GEMEENTE
Stadskanaal

Raadsvergadering : 11 juli 2022

Voorstelnr. : Z-22-098215/D/22/247682

Onderwerp : **Beëindiging Algemene Voorziening Schoonmaak**

Stadskanaal, 24 juni 2022

Beslispunten

1. de Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning te beëindigen;
2. de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Stadskanaal 2015 daartoe op navolgende wijze te wijzigen:

   A.
   het gehele Artikel 12b Korting op de bijdrage voor de Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning komt te vervallen zodat het artikel gaat luiden:
   Artikel 12b Korting op de bijdrage voor de Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning
   [vervallen]

   B.
   het gehele Artikel 25a Overgangsbepaling Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning komt te vervallen, zodat het artikel gaat luiden:
   Artikel 25a Overgangsbepaling Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning
   [vervallen]

Aan de raad

Inleiding

Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning bestaat de mogelijkheid om voorzieningen te verstrekken als algemene voorziening en als maatwerkvoorziening. Een algemene voorziening heeft als kenmerk dat het een aanbod van diensten of activiteiten is dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning. Toeleiding naar de algemene voorziening geschiedt met slechts een lichte toets (behoort men tot de doelgroep). Op dit moment bestaat in de gemeente Stadskanaal de mogelijkheid om gebruik te maken van de Algemene voorziening schoonmaakondersteuning.

<u>Ontstaan AVS</u>

De AVS is gestart in 2016 nadat het rijk de HHT-regeling (huishoudelijke hulp toeslag) had gestopt.
De HHT-regeling had tot doel dat mensen die nog wel regie hebben zelf de Huishoudelijke Ondersteuning in konden kopen met een kortingsregeling. Deze kortingsregeling zou geleidelijk aan worden afgebouwd zodat mensen eraan konden wennen om uiteindelijk zelf de HH te betalen/in te kopen. De herindicaties om te kunnen bepalen wie nog regie had en daarmee dus geen Wmo voorziening meer zou krijgen voor OH en van de HHT-regeling toegeleid zijn leidden destijds landelijk en ook in onze gemeente tot veel commotie en heel veel bezwaarschriften. Uiteindelijk heeft het rijksbeleid het niet gered. Er ontstond landelijke jurisprudentie die ertoe heeft geleid dat huishoudelijke ondersteuning wel onder de Wmo valt. De HHT-regeling is gestopt. Vanaf 2016 is ons beleid hierop aangepast met het vaststellen van de nota “doorontwikkeling huishoudelijke ondersteuning”. Als vervolg op de HHT-regeling is toen de AVS ingevoerd, wel voor dezelfde doelgroep en met zelfde inhoudelijke en financiële kortingsregeling als de HHT-regeling. Dus mensen met fysieke problemen maar nog wel regie, konden gemiddeld 2 uur per week, OH ontvangen.

Men betaalde de kostprijs minus een inkomensafhankelijke korting aan de zorgverlener. OP deze wijze had de overgang van de HHT-regeling naar de AVS voor de cliënt geen consequenties. De budgetten van de HHT-regeling zijn destijds structureel toegevoegd aan het gemeentefonds.

In beginsel is de Algemene Voorziening Schoonmaakwerkzaamheden (AVS) in het leven geroepen als algemene voorziening, die makkelijk en voor iedereen beschikbaar moest zijn en geregeld kon worden. De AVS was toen voor iedereen tegen kostprijs beschikbaar en er gold een kortingsregeling op basis van een lichte toets. De AVS is eigenlijk als een indicatie voor huishoudelijke hulp in de basisvariant.

Beoogd effect
Het afschaffen van de Algemene voorziening schoonmaak en het aanpassen van de lokale regelgeving.

Argumenten
Werking AVS tot 2019
In onze gemeente kunnen inwoners gebruik maken van de Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning (AVS). De kosten hiervan waren destijds € 25,80 per uur. Op de AVS was tot 1 januari 2019 een kortingsregeling voor inwoners die tot de Wmo-doelgroep behoren. Voor de toepassing van de regeling werd onderscheid gemaakt tussen verschillende eigen bijdragen van respectievelijk € 12,00, € 40,00 of 60,00 per periode van vier weken. De hoogte van de eigen bijdrage was afhankelijk van het inkomen.

