder geval te toetsen of iemand onder de Wmo-doelgroep valt, of de cliënt de voorziening kan betalen en of bij de cliënt niet overduidelijk is dat de algemene voorziening geen passende bijdrage zal leveren aan zijn zelfredzaamheid of participatie. Bij een ‘lichte toets’ kan onder meer gedacht worden aan vragen over algemene eigenschappen, zoals of iemand een bewoner is van de gemeente of iemand een bepaalde leeftijd heeft, en de vraag aan de cliënt of hij de voorziening kan betalen. Een aandachtspunt voor gemeenten is om te zorgen dat aanbieders deze toets goed inrichten zodat cliënten niet onterecht worden afgewezen. In het kader hieronder worden enkele praktijkvoorbeelden van een ‘lichte toets’ uitgewerkt.

Praktijkvoorbeeld gemeente A (klankbordgroep)

In gemeente A hanteren de gecontracteerde aanbieders een lichte toegangstoets. Daarbij wordt gecheckt of iemand inwoner is van de gemeente, of hij/zij langdurige lichamelijke problemen ondervindt (waardoor hij/zij een deel van de huishoudelijke klussen niet meer kan doen), of hij/zij geen volwassen huisgenoten heeft die wel in staat zijn het huishouden te doen en of er sprake is van regie (hij/zij kan aan anderen uitleggen welke huishoudelijke klussen moeten gebeuren). Ook krijgt de cliënt de mogelijkheid om aan te geven dat de eigen bijdrage een probleem is, waarna bij de gemeente wordt nagegaan of de cliënt in aanmerking komt voor een korting.

Praktijkvoorbeeld gemeente Tilburg (werkgroep)

Als een cliënt problemen heeft bij het schoonhouden van zijn woning, kan hij/zij zich melden bij de Toegang/Loket Z (gemeenteloket). Aan de hand van een leidraad worden vragen gesteld om te bepalen of de cliënt behoort tot de doelgroep van de Wmo 2015. De leidraad bevat de volgende vragen: a) Hoe oud bent u? b) Is er al een Wmo-voorziening aanwezig? c) Is er al professionele ondersteuning? d) Is de cliënt onder behandeling van een arts of specialist? Ook de volgende vragen kunnen een rol spelen bij de beoordeling: a) Waarom komt u naar de Toegang? Wat is er aan de hand? Denkt u dat u hiermee voldoende geholpen bent? Bij toelating worden ook inkomensgegevens gevraagd (zie ic. – Borging betaalbaarheid).

Zie voor meer informatie de volgende website: <https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2015-34024/1/bijlage/exb-2015-34024.pdf>

Note: Beleid van de ene gemeente kan niet zonder meer gekopieerd worden naar een andere gemeente.

ic. Borging betaalbaarheid

Een vereiste is dat een algemene voorziening – om een passende bijdrage te kunnen leveren aan de zelfredzaamheid of participatie van een cliënt – **financieel toegankelijk** is voor deze cliënt. Ook moet de cliënt behoren tot de doelgroep waarvoor de algemene voorziening is ingericht. Gemeenten hebben beleidsruimte bij het bepalen welke eigen bijdrage een cliënt verschuldigd is voor een algemene voorziening en hoe dat wordt getoetst. Hierbij mag de eigen bijdrage niet hoger zijn dan de kostprijs van de voorziening. Of de voorziening ‘betaalbaar’ is voor de cliënt wordt in belangrijke mate bepaald door het inkomensniveau van de cliënt. Gemeenten kunnen een korting op de eigen bijdrage geven aan inwoners met een laag inkomen. Om de hoogte van die korting te bepalen is het noodzakelijk te weten wat iemand kan betalen, met andere woorden: wat zijn/haar financiële draagkracht is. Gemeenten kunnen voor inwoners die een uitkering vanuit de Participatiewet ontvangen een draagkrachtberekening maken. Voor de inwoners met een lager inkomen, maar wel boven de bijstandsnorm (bijvoorbeeld tot 150% van het sociaal minimum), is het wellicht ook gewenst een korting op de eigen bijdrage te geven. Dit is natuurlijk ook mede afhankelijk van de hoogte van de eigen bijdrage zonder korting. Het inkomen van de groep die geen uitkering op basis van de Participatiewet heeft kan op een andere manier vastgesteld worden, bijvoorbeeld door een bankafschrift of loonstrook. De mogelijkheid tot het geven van een korting op de eigen bijdrage voor de algemene voorziening is in de wet vastgelegd onder artikel 2.1.4 van de Wmo 2015. In het kader hieronder worden enkele praktijkvoorbeelden uitgewerkt hoe de korting op de eigen bijdrage voor verschillende inkomensgroepen te bepalen.

Praktijkvoorbeeld gemeente Tilburg (werkgroep)

Cliënt dient een IB60-verklaring van zichzelf, en indien van toepassing ook van de partner, mee te nemen naar de Toegang. Dit is een inkomensverklaring en kan gratis bij de Belastingdienst worden opgevraagd. Aan de hand van dit formulier en de antwoorden op de vragen in de ‘lichte toets’ wordt de cliënt in één van de vier bestaande tariefgroepen (inkomenstreden) ingedeeld. De kortingen die gegeven worden in elk van de inkomenstreden is EUR 0, EUR 5, EUR 10 en EUR 13 voor Tilburgers zonder andere maatwerkvoorziening Wmo, en EUR 0, EUR 6, EUR 10,50 en EUR 12,50 voor Tilburgers met meerdere maatwerkvoorzieningen Wmo. De grens van elk van de vier inkomenstreden hangt af van de samenstelling van het huishouden. Dit alles is vastgelegd in de gemeentelijke verordening Wmo.

Zie voor meer informatie de volgende website: <https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2015-34024/1/bijlage/exb-2015-34024.pdf> & <https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2015-34023/1/bijlage/exb-2015-34023.pdf>

Praktijkvoorbeeld gemeente Rheden (werkgroep)

De kostprijs per uur is EUR 21,85. De eigen bijdrage voor de cliënt bedraagt EUR 11,85 omdat aan alle inwoners die tot de doelgroep van de Wmo worden gerekend een korting van EUR 10 wordt verleend (de HHT-toeslag). Deze niet-inkomensafhankelijke eigen bijdrage wordt met EUR 4 per uur verminderd voor inwoners met een inkomen tussen 120% en 150% van het geldend sociaal minimum en met EUR 9 verminderd voor inwoners met een inkomen tot maximaal 120% van het geldend sociaal minimum. Laatstgenoemde korting wordt verstrekt als de cliënt zijn Gelre-pas laat zien. Genoemde bijdrage wordt eveneens met EUR 9 verminderd voor inwoners die vanwege een andere Wmo-voorziening al de voor hen geldende maximale CAK-bijdrage betalen. Jaarlijks vindt een indexering plaats volgens de CBS-indexering voor Cao-lonen in de gezondheids- en welzijnzorg, tabel 87-88 Verzorging en welzijn.

Zie voor meer informatie de volgende website: <http://www.ibabsonline.eu/LijstDetails.aspx?site=Rheden&ListId=261cfe4c-cd89-47e3-af71-68ea9440f12e&ReportId=313836df-f514-4a80-ba8f-021a80accef3&EntryId=36bb4b3e-3a7b-4d4a-87bb-1e190ea5098a&searchtext>. Dit is een raadsvoorstel.

Note: Beleid van de ene gemeente kan niet zonder meer gekopieerd worden naar een andere gemeente.

Een aandachtspunt vormen de cliënten waarvan het inkomen niet is vast te stellen, omdat zij geen bankafschrift of andersoortig inkomensbewijs kunnen of willen overleggen. Het is belangrijk na te denken wat voor deze groep de eigen bijdrage wordt. De gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen de hoogste eigen bijdrage voor deze groep in te stellen of de cliënt door te verwijzen naar de (aanvullende) maatwerkvoorziening.

Een ander aandachtspunt voor gemeenten wat betreft het borgen van financiële toegankelijkheid is de bewaking van anticumulatie van eigen bijdragen binnen de Wmo. Het inzicht in stapeling van eigen bijdragen door gebruik van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen is er vooralsnog niet. Indien een cliënt zich meldt bij de gemeente kan nu al wel tijdens het individuele onderzoek achterhaald worden of de cliënt nog meer eigen bijdragen betaalt. Indien dit het geval is, kan een lagere eigen bijdrage voor de algemene voorziening geïnd worden, alleen als dit noodzakelijk is omdat de cliënt de algemene voorziening anders niet kan betalen.

Het voorgaande laat onverlet dat in ieder geval individueel getoetst moet worden of een cliënt de eigen bijdrage voor de algemene voorziening kan betalen. In individuele gevallen is het mogelijk dat dit niet het geval is ondanks een geldende kortingsregeling (bijvoorbeeld vanwege schulden of andere hoge kosten). In dat geval is verwijzing naar de bijzondere bijstand niet mogelijk en komt de cliënt – indien de ondersteuning noodzakelijk is – in aanmerking voor een maatwerkvoorziening.

id. Borging kwaliteit

Een vereiste is om **de kwaliteit van het proces – met andere woorden: het gemeentelijk handelen – en de uitvoering van HbH-beleid te monitoren**. Om het proces te borgen is het verstandig het beleid helder te beschrijven en leidende principes op te stellen. Iedereen kan naar deze principes handelen en dit handelen kan ook geëvalueerd worden (bijvoorbeeld of er flexibele inzet plaatsvindt als het met iemand beter dan wel slechter gaat). Bij het monitoren van de uitvoering is het van belang klacht en dispuutprocedures goed in te richten, en cliënten daar actief op te attenderen, cliëntvervalsingonderzoek uit te voeren en schouwingen te doen.

De klachtprocedure dient een gemeente goed in te regelen, waarbij aansluiting kan worden gezocht bij het programma 'Prettig contact met de overheid' van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het merendeel van de cliënten uit zijn ontevredenheid ofwel bij de gemeente ofwel bij de aanbieder. Als dit signaal bij de aanbieder terechtkomt, moet het wel tijdig bij de gemeente gemeld worden en daarover moet de gemeente sluitende afspraken maken met de aanbieder. De gemeente moet zelf ook openstaan voor klachten van de cliënt. Een aandachtspunt daarbij is dat gemeenten dienen na te denken over hoe ze de groep cliënten willen bereiken waarvoor de ondersteuning niet passend is maar die niet zo mondig zijn om een bezwaar in te dienen. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente.

Om de ervaringen van cliënten te monitoren, zijn meerdere opties mogelijk. Op grond van artikel 2.5.1. van de Wmo 2015 moeten gemeenten jaarlijks verplicht onderzoeken hoe cliënten de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning ervaren (cliëntvervalsingonderzoek)¹³. Vanwege onderlinge vergelijkbaarheid moet de standaard vragenset worden gehanteerd. Deze

¹³ VNG; Vragen & antwoorden cliëntvervalsingonderzoek WMO; https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/20150305-q-en-a-clientvervalsingonderzoek.pdf

set be vraagt de kwaliteit van het pakket aan Wmo-maatwerkvoorzieningen dat een cliënt ontvangt. Het is mogelijk om aanvullende vragen toe te voegen, gericht op specifieke onderdelen van het Wmo-beleid. Het is niet verplicht om specifiek de kwaliteit van de HbH-voorziening onder cliënten te onderzoeken, maar indien gewenst kan bij het cliëntervaringsonderzoek worden aangesloten. Ook kan de gemeente cliënten – allen, of steekproefsgewijs – periodiek nabellen om na te gaan of ze tevreden zijn en wat mogelijke knelpunten zijn. Zo wordt kwaliteit geborgd en verklein je de kans op juridische procedures.

Ook het houden van schouwingen bij een steekproef van de cliënten of ontevreden cliënten kan een instrument zijn waarmee een gemeente een vinger aan de pols kan houden of de gevraagde resultaten worden behaald.

Gemeenten kunnen de borging van kwaliteit op heel veel manieren inrichten. Nauw betrekken van (collectieve) inspraak van cliënten is daarbij een belangrijke waarborg. Gemeenten zijn eindverantwoordelijk en moeten goed nadenken hoe zij de uitvoering willen bewaken. Daarnaast is de gemeenteraad verantwoordelijk voor het toezicht op gemeente op het naleven van de kwaliteitsnorm in de Wmo 2015.

ii.a. Onderbouwing beleid (verordening of beleidsregels)

Een vereiste is om in de verordening de **hoogte van de eigen bijdrage** – indien gewenst per subgroep – met een eventuele korting, op te nemen. In de beleidsregels komt te staan hoe wordt vastgesteld welke korting een cliënt krijgt. Dit alles maakt de vaststelling van de eigen bijdrage voor een algemene voorziening minder flexibel. Tevens moet de **relatie tussen de eigen bijdrage en de kostprijs** van de algemene voorziening inzichtelijk zijn. De eigen bijdrage mag de kostprijs van de voorziening namelijk niet overschrijden. De VNG stelt op korte termijn een nieuwe modelverordening op (naar alle waarschijnlijkheid medio november 2016 beschikbaar).

lib. Onderbouwing richting cliënt (beschikking)

Gemeenten moeten in het verslag van het onderzoek (zie Artikel 2.3.2 Wmo) motiveren waarom een cliënt is verwezen naar een algemene voorziening. De gemeente moet met andere woorden onderbouwen dat de algemene voorziening een passende bijdrage levert aan de zelfredzaamheid of participatie van de cliënt. Het gaat hierbij om de inhoud van de ondersteuning en de financiële haalbaarheid. Deze formele verslaglegging kan de basis vormen voor eventuele afwijzing van de aanvraag van de cliënt voor een maatwerkvoorziening. Een aandachtspunt voor de gemeente is om dit proces zo eenvoudig en efficiënt mogelijk in te richten.

Indien de algemene voorziening niet passend is (financieel of met betrekking tot de inhoud van de ondersteuning binnen de algemene voorziening), dan moet de cliënt worden verwezen naar een maatwerkvoorziening. Hierbij is een aanvraag, gevolgd door een beschikking wel noodzakelijk (zie uitvoeringsvariant IIA, IIB en IIC).