Werking AVS vanaf 2019
Vanaf 1 januari 2019 is landelijk het abonnementstarief ingevoerd. Vanaf dat moment betalen AVS-klanten die in aanmerking kwamen voor de kortingsregeling per vier weken een eigen bijdrage van € 17,50, thans € 19,00 per maand.
Doordat de AVS een algemene voorziening is, wordt volstaan met een lichte toets om te beoordelen of de aanvrager tot de Wmo-doelgroep behoort. Hierdoor is het relatief eenvoudig om voor de kortingsregeling in aanmerking te komen. De praktijk laat zien dat de lichte toets in combinatie met de lage eigen bijdrage (abonnementstarief) zorgt voor een substantiële toename van de vraag.

Gebruikcijfers AVS en toelichting
In onderstaande tabel 1 wordt het verzilverde (gebruik) verloop weergegeven van het aantal cliënten dat een beroep doet op de AVS. Te zien is dat in 2018, 2019 en 2020 respectievelijk 574, 621 en 621 cliënten gebruikmaakten van de AVS ten opzichte van 674 in 2021. De minimale toename in 2021 heeft te maken met het feit dat we de toegang tot de AVS halverwege het jaar hebben beperkt. We hebben vanaf dat moment alle aanvragen voor dit product behandeld als een aanvraag voor een maatwerkvoorziening. De verwachting is ook dat het aantal cliënten met een maatwerkvoorziening, met name de ondersteuning huishouding (OH)in 2021 zal toenemen na in 2022.

Tabel 1 (Aantal klanten, verzilverd)

Product	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
AVS	574	621	621	674
OH OZ en combi	726	730	823	823
Totaal	1300	1351	1444	1497

Tabel 2 (Aantal aanvragen)

	2019	**2020**	**2021**
AVS	861	781	652
OH	524	583	934
OZ	39	30	7
OZOH	408	383	333
Totaal	**1832**	**1777**	**1926**

Uitleg tabel 2 Aantal aanvragen:

Ondanks de minimale toename van de verzilverde AVS en de te verwachten toename van de OH is het aantal mensen met een midden- en hoger inkomen dat gebruik maakt van hulp bij het huishouden sterk gestegen. Dat meldt het CBS op basis van voorlopige cijfers over 2019 naar het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen. In 2018, toen er nog een inkomensafhankelijke bijdrage voor Wmo-maatwerkvoorzieningen en de AVS gold, maakten 3 cliënten op de 1.000 inwoners met een hoger inkomen gebruik van huishoudelijke hulp. Dat is gestegen tot 5 cliënten per 1.000 inwoners. Bij de middeninkomens gaat het om een toename van 39 tot 47 cliënten per 1.000 inwoners. Het CBS spreekt van een relatief sterke stijging; met 22 procent voor mensen met een middeninkomen en met ruim 53 procent voor mensen met een hoger inkomen.

De stijging voor onze gemeente is ook te zien in de totaalcijfers van tabel 2. In deze tabel is te zien dat het aantal aanvragen voor de AVS is afgenomen en dat het aantal aanvragen voor een maatwerkvoorziening is toegenomen. Let wel, deze cijfers zijn slechts het aantal aanvragen en niet het aantal daadwerkelijke toekenningen, laat staan de daadwerkelijke verzilverde zorg.

Aanzuigende werking

Er is een toename te zien bij de huishoudelijke hulp OH en een afname bij de AVS (tabel 2). Sinds 2019 geldt een vaste, inkomensonafhankelijke eigen bijdrage voor Wmo-maatwerkvoorziening van 17,50 euro per vier weken. Inmiddels geldt voor zowel maatwerk- als algemene Wmo-voorzieningen een vaste eigen bijdrage van 19 euro per maand. Over de eerste helft van 2019 noteerde het CBS ook al een relatief sterke stijging van het gebruik van hulp bij het huishouden bij inkomens vanaf 40.000 euro of meer. Gemeenten hebben altijd gewaarschuwd voor de aanzuigende werking die de invoering van het Wmo-abonnementstarief met zich mee zou brengen, bij vooral de huishoudelijke hulp.

Cijfers Stadskanaal

Het CBS houdt sinds 2016 cijfers bij op het gebied van de Wmo. Elk jaar is opnieuw sprake van een normale stijging van het aantal mensen dat een beroep op de Wmo doet. In 2019, in toeloop naar 2020 was tot nu toe de grootste stijging te zien bij het aantal Wmo-cliënten met hulp bij het huishouden (lees ook AVS). Het percentage steeg landelijk met 12 procent.

Tabel 3

Product	2018	**2019**	**2020**	**2021**
AV	€ 969.000	€ 1.331.000	€ 1.633.000	€ 1.694.000
OH/OZ en OZ/OH	€ 2.915.000	€ 3.562.000	€ 3.872.000	€ 4.555.000
Totaal	€ 3.884.000	€ 4.893.000	€ 5.505.000	€ 6.249.000

Het abonnementstarief in combinatie met een lichte toets

De kortingsregeling voorzag in de behoefte van een steeds grotere groep inwoners. Van zorgaanbieders krijgen we te horen dat inwoners elkaar informeren over het gegeven dat het relatief eenvoudig is om aanspraak te maken op de kortingsregeling (AVS). Verder geven zij het signaal af dat wij in vergelijking met andere gemeenten ruimhartig omgaan met het verstrekken van huishoudelijke ondersteuning.

Deze ontwikkeling is in lijn met de stijging van het aantal AVS-klanten tot en met 2020. Uiteraard vinden we dat elke inwoner de ondersteuning behoort te krijgen die hij of zij nodig heeft. Tegelijkertijd constateren we dat de beschikbare middelen schaars zijn. Dit roept de vraag op in hoeverre een lichte toets volstaat om te beoordelen of iemand tot de Wmo-doelgroep behoort. Het betreft een urgente situatie omdat we vermoeden dat een toenemend aantal AVS-klanten de voorziening mogelijk ondoelmatig ontvangt.

Onderzoek naar gebruik van de AVS

In het begin van 2020 heeft het college besloten een evaluatieonderzoek naar het gebruik van de Algemene Voorziening Schoonmaakondersteuning in te stellen. In totaal zijn 59 klanten onderzocht.

Wat laten de cijfers zien en wat valt er op?

- Het ging vooral om cliënten van 51 jaar en ouder. Soms alleenstaand, soms als stel. Minder was het aantal gezinnen, en zeker met hele jonge kinderen. Mogelijk zie je deze doelgroep meer terug in OH-cijfers. Zij redden het vaak niet met 2 uur per week.
- In de meeste gevallen is de AVS destijds terecht ingezet, en in 2 gevallen hebben we de AVS stopgezet met een coulance-regeling: na besluitdatum afbouwen met nog 3 maanden AVS zodat de cliënt zo de draad weer zelf op kan pakken of iets anders kan regelen.
- In 5 gevallen hebben we de einddatum aangepast i.v.m. partner of kind die of met pensioen gaat of na beëindiging studie weer kan bijdragen aan het huishouden.
- In 7 gevallen werd door cliënt aangegeven dat zij het niet redden met AVS, en dat zij graag uitbreiding wensten. In 2 gevallen is de AVS omgezet naar OH en 3 uur afgegeven. Voor anderen kon het anders opgelost worden: taken gespreid doen, partner draagt meer bij en gesprek met huishoudelijke hulp, en was extra uren inzetten niet nodig.
- De reden, waarom men zelf het huishouden (of tezamen) niet volledig kan oppakken, heeft in de meeste gevallen te maken met vooral de lichamelijke gezondheid van één of meestal beiden. In sommige gevallen ligt het heel complex.
- Uit cijfers blijkt dat AVS veelal middels afgegeven beschikking wordt ingezet tot 2054.

Van eigen bijdrage AVS naar CAK-bijdrage

Een aantal cliënten geeft aan dat zij de gewijzigde bijdrage en het loslaten van de inkomenstoets vreemd vinden. Maar er zijn ook een aantal die daar nu gebruik van maken omdat de regeling het toelaat. Zij hadden een particuliere hulp, en hebben deze stopgezet om AVS aan te kunnen vragen. Of houden de particuliere hulp ernaast, waardoor ze tezamen met de AVS meer uren huishoudelijke ondersteuning krijgen voor een naar verhouding gereduceerd tarief. Om welke aantallen het gaat, is onduidelijk, daar de meesten er niet mee te koop lopen. De signalen echter worden wel gegeven. Wettelijk gezien mogen zij die aanvraag doen, hebben wij geen mogelijkheid het te weigeren, maar kunnen wel het gesprek erover aangaan met de cliënt.