IIA. Maatwerkvoorziening: beschikken op basisuren en aanvullende uren

ia. Borging passende ondersteuning

Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien. Wel moet worden voldaan aan de wettelijke eisen van een zorgvuldig individueel onderzoek (zie Wmo 2015¹⁴).

ib. Borging toegankelijkheid

Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien.

ic. Borging betaalbaarheid

Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien. Inkomenstoetsing en borging anticumulatie loopt via het CAK.

¹⁴ Wmo 2015: Artikel 2.3.2

id. Borging kwaliteit

Zie uitvoeringsvariant IA.

ii.a. Onderbouwing beleid (verordening of beleidsregels)

Het is een vereiste dat voor iedere maatwerkvoorziening (zo ook uitvoeringsvariant IIB en IIC) de gemeente in beleidsregels beschrijft wat de gemeente **verstaat onder ondersteuning in het huishouden**. Dit is het kader van waaruit HbH wordt uitgevoerd. Het is voor gemeenten niet eenduidig wat moet worden vermeld in de beleidsregels en het CRvB heeft hier geen uitspraken over gedaan. Na het ophalen van alle input verwachten we dat het een beschrijving van de voorziening in algemene zin betreft, waarbij flexibiliteit van HbH inzet nog steeds mogelijk is:

- Wat het *doel/resultaat* moet zijn van de ingezette ondersteuning (bijvoorbeeld een 'schoon en leefbaar huis'), inclusief ten behoeve van welk resultaat basisuren en aanvullende uren worden toegekend.
- Voor welke *doelgroepen* deze ondersteuning, zowel basisuren als aanvullende uren, wel/niet bedoeld is, inclusief onderbouwing en beschrijving proces hoe de gemeente dit vaststelt.
- Eventuele *afbakening* van de ondersteuning: welke ruimten hier wel en niet onder vallen, inclusief een uitleg. Ruimten hoeven juridisch gezien niet gespecificeerd te worden. De beschrijving kan daarom ook algemener zijn, bijvoorbeeld dat in gebruik zijnde ruimten worden schoongemaakt en derhalve onder een 'schoon en leefbaar huis' vallen. Zodoende blijft het bieden van maatwerk en flexibiliteit van HbH inzet mogelijk.
- Duiding van de *omvang* van de ondersteuning: welke activiteiten wel en niet onder de basisuren en aanvullende uren vallen (met andere woorden: welk normenkader wordt gehanteerd).

Naar aanleiding van de CRvB-uitspraken is het wel een vereiste voor gemeenten om de omvang/uren waaruit de basisnorm bestaat in de beleidsregels objectief en onafhankelijk te onderbouwen. Met andere woorden: er is een objectief normenkader nodig vastgesteld door een onafhankelijke derde. Dit omdat de basisnorm toepasbaar is voor de brede doelgroep van de voorziening. De gemeente moet kunnen verantwoorden of de omvang/het aantal uren voor deze betreffende doelgroep voldoende is om het doel/resultaat te bereiken.

In het kader hieronder wordt een praktijkvoorbeeld uitgewerkt hoe in beleidsregels op te nemen wat de gemeente verstaat onder ondersteuning in het huishouden.

Praktijkvoorbeeld gemeente Utrecht (werkgroep)

In de gemeente Utrecht was de kern van de CRvB-uitspraak dat het aantal uren HbH waaruit de basisnorm bestond wel gebaseerd moet zijn op objectieve criteria voortkomend uit deugdelijk en onafhankelijk onderzoek. De CRvB heeft geen uitspraken gedaan over de Utrechtse beleidsregels.

Zie voor exacte beleidsregels de volgende website: <https://www.utrecht.nl/zorg-en-onderwijs/hulp-en-ondersteuning-wmo/wmo-beleid-utrecht/>

Gemeenten kunnen van het voormalige CIZ-protocol uit 2006¹⁵ gebruikmaken¹⁶ om de basisnorm, en ook de aanvullende uren, objectief en onafhankelijk te onderbouwen. Gemeenten kunnen ook gebruikmaken van recent onderzoek, uitgevoerd door een onafhankelijke derde, uit een andere gemeente. Indien hier gebruik van wordt gemaakt is het heel belangrijk te beseffen dat een onderzoek uit een andere gemeente niet zonder meer te kopiëren is door de gemeente omdat het beleid kan verschillen. Het objectieve en onafhankelijke normenkader dient dus aangepast te worden aan het gevoerde beleid van de gemeente, of het beleid dient aangepast te worden aan het onderzoek dat is uitgevoerd. In het kader hieronder wordt een praktijkvoorbeeld uitgewerkt van een onderzoek om een HbH-basisnorm op basis van uren objectief en door een onafhankelijke derde vast te stellen.

¹⁵ CIZ; Wmo-richtlijn: Indicatieadvisering voor Hulp bij het Huishouden: Versie 1.0; december 2006

¹⁶ Het CIZ-protocol stamt uit 2006. Gemeenten in de werkgroep en experts (KPMG Plexus en Bureau HHM; Normering van de basisvoorziening 'Schoon Huis'; 12 augustus 2016) geven aan dat het CIZ-protocol onvoldoende de huidige maatschappelijke opvattingen rondom HbH reflecteert. Zie ook hoofdstuk 4.

Praktijkvoorbeeld gemeente Utrecht (werkgroep)

Onafhankelijk objectief onderzoek uitgevoerd door HHM en KPMG Plexus heeft een onderbouwing opgeleverd voor de basismodule HbH ('Schoon Huis') in Utrecht. Allereerst heeft een expertgroep (bestaande uit experts op het gebied van HbH, facilitaire schoonmaak, hygiëne en veiligheid) vastgesteld welke activiteiten en frequenties nodig zijn om het resultaat te bereiken van een schoon en leefbaar huis dat niet vervuult en geen gezondheidsrisico's kent voor bewoners. Vervolgens zijn middels praktijkonderzoek in totaal 121 bezoeken van een huishoudelijke hulp geobserveerd en daarbij is van 1.921 activiteiten de tijdsbesteding gemeten. De resultaten van het onderzoek laten zien dat 104,9 uur per jaar aan HbH nodig is voor de basismodule 'Schoon Huis' in Utrecht.

Zie voor de complete rapportage de volgende website: <https://www.utrecht.nl/zorg-en-onderwijs/hulp-en-ondersteuning-wmo/wmo-beleid-utrecht/>

Note: Het Utrechtse onderzoek is uitgevoerd vanuit Utrechtse beleidskaders. Hier dienen gemeenten bij gebruik van dit onderzoek rekening mee te houden. Een onderzoek uit de ene gemeente is dus niet zonder meer te kopiëren door een andere gemeente.

iib. Onderbouwing richting cliënt (beschikking)

Het is een vereiste dat de gemeente voor iedere maatwerkvoorziening (zo ook uitvoeringsvariant IIB en IIC) **aan de cliënt duidelijkheid biedt wat hij mag verwachten**. Dit kan in de verordening en de daaronder liggende beleidsregels of in de beschikking die de cliënt ontvangt. Het is voor gemeenten niet eenduidig wat moet worden vermeld in de beschikking en het CRvB heeft hier geen uitspraken over gedaan. Wanneer gebruik wordt gemaakt van basisuren en aanvullende uren kan in de beschikking onder andere vermeld en onderbouwd worden:

- dat de cliënt aanspraak maakt op de maatwerkvoorziening en ten behoeve van welk resultaat de cliënt ondersteuning ontvangt;
- op hoeveel uur de cliënt kan rekenen (basisuren en eventueel welke aanvullende uren);
- een verwijzing naar de onderbouwing van de omvang van de basisnorm en aanvullende uren in beleidsregels (zie iia.);
- dat de cliënt hiervoor een eigen bijdrage moet betalen; deze wordt door het CAK berekend op basis van vermogen en inkomen (en daarom kan de hoogte van de eigen bijdrage niet in de beschikking worden opgenomen).

De gemeente kan besluiten om het onderzoek naar de situatie van de cliënt en de toekenning van de maatwerkvoorziening te mandateren aan de aanbieder. Hiervoor moet de gemeente dan wel een (mandaat)contract afgeven. Gegarandeerd moet worden dat de afweging die de aanbieder maakt los van zijn belangen plaatsvindt.

IIB. Maatwerkvoorziening: beschikken op uren

ia. Borging passende ondersteuning

Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien. Wel moet worden voldaan aan de wettelijke eisen van een zorgvuldig individueel onderzoek (zie Wmo 2015¹⁷).

ib. Borging toegankelijkheid

Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien.

ic. Borging betaalbaarheid

Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien. Inkomenstoetsing en borging anticumulatie loopt via het CAK.

¹⁷ Wmo 2015: Artikel 2.3.2

id. Borging kwaliteit

Zie uitvoeringsvariant IA.

ii.a. Onderbouwing beleid (verordening of beleidsregels)

Het is een vereiste dat de gemeente voor iedere maatwerkvoorziening (zo ook uitvoeringsvariant IIA en IIC) in beleidsregels beschrijft wat de gemeente **verstaat onder ondersteuning in het huishouden**. Dit is het kader van waaruit HbH wordt uitgevoerd. Het is voor gemeenten niet eenduidig wat moet worden vermeld in de beleidsregels en het CRvB heeft hier geen uitspraken over gedaan. Na het ophalen van alle input verwachten we dat het een beschrijving van de voorziening in algemene zin betreft, waarbij flexibiliteit van HbH inzet nog steeds mogelijk is:

- Wat het *doel/resultaat* moet zijn van de ingezette ondersteuning (bijvoorbeeld een 'schoon en leefbaar huis').
- Voor welke *doelgroepen* deze ondersteuning wel/niet bedoeld is, inclusief onderbouwing en beschrijving van het proces hoe de gemeente dit vaststelt.
- Eventuele *afbakening* van de ondersteuning: welke ruimten hier wel en niet onder vallen, inclusief een uitleg. Ruimten hoeven juridisch gezien niet gespecificeerd te worden. De beschrijving kan daarom ook algemener zijn, bijvoorbeeld dat in gebruik zijnde ruimten worden schoongemaakt en derhalve onder een 'schoon en leefbaar huis' vallen. Zodoende blijft het bieden van maatwerk en flexibiliteit van HbH inzet mogelijk.
- Duiding van de *omvang* van de ondersteuning: welke activiteiten hier wel en niet onder vallen, uit hoeveel uur dergelijke activiteiten bestaan en wat de frequentie is.

De CRvB heeft geen uitspraak gedaan dat het normenkader (omvang in uren) binnen deze uitvoeringsvariant door een onafhankelijke derde moet worden vastgesteld. Wel dient een dergelijk kader – zoals alle beleidskaders – te zijn gebaseerd op objectieve criteria. De norm kan bijvoorbeeld niet worden verlaagd enkel vanwege budgettaire redenen. Gemeenten kunnen er wel voor kiezen om hun normenkader door een onafhankelijke derde te laten vaststellen, om zodoende houvast te hebben. Gemeenten kunnen dan van het voormalige CIZ-protocol uit 2006¹⁸ gebruikmaken¹⁹ of van één of meerdere recente onderzoeken, uitgevoerd door een onafhankelijke derde, uit een andere gemeente. Indien hier gebruik van wordt gemaakt moet goed worden nagegaan in hoeverre de beschikbare onderzoeken toepasbaar zijn voor het beleid dat wordt gevoerd in plaats van het normenkader een-op-een te kopiëren. Het objectieve en onafhankelijke normenkader dient dus aangepast te worden aan het gevoerde beleid van de gemeente, of het beleid dient aangepast te worden aan het onderzoek dat is uitgevoerd. In het kader hieronder wordt een praktijkvoorbeeld uitgewerkt van een onderzoek om een urennorm objectief en door een onafhankelijke derde vast te stellen.

Praktijkvoorbeeld gemeente B (klankbordgroep)

Naar aanleiding van de uitspraken van de CRvB is het HbH-beleid in gemeente B aangescherpt. De gemeente beschikt op uren. Het vernieuwde beleid vormt het uitgangspunt om de urennormering op te baseren en in een onafhankelijk onderzoek te objectiveren. Een onafhankelijke partij voert deze objectivering uit, waarbij input vanuit een expertgroep gecombineerd wordt met gerichte tijdsmetingen.

Het verwachte oplevermoment van dit rapport is november 2016.

Note: Het onderzoek in gemeente B is uitgevoerd vanuit beleidskaders in deze gemeente. Hier dienen gemeenten bij gebruik van dit onderzoek rekening mee te houden. Een onderzoek uit de ene gemeente is dus niet zonder meer te kopiëren door een andere gemeente.

ii.b. Onderbouwing richting cliënt (beschikking)

Het is een vereiste dat de gemeente voor iedere maatwerkvoorziening (zo ook uitvoeringsvariant IIA en IIC) **aan de cliënt duidelijkheid biedt wat hij mag verwachten**. Dit kan in de verordening en de daaronder liggende beleidsregels, of in de beschikking die de cliënt ontvangt. Het is voor gemeenten niet eenduidig wat moet worden vermeld in de beschikking en het

¹⁸ CIZ; Wmo-richtlijn: Indicatieadvisering voor Hulp bij het Huishouden: Versie 1.0; december 2006

¹⁹ Het CIZ-protocol stamt uit 2006. Gemeenten in de werkgroep en experts (KPMG Plexus en Bureau HHM; Normering van de basisvoorziening 'Schoon Huis'; 12 augustus, 2016) geven aan dat het CIZ-protocol onvoldoende de huidige maatschappelijke opvattingen rondom HbH reflecteert. Zie ook hoofdstuk 4.