Aanbevelingen uit het onderzoek:

- AVS heeft zoals het nu wordt gebruikt geen toegevoegde waarde m.u.v. de flexuren, dus flexibel in te zetten ten opzichte van de OH. Hier is behoefte aan.
- De AVS als voorziening stopzetten en er gewoon een OH-indicatie van te maken;
- De AVS als voorziening stopzetten en er een OH-indicatie van te maken waar op een of andere manier de mogelijkheid van flexuren nog blijft bestaan (bestaat binnen de OH);
- De AVS als voorziening te behouden voor tijdelijke ondersteuning, zodat men die flexuren als afschaalmodel kan gebruiken.

De AVS-cliënten met recht op ondersteuning worden omgezet naar OH. Dit heeft als voordeel dat er veel eenduidiger kan worden gewerkt, ook in combinatie met andere indicaties.

Hoe nu verder met de AVS

De AVS kent beperkte tot geen mogelijkheden om de ondersteuning op maat af te stemmen.
De AVS is ingericht als 'algemene voorziening'. In de wet staat dat een algemene voorziening toegankelijk is, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers. Mede om die reden is gekozen voor een lichte toets om te beoordelen of iemand tot de Wmo-doelgroep behoort. Belangrijk, omdat dat bij een AVS-aanvraag het criterium is om in aanmerking te komen voor de kortingsregeling. In dat geval betaalt de inwoner een eigen bijdrage van € 19,00 per maand. De vraag is in hoeverre een lichte toets volstaat om voldoende te beoordelen of en zo ja, in welke mate de inwoner zorg en ondersteuning nodig heeft.

Het definitief beëindigen van de toegang tot de AVS opent de mogelijkheid om nieuwe aanvragen voor huishoudelijke ondersteuning (die eerder gedaan zouden worden in het kader van de AVS) als 'maatwerkvoorziening' te beoordelen. Dit betekent dat het college uitgebreidere mogelijkheden heeft om de ondersteuning af te stemmen op de situatie en de behoefte van de inwoner en zijn of haar sociale netwerk.

Conclusie AVS en vervolg

Om nu een juiste conclusie te kunnen trekken over het al dan niet laten voortbestaan van de AVS is een onderzoek naar alle gebruikers noodzakelijk. Het gedane onderzoek geeft aan dat we als gemeente geen of nauwelijks zicht hebben op de doelgroep. Een aanvrager vult een viertal vragen in en krijgt de voorziening tegen een tarief van €19,00 per maand toegekend. De voorziening heeft een aanzuigende werking, we hebben gezien bij het samenstellen van de onderzoekslijsten dat er in aantal straten opeenvolgend de voorziening is aangevraagd het afgelopen jaar. Dit geeft te denken. Afgaand op de cijfers van het CBS waarbij steeds meer mensen met een hoger inkomen de voorziening aanvragen kun je stellen dat de vaste eigen bijdrage zijn doel mogelijk voorbijschiet. Dit laatste is overigens geen reden om een voorziening te beëindigen, immers er is geen mogelijkheid om iemand een voorziening op basis van een te hoog inkomen te ontzeggen. Wel kan tijdens een heronderzoek worden gewezen op de eigen financiële verantwoordelijkheid.
Een aanvraag voor een voorziening verdient een degelijk onderzoek, zowel naar de aanvrager toe als naar de gemeente toe. De toeloop, blijkend uit de tabellen, is niet te controleren en wordt onhoudbaar. Het budget is minder toereikend om de voorziening te kunnen bekostigen.

Maatwerk is een mogelijkheid de zorg daar in te zetten waar deze noodzakelijk is en verdere overschrijding van het budget te realiseren, mogelijk zelfs een besparing te realiseren. Het is daarom wenselijk de AVS als voorziening op te heffen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de inzet van de Ondersteuning bij het huishouden een flexibele ureninzet blijft vragen, dus binnen het urenbudget meer of minder uren inzetten wanneer dit nodig is als men niet boven het maandelijks toegekende aantal uren uitkomt.