CRvB heeft hier geen uitspraken over gedaan. Wanneer uren worden toegekend, kan in de beschikking onder andere vermeld en onderbouwd worden:

- dat de cliënt aanspraak maakt op de maatwerkvoorziening en ten behoeve van welk resultaat de cliënt ondersteuning ontvangt;
- de omvang van de maatwerkvoorziening uitgedrukt in uren = *frequentie x activiteiten*, met andere woorden: op hoeveel uur de cliënt kan rekenen;
- een verwijzing naar de beschrijving in beleidsregels van wat de gemeente verstaat onder ondersteuning in het huishouden (zie iia.); in de beschikking staat vervolgens beschreven welk resultaat behaald moet worden en welke uren daarbij horen om de ondersteuning passend te maken voor de cliënt en zodoende maatwerk te leveren;
- dat de cliënt hiervoor een eigen bijdrage moet betalen; deze wordt door het CAK berekend op basis van vermogen en inkomen en daarom kan de hoogte van de eigen bijdrage niet in de beschikking worden opgenomen.

Binnen deze uitvoeringsvariant wordt bij elk individu vastgesteld wat hij nodig heeft in uren. De gemeente kan besluiten om het onderzoek naar de situatie van de cliënt en de toekenning van de maatwerkvoorziening te mandateren aan de aanbieder. Hiervoor moet de gemeente dan wel een (mandaat)contract afgeven. Gegarandeerd moet worden dat de afweging die de aanbieder maakt los van zijn belangen plaatsvindt. Het is ook mogelijk dat de gemeente zelf besluit over het toekennen van (de omvang van) HbH, maar aan de aanbieder vraagt om de invulling van de ondersteuning, in samenspraak met de cliënt, te bepalen (er is dan geen mandaat vastgelegd). Deze invulling wordt vastgelegd in een leveringsplan welke de gemeente (vervolgens) kan gebruiken voor de beschikking. Als de gemeente kiest voor het laatste, zal de gemeente zich er wel van moeten vergewissen dat hetgeen de aanbieder levert zorgvuldig plaatsvindt (zie Awb²⁰). Met het oog daarop is het van belang dat de gemeente beziet hoe zij bijvoorbeeld de toetsing op deze leveringsplannen organiseert. In het onderstaande kader wordt een manier om te toetsen beschreven.

Praktijkvoorbeeld gemeente C (klankbordgroep)

Tijdens het huisbezoek van de gemeente wordt een in beleid vastgelegde netwerkmatrix ingevuld samen met de cliënt. Hierna (of tegelijkertijd met de gemeente) komt de aanbieder langs om het in beleid vastgelegde ondersteuningsplan in te vullen samen met de cliënt. Vervolgens toetst de gemeente het ondersteuningsplan aan de hand van de netwerkmatrix en na goedkeuring van het plan wordt het onderdeel van de nieuwe beschikking.

IIC. Maatwerkvoorziening: beschikken op het te behalen resultaat

ia. Borging passende ondersteuning

Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien. Wel moet worden voldaan aan de wettelijke eisen van een zorgvuldig individueel onderzoek (zie Wmo 2015²¹).

ib. Borging toegankelijkheid

Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien. Sommige gemeenten geven aan dat zij een handvat zoeken hoe zij bij het werken met resultaatsturing tot een **passende vergoeding voor het PGB** kunnen komen. Ondanks dat dit onderwerp niet direct een gevolg is van de uitspraken van de CRvB stellen diverse gemeenten hier vragen over. Daarom worden in het kader hieronder praktijkvoorbeelden uitgewerkt hoe gemeenten een passende vergoeding voor PGB kunnen vaststellen wanneer niet in uren wordt toegekend.

²⁰ Awb: Artikel 3.9

²¹ Wmo 2015: Artikel 2.3.2

Praktijkvoorbeeld gemeente D (klankbordgroep)

Bij gemeente C wordt een puntensysteem gebruikt bij het onderzoek. Aan verschillende activiteiten zijn punten toegekend en er zijn oppluspunten toe te kennen voor extra personen of de grootte van de woning. De hoogte van het PGB-tarief wordt bepaald op basis van het aantal punten en een punt staat voor een vast bedrag.

Praktijkvoorbeeld gemeente E (klankbordgroep)

Bij gemeente D worden arrangementen ingekocht en feitelijk is dat een geldbedrag per x aantal weken. De zwaarte van het arrangement wordt bepaald door welke doelen en resultaten er gehaald worden. Op basis van de zwaarte van ondersteuning zijn vastgestelde budgetten (arrangement-budgetten) opgesteld. Dit budget kan als basis dienen om voor de betreffende vormen van ondersteuning een maximaal-bedrag voor een PGB te bepalen.

ic. Borging betaalbaarheid

Geen vereisten/aandachtspunten (ook niet naar aanleiding van uitspraken CRvB) anders dan die rechtstreeks uit de Wmo 2015 voortvloeien. Inkomenstoetsing en borging anticumulatie loopt via het CAK.

id. Borging kwaliteit

Zie uitvoeringsvariant IA. Wanneer een beschikking wordt afgegeven op het te behalen resultaat moet de gemeente haar sturing en monitoring hier ook op inrichten. Dit vergt een andere invulling van het contractmanagement.

ii.a. Onderbouwing beleid (verordening of beleidsregels)

Het is een vereiste dat voor iedere maatwerkvoorziening (zo ook uitvoeringsvariant IIA en IIB) de gemeente in beleidsregels beschrijft wat de gemeente **verstaat onder ondersteuning in het huishouden**. Dit is het kader van waaruit HbH wordt uitgevoerd. Het is voor gemeenten niet eenduidig wat moet worden vermeld in de beleidsregels en het CRvB heeft geen uitspraken over gedaan. Na het ophalen van alle input verwachten we dat het een beschrijving van de voorziening in algemene zin betreft, waarbij flexibiliteit van HbH inzet nog steeds mogelijk is:

- Wat het *doel/resultaat* moet zijn van de ingezette ondersteuning (bijvoorbeeld een 'schoon en leefbaar huis').
- Voor welke *doelgroepen* deze ondersteuning wel/niet bedoeld is, inclusief onderbouwing en beschrijving proces hoe de gemeenten dit vaststelt.
- Eventuele *afbakening* van de ondersteuning: welke ruimten hier wel en niet onder vallen, inclusief een uitleg. Ruimten hoeven juridisch gezien niet gespecificeerd te worden. De beschrijving kan daarom ook algemener zijn, bijvoorbeeld dat in gebruik zijnde ruimten worden schoongemaakt en derhalve onder een 'schoon en leefbaar huis' vallen. Zodoende blijft het bieden van maatwerk en flexibiliteit van HbH inzet mogelijk.
- Duiding van de *omvang* van de ondersteuning: welke activiteiten hier wel en niet onder vallen en wat de frequentie is van deze activiteiten.

ii.b. Onderbouwing richting cliënt (beschikking)

Het is een vereiste dat de gemeente voor iedere maatwerkvoorziening (zo ook uitvoeringsvariant IIA en IIB) **aan de cliënt duidelijkheid biedt wat hij mag verwachten**. Dit kan in de verordening en de daaronder liggende beleidsregels, of in de beschikking die de cliënt ontvangt. Het is voor gemeenten niet eenduidig wat moet worden vermeld in de beschikking en het CRvB heeft hier geen uitspraken over gedaan. Wanneer een resultaat wordt toegekend, kan in de beschikking onder andere vermeld en onderbouwd worden:

- dat de cliënt aanspraak maakt op de maatwerkvoorziening en ten behoeve van welk resultaat de cliënt ondersteuning ontvangt;
- de omvang van de maatwerkvoorziening, uitgedrukt in het te behalen *resultaat = frequentie x activiteit*;
- een verwijzing naar de beschrijving in beleidsregels van wat de gemeente verstaat onder ondersteuning in het huishouden (zie ii.a.); in de beschikking staat vervolgens beschreven welk resultaat behaald moet worden en welke frequentie daarbij hoort (dit is opgenomen in het leveringsplan) om de ondersteuning passend te maken voor de cliënt en zodoende maatwerk te leveren (uit de uitspraak van de CRvB volgt niet dat de beschikking uren dient te bevatten);

- dat de cliënt hiervoor een eigen bijdrage moet betalen; deze wordt door het CAK berekend op basis van vermogen en inkomen en daarom kan de hoogte van de eigen bijdrage niet in de beschikking worden opgenomen.

De CRvB heeft geen uitspraak gedaan dat het normenkader (omvang van resultaat) binnen deze uitvoeringsvariant door een onafhankelijke derde moet worden vastgesteld. Wel dient een dergelijk kader – zoals alle beleidskaders – te zijn gebaseerd op objectieve criteria. De norm kan bijvoorbeeld niet worden verlaagd enkel vanwege budgettaire redenen. Gemeenten kunnen er wel voor kiezen om hun normenkader door een onafhankelijke derde te laten vaststellen, om zodoende houvast te hebben. Gemeenten kunnen dan van het voormalige CIZ-protocol uit 2006²² gebruikmaken²³ of van één of meerdere recente onderzoeken, uitgevoerd door een onafhankelijke derde, uit een andere gemeente. Indien hier gebruik van wordt gemaakt moet goed worden nagegaan in hoeverre de beschikbare onderzoeken toepasbaar zijn voor het beleid dat wordt gevoerd in plaats van het normenkader een-op-een te kopiëren. Het objectieve en onafhankelijke normenkader dient dus aangepast te worden aan het gevoerde beleid van de gemeente, of het beleid dient aangepast te worden aan het onderzoek dat is uitgevoerd. In het kader hieronder wordt een praktijkvoorbeeld uitgewerkt van een onderzoek om het resultaat objectief en door een onafhankelijke derde vast te stellen.

Praktijkvoorbeeld Twentse gemeenten (werkgroep)

De Twentse gemeenten hebben bureau HHM gevraagd om onderzoek te doen naar een objectieve en onafhankelijke norm voor de HbH-ondersteuning in Twente. In dit onderzoek is per resultaat (schone en leefbare woning, beschikken over schone en draagbare kleding, beschikken over benodigde dagelijkse maaltijden) uitgewerkt wat het totaal van activiteiten en frequenties per ruimte is dat moet worden verricht om het resultaat te bereiken. Deze activiteiten en frequenties hoeven dus niet altijd allemaal in ieder huishouden te worden geboden vanuit de gemeente. Gegeven de beschikbare doorlooptijd is een expertaanpak gehanteerd.

De rapportage wordt naar verwachting pas in november 2016 openbaar.

Note: Het onderzoek in Twente is uitgevoerd vanuit beleidskaders in Twente. Hier dienen gemeenten bij gebruik van dit onderzoek rekening mee te houden. Een onderzoek uit de ene gemeente is dus niet zonder meer te kopiëren door een andere gemeente.

Binnen deze uitvoeringsvariant wordt bij elk individu vastgesteld wat hij nodig heeft in activiteiten en frequentie. De gemeente kan besluiten om het onderzoek naar de situatie van de cliënt en de toekenning van de maatwerkvoorziening te mandateren aan de aanbieder. Hiervoor moet de gemeente dan wel een (mandaat)contract afgeven. Hierin is onder andere de professionele onafhankelijkheid van degene die indiceert vastgelegd. Het is ook mogelijk dat de gemeente zelf besluit over het toekennen van (de omvang van) de HbH, maar aan de aanbieder vraagt om de invulling van de ondersteuning, in samenspraak met de cliënt, te bepalen (er is dan geen mandaat vastgelegd). Deze invulling wordt vastgelegd in een leveringsplan welke de gemeente (vervolgens) kan gebruiken voor de beschikking. Als de gemeente kiest voor het laatste, zal de gemeente zich er wel van moeten vergewissen dat hetgeen de aanbieder levert zorgvuldig plaatsvindt (zie Awb²⁴). Met het oog daarop is het van belang dat de gemeente beziet hoe zij bijvoorbeeld de toetsing op deze leveringsplannen organiseert. In het onderstaande kader wordt een manier om te toetsen beschreven.

Praktijkvoorbeeld gemeente C (klankbordgroep)

Tijdens het huisbezoek van de gemeente wordt een in beleid vastgelegde netwerkmatrix ingevuld samen met de cliënt. Hierna (of tegelijkertijd met de gemeente) komt de aanbieder langs om het in beleid vastgelegde ondersteuningsplan in te vullen samen met de cliënt. Vervolgens toetst de gemeente het ondersteuningsplan aan de hand van de netwerkmatrix en na goedkeuring van het plan wordt het onderdeel van de nieuwe beschikking.

²² CIZ; Wmo-richtlijn: Indicatieadvisering voor Hulp bij het Huishouden: Versie 1.0; december 2006

²³ Het CIZ-protocol stamt uit 2006. Gemeenten in de werkgroep en experts (KPMG Plexus en Bureau HHM; Normering van de basisvoorziening 'Schoon Huis'; 12 augustus, 2016) geven aan dat het CIZ-protocol onvoldoende de huidige maatschappelijke opvattingen rondom HbH reflecteert. Zie ook hoofdstuk 4.

²⁴ Awb: Artikel 3.9

Relatie tussen uitvoeringsvarianten en financiële afspraken met aanbieder (bekostiging)

In deze rapportage is de focus gelegd op de relatie gemeente, cliënt en levering door aanbieders. De bekostigingsrelatie tussen aanbieder en gemeente valt buiten de scope van dit rapport. Desondanks willen we in deze paragraaf kort ingaan op twee aandachtspunten die hierbij van belang zijn.

Reële tarieven

Op dit moment is er een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) voor de Wmo²⁵ in voorbereiding waarin onder andere wordt opgenomen dat het College een reële kostprijs moet vaststellen voor het leveren van een dienst. De aanbieder gaat bij de aanbesteding uit van deze kostprijs. Een reële kostprijs voor activiteiten is van belang voor aanbieders om hun taak naar behoren uit te kunnen voeren en om het mogelijk te maken dat partijen die onder de prijs aanbieden in een aanbesteding kunnen worden geweerd. Beleidsuitgangspunten voor de uitvoering van HbH komen sterker tot uitvoering wanneer verwachte inzet van aanbieders gekoppeld is aan een opdracht met reële kostprijzen. Het is in dat licht gemeenten aan te raden om hun kostprijsberekening transparant te houden en te onderbouwen. Bij het bepalen van de kostprijs kan gebruik worden gemaakt van de formats/voorbeelden die zijn opgenomen in de Code Verantwoordelijk Marktgedrag²⁶.