Heronderzoeken

Indien we kiezen om de voorziening te beëindigen zullen we moeten nagaan hoe we met de cliënten omgaan die nu gebruikmaken van de regeling. Door de lichte toets hebben we onze cliënten niet of nauwelijks in beeld. Op dit moment kennen we hun zorgbehoefte en motivatie in principe niet en moeten hier een beeld van krijgen. We gaan heronderzoeken uitvoeren om de klanten naar de juiste voorziening te leiden. Belangrijk om te vermelden is dat indien een cliënt zorg nodig heeft, hij of zij deze dan ook via een maatwerkvoorziening krijgt. Van cliënten die deze zorg niet nodig hebben of die deze zorg zelf met hun systeem kunnen organiseren zullen we de zorg met inachtneming van en redelijke overgangstermijn beëindigen. De herindicaties zullen een streng en eenduidig karakter moeten hebben om rechtsongelijkheid te voorkomen.

Duidelijk mag zijn dat de doelgroep met inachtneming van wettelijke bepalingen recht blijft houden op de voorziening totdat een nader besluit vanuit het heronderzoek is genomen. We verwachten dit heronderzoek te hebben uitgevoerd in het najaar van 2022 dan wel in het vroege voorjaar van 2023.

Besparingen
In de begroting 2021 is voor de AVS een bedrag geraamd van € 1.609.000, -. Gelet op de conclusies van het globale onderzoek zou een voorzichtige jaarlijkse kostenbesparing behaald kunnen worden van ongeveer 10%. Dit voordeel is door de Taskforce Wmo reeds eerder benoemd in samenhang met zoeken van andere vormen van financiering voor de uitvoering van OZ/OH. Hierin is een besparing benoemd van 20 tot 25%. Dit percentage is echter te optimistisch. We kunnen nadat we het onderzoek hebben afgerond de daadwerkelijke besparing bepalen.

Verordening en bevoegdheid gemeenteraad
De raad van de gemeente Stadskanaal heeft op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 regelgevende bevoegdheid, en de Algemene voorziening schoonmaakondersteuning in de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Stadskanaal 2015 bepaald. Met dit voorstel wordt de Algemene voorziening schoonmaakondersteuning beëindigd en daarvoor is aanpassing van de verordening, middels het laten vervallen van de artikelen 12b en 25a van de verordening, door de raad vereist. Zolang de verordening op dit punt niet is aangepast blijft het recht op de AVS bestaan.

Aanpak/uitvoering/voortgang
Na aanpassing van de verordening zetten we de verstrekte algemene voorziening om op basis van heronderzoeken in een maatwerkvoorziening of wordt deze beëindigd. We houden rekening met een redelijke overgangstermijn. We betrekken de zorgaanbieders bij dit proces.

Communicatie
Na besluitvorming wordt de gewijzigde Verordening bekend gemaakt in het Elektronische gemeenteblad. We zullen direct communiceren met de cliënten nadat de raad het besluit heeft genomen over de voortgang van het proces.

Juridische consequenties
De Verordening is een Algemeen verbindend voorschrift. Een wijziging van de verordening is derhalve niet appellabel.

Kosten, baten, dekking en subsidies
n.v.t.

Standpunt Participatieraad, commissies en/of OR
Het beëindigen van een voorziening is een wezenlijke wijziging van het beleid. Er is daarom voorafgaand aan het collegebesluit advies gevraagd van de Participatieraad.
Zij adviseren als volgt:

De participatieraad, is van mening, dat in beginsel deze omzetting van AVS in WMO-OH reëel en uitvoerbaar is. Echter wat hen zorgen baart, is de borging van snelheid en eenvoud. De termijn tussen melding van de cliënt en aanbieding aan het college voor toekenning moet zo spoedig mogelijk zijn, doch uiterlijk binnen 6 weken. Het traject voor toeleiding tot WMO-OH bevat meerdere planning-, overleg- en beslismomenten, die de AVS niet heeft. Zij adviseren de termijn bindend in dit beleidsdocument te laten opnemen. Tevens adviseren zij, dat de toegankelijkheid tot deze procedure voor iedere burger gewaarborgd is.

In antwoord op het advies:
Het advies van de participatieraad is voornamelijk gericht op de snelheid waarmee de vervangende voorziening kan worden ingezet. Uiteraard beperken we de tijd om een voorziening in te zetten tot een minimum. Daarnaast is in de Algemene Wet Bestuursrecht geregeld dat een aanvraag binnen wettelijke termijnen moet worden uitgevoerd. Aangezien deze garantie al wettelijk geregeld is nemen we deze niet nogmaals op in een beleidsdocument.

De participatieraad is hierover middels een brief geïnformeerd worden.

Burgemeester en wethouders

de heer G.J. van der Zanden	de heer K. Sloots
secretaris	burgemeester

RV/