Bekostigingsvorm

Het is van belang om als gemeente goed na te denken welke bekostigingsvorm het beste aansluit bij het maatschappelijke resultaat dat de gemeente wil bereiken en de uitvoeringsvariant waarvoor is gekozen. We kunnen feitelijk vaststellen dat de bekostigingsvorm niet een-op-een gekoppeld is aan de uitvoeringsvariant. Wel kan één vorm logischer zijn dan een andere.

Zo kunnen het verstrekken van een lumpsum-bekostiging alsook een 'volume maal prijs'-afpraak elk bekostigingsvormen zijn die in theorie passen bij alle uitvoeringsvarianten. De afspraak tussen gemeente en cliënt staat in dat opzicht los van de afspraak tussen gemeente en aanbieder. Wel is het zo dat lumpsum-bekostiging op een totaal beter aansluit bij maatwerk waarbij wordt beschikt op basisuren en aanvullende uren (uitvoeringsvariant IIA) of het te behalen resultaat (uitvoeringsvariant IIC). Het is dan wel wenselijk om de gemiddelde uitgangswaarde te monitoren. Bij een lumpsum-bekostiging is namelijk het totale budget beschikbaar voor een aanbieder, afhankelijk van het aantal en de complexiteit van cliënten en dit kan in de tijd heen variëren. Een 'volume maal prijs'-afpraak, ofwel productiebekostiging, is breed toe te passen en sluit bovenal goed aan bij een maatwerkvoorziening waarbij uren worden opgenomen in de beschikking (uitvoeringsvariant IIB). De bekostiging is dan ook op cliëntniveau in uren te organiseren. De bekostiging voor een algemene voorziening (uitvoeringsvariant IA) kan in meerdere vormen plaatsvinden. Het is handig als de bekostigingsvorm consistent is met de bekostigingsvorm van de opvolgende maatwerkvoorziening.

Voor een meer uitputtende behandeling van mogelijke bekostigingsvormen en samenhangende prikkels in een lokaal stelsel verwijzen we naar eerder genoemde handreiking 'Sturing en Bekostiging van de tweedelij' en evaluaties omtrent de inkoop door gemeenten^{27, 28}.

²⁵ Rijksoverheid nieuwsbericht; <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/06/21/nieuwe-regels-tegen-vechtcontracten-wmo>

²⁶ Code Verantwoordelijk Marktgedrag website; <http://www.codeverantwoordelijkmarktgedrag.nl/home/>

²⁷ NDSD en KPMG Plexus; De nieuwe invulling van het sociaal domein: Analyse inkoop 2015 door gemeenten; juni 2015; <https://home.kpmg.com/nl/nl/home/insights/2015/06/de-nieuwe-invulling-van-het-sociaal-domein.html>

²⁸ VNG, VWS en Andersson Elffers Felix; Evaluatie inkoop Wmo 2015 in 2014; maart 2015;

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/03/26/evaluatie-inkoop-wmo-2015-in-2014>

Hoofdstuk 4 Ontwikkeling gaat door

Deze rapportage 'Wmo 2015 in uitvoering: Passend en onderbouwd (lokaal) beleid voor hulp bij het huishouden' zet aan tot reflectie en helpt gemeenten bij het maken van keuzen en zetten van volgende stappen. Maar er zijn ook onderwerpen die op de gezamenlijke agenda moeten blijven staan en om een vervolgproces vragen. Dit komt doordat de praktijk dat verlangt, doordat het stelsel nog dichterbij de bedoeling kan komen en doordat de transformatie nog volop in gang is. Gemeenten zullen zich blijven ontwikkelen, ook voor wat betreft het inrichten van passend en onderbouwd beleid binnen het sociaal domein.

Niet alleen werkgroepleden stellen zich hiervoor actief open, maar ook de begeleidingsgroep geeft commitment op het bundelen van krachten en het vormgeven van een vervolgproces. Een proces 'voor en door gemeenten' waarbinnen ervaringen gedeeld kunnen worden, dat samen voor duiding zorgt en waarbinnen we in dialoog tot leren en doorontwikkeling komen. Een beproefde '4D'-aanpak: doen, delen, dialoog en duiden.

Vernieuwing vertrekpunt

Sinds 2007 maakt de voorziening HbH deel uit van de Wmo. Ten tijde van de overgang van HbH naar de Wmo heeft het CIZ een richtlijn ontwikkeld, mede op basis van de modelverordening- en beleidsregels voor de Wmo van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Veel gemeenten vinden houvast bij dit protocol. Voor deze richtlijn heeft het CIZ in 2006 de ervaringen van professionals in het veld gebundeld waardoor een breed draagvlak ontstond. Destijds is geen objectief en onafhankelijk onderzoek uitgevoerd om de uitkomsten daarvan in de praktijk te toetsen en valideren.

Richtlijnen zoals het CIZ-protocol kunnen gemeenten houvast bieden bij het opstellen van beleidsregels. Beleid is echter telkens in ontwikkeling door veranderende omstandigheden. Het CIZ-protocol²⁹ dateert uit 2006, en de situatie nu is niet meer dezelfde als destijds, vooral door technologische ontwikkelingen zoals stofzuigrobots en online boodschappenservices. Daarnaast is het maatschappelijke beeld en daarmee ook de beleidsopvattingen van een 'schoon en leefbaar huis' aan verandering onderhevig.

Omdat de huidige praktijk en de huidige opvattingen over 'schoon' veranderd zijn en het CIZ-protocol 2006 daarop achter loopt, kiest het merendeel van de gemeenten dat gebruikmaakt van het CIZ-protocol ervoor om hier met goede overwegingen van af te wijken. In dat kader bestaat er bij gemeenten behoefte aan een nieuw vertrekpunt. Dit kan een herijking van het protocol zijn dat aansluit bij de huidige situatie en zal idealiter periodiek moeten worden herzien. Het vertrekpunt zal weer veranderen als de transformatie in een latere fase belandt, bijvoorbeeld doordat nieuwe technologieën worden toegepast (bijvoorbeeld Nano-coating in douchecel) of doordat met andere leveringsvormen wordt gewerkt (bijvoorbeeld een algemene voorziening voor wassen en strijken).

Het is dus aan te bevelen om in een gezamenlijk proces HbH beleid verder in te vullen en waar nodig te onderbouwen. Zodoende kan een vertrekpunt ontstaan die gemeenten een meer actueel houvast biedt bij de inrichting en invulling van hun uitvoeringsvariant. Op dit moment zijn gemeenten in diverse onderzoeken actief om kaders te versterken met objectief en onafhankelijk onderzoek. Deze onderzoeken kunnen een mooi startpunt bieden voor dit proces.

Vernieuwing bij en met aanbieders

Het komen tot passende zorg en ondersteuning vraagt meer dan goed beleid. Gesprekken met cliënten en ondersteuning door aanbieders bij hen thuis zijn daarbij ook focuspunten en gemeenten dienen lokaal te sturen op de prestaties die (gecontracteerde) aanbieders leveren.

De aandacht die er de afgelopen periode was voor de kaders en uitgangspunten van gemeenten moet de aandacht niet wegnemen van de rol die aanbieders in de vernieuwing kunnen spelen. Sterker nog, er is daarvoor meer aandacht mogelijk en nodig. Waar bieden aanbieders interessante propositities die aansluiten bij de doelen van burgers en gemeente? En waar zijn aanbieders wellicht nog te klassiek aan het roosteren waardoor van flexibiliteit in de praktijk niets terecht komt? De vernieuwing betreft vooral het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen meer maatwerk voor de cliënt en daarvoor benodigde flexibiliteit in de HbH inzet bij aanbieders enerzijds en het bieden van rechtszekerheid door gemeenten anderzijds.

²⁹ CIZ; Wmo-richtlijn: Indicatieadvisering voor Hulp bij het Huishouden: Versie 1.0; december 2006

Tijdens de werkgroepen met gemeenten is een werkvorm ontstaan die ook gelegenheid biedt om ervaringen om te zetten in een gezamenlijke impuls vanuit gemeenten en aanbieders. Een dergelijke werkvorm bestaat al voor het brede sociaal domein. In het programma 'Informatievoorziening Sociaal Domein' zijn gemeenten en zorgaanbieders samen aan zet om een effectief stelsel op te bouwen.³⁰ Ook in de toekomstvisie thuisondersteuning worden dergelijke uitdagingen beschreven om in verschillende werktafels met verschillende partners uit te werken.³¹ Beschreven uitdagingen zijn het creëren van nieuwe vormen van thuisondersteuning, stimuleren van samenwerking tussen het sociaal domein en (curatieve) eerstelijnszorg, ontwikkelen van perspectief voor werknemers en werkzoekenden, verbeteren van betaalbaarheid en de kansen voor reguliere banen en versterken van de organisatie.

Verder ontwikkelen en verdiepen door gemeenten

Met de aangereikte vereisten en aandachtspunten voor passend en onderbouwd beleid voor HbH kunnen gemeenten een volgende stap zetten. Tegelijk is ook benoemd dat de CRvB-uitspraken en de consequenties daarvan op onderdelen uitdagingen bieden voor de beoogde vernieuwing. De ontwikkeling van beleid en de detaillering daarvan binnen uitvoeringsvarianten is daarom in die zin niet klaar.

De in deze rapportage geschetste uitvoeringsvarianten en aandachtspunten daarbij geven op dit moment handvatten en stimuleren reflectie bij het bepalen van lokaal beleid. De ontwikkelpunten zullen de komende tijd explicieter worden. Dit gebeurt lokaal in dialoog met betrokken partijen. In dit proces is het ook zinvol ervaringen van gemeenten te delen zodat er praktische uitwisseling kan ontstaan en samen verder wordt geleerd. Hierbij is het ook verstandig om per uitvoeringsvariant de invulling verder te verdiepen en expertise uit te wisselen, bijvoorbeeld in de vorm van een 'vakgroep of leergroep' per variant.

³⁰ Informatievoorziening Sociaal Domein website; <http://i-sociaaldomein.nl/over-i-sociaal-domein-0>

³¹ Transitiecommissie Sociaal Domein; Toekomstvisie Thuisondersteuning; 9 februari 2016; <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2016/2/Toekomstvisie-Thuisondersteuning.pdf>

Bijlage A. Ledenbrief VNG naar aanleiding van uitspraken CRvB 18 mei 2016 en links naar uitspraken CRvB

Op 20 juli 2016 heeft de VNG een ledenbrief gepubliceerd met reparatie-mogelijkheden in verband met de Wmo-uitspraken van de CRvB. De brief is een vervolg op een eerdere ledenbrief, 3 juni 2016, waarin een eerste analyse is gemaakt van de uitspraken en de gevolgen daarvan voor het gemeentelijk beleid en de daarop volgende vier werkateliers met gemeenten en advocatenkantoor Pels Rijcken. De ledenbrief van 20 juli 2016 bevat een weergave van wat er is besproken tijdens de werkateliers:

- Duiding van de uitspraken;
- Of en zo ja hoe gemeenten hun beleid zouden kunnen aanpassen;
- Welk beleid gemeenten in de tussentijd zouden kunnen voeren.

De ledenbrief van 20 juli 2016 is te downloaden via de volgende link:

https://vng.nl/files/vng/brieven/2016/20160720_ledenbrief_reparatie-mogelijkheden-ivm-de-wmo-uitspraken-van-de-crvb-van-18-mei-2016.pdf



De ledenbrief van 3 juni 2016 is te downloaden via de volgende link:

https://vng.nl/files/vng/brieven/2016/20160603_ledenbrief_wmo-uitspraken-centrale-raad-van-beroep-18-mei-2016.pdf

De volledige uitspraken van 18 mei 2016 zijn hier te vinden:

- Utrecht, ECLI:NL:CRVB:2016:1402: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2016:1402>
- Utrecht, ECLI:NL:CRVB:2016:1403: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2016:1403>
- Aa en Hunze, ECLI:NL:CRVB:2016:1404: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2016:1404>
- Rotterdam, ECLI:NL:CRVB:2016:1491: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2016:1491>

Op 11 november 2015 heeft de CRvB een uitspraak gedaan over de huishoudelijke hulp, Wmo 2015. Het betreft een zaak in de gemeente Eindhoven. ECLI:NL:CRVB:2015:4262: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2015:4262>

Bijlage B. Lijst van betrokken gemeenten en andere partijen

Betrokken partijen en gemeenten begeleidingsgroep:

- Monique Peltenburg, NDSB
- Jan Vermeer, VWS
- Wimke Schuurmans, VWS
- Linda Hazenkamp, VNG
- Toke Tom, Gemeente Utrecht
- Mariël Middendorp, Gemeente Alphen aan den Rijn
- Kuneke Schraagen, Gemeente Emmen
- Onno de Zwart, Gemeente Rotterdam

Betrokken gemeenten werkgroep:

- Kim Bos, Gemeente Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel
- Matthijs van Leur/Tim Vredeveld, Gemeente Amersfoort
- Mirjam Wassink, Gemeente Apeldoorn
- Arjan Dijkmans/Arjen Maathuis, Gemeente Berkelland
- Marleen Rutten, Gemeente Helmond
- Lisa Toebes/Femke Doornbos, Gemeente Enschede
- Daphne van Mierlo/Stéfanie Boland, Gemeente Tilburg
- Angelique Albers, Gemeente Bodegraven-Reeuwijk
- Niels Groot/Hans Berntsen, Gemeente Rheden
- Arjen Vonk, Gemeente Tynaarlo
- Gerda Houtman, Gemeente Utrecht
- Ron de Wolf, Gemeente Haarlem
- Rita Schmidt-Bol/Barbara Kamp – Gemeente Rotterdam
- Khadija Didbih-Akechtabou, Gemeente Eindhoven
- Joyce Niesten/Inge van der Heiden, Gemeente Alphen aan den Rijn