

Voorstel Gemeenteraad B

Onderwerp	Toekomst ondersteuning huishouden		
Portefeuillehouder	Niels van den Berg agendaletter (B)		
Organisatieonderdeel	Cluster Strategie en Beleid Sociaal	Aangeboden aan Raad	11 mei 2021
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2100035843

Wij stellen u voor te besluiten om:

1. Het college opdracht te geven huishoudelijke ondersteuning vanaf 1 januari 2023 als een gebiedsgerichte maatwerkvoorziening in te richten.
2. De strijkvoorziening uit te faseren en daarmee de besparing te realiseren, oplopend van ca 200.000 euro in 2022, 300.000 in 2023 naar structureel 500.000 euro vanaf 2024 en de niet te bereiken taakstelling van incidenteel 500.000 euro te betrekken in de integrale afweging van de zomernota 2021.

Inleiding

Het college heeft afgelopen jaren twee opdrachten gekregen van de gemeenteraad met betrekking tot de ondersteuning huishouden.

1. Zomernota 2019: ontwikkel de huishoudelijke ondersteuning op een duurzame wijze (een duurzaam systeem, lager uitvoeringskosten, uitnodiging aan aanbieders om met innoverende aanpak te komen, zelfoplossend (financieel) vermogen van inwoners centraler stellen maar ook maatwerk en doen wat nodig is) passend binnen de transformatieopdracht met een structurele besparing van 500.000 euro per jaar.
2. Motie tijdens de begrotingsbehandeling van 2020: ga met het Rijk in gesprek om te komen tot afschaffing van het abonnementstarief of alternatieven om bijvoorbeeld de ondersteuning huishouden over te hevelen naar de bijzondere bijstand.

Om te voldoen aan deze opdrachten heeft het college de volgende acties uitgevoerd:

1. In 2019 Onderzoeksbureau BMC heeft de opdracht gekregen om scenario's uit te werken om te komen tot de toekomstbestendige oplossing.
2. De uitkomst van dit onderzoek is in juni 2020 gedeeld met uw gemeenteraad.
BMC heeft drie scenario's uitgewerkt:
 1. Herontwerp toegang. In dit scenario wordt geadviseerd om de toegang voor de ondersteuning huishouden op een efficiëntere manier te herontwerpen.
 2. Ondersteuning Huishouden als Algemene voorziening: In dit scenario wordt geadviseerd om de maatwerkvoorziening om te zetten in een algemene voorziening met een lichte toegangstoets.
 3. Gebiedsgericht organiseren: In dit scenario wordt geadviseerd om de voorziening gebiedsgericht te organiseren waarbij de zorgaanbieder samenwerkt met de welzijnspartijen om in het gebied (bijvoorbeeld de wijk) passende ondersteuning aan te bieden.
 Ook heeft BMC een zevental opties uitgewerkt om te komen tot de besparing.
3. Ter voorbereiding van een debat heeft er een gesprek plaats gevonden met een aantal raadsleden en de wethouder. Uit dit gesprek kwam de wens naar voren dat het college zich eerst uit zou spreken over een voorkeursscenario, voor debat en besluitvorming vanuit de Raad.
4. Daarop is de uitkomst van het BMC-onderzoek door de gemeente Enschede geanalyseerd aan de hand van de bredere ontwikkelingen in het sociaal domein bij de gemeente Enschede, wet en regelgeving en bevindingen in het land.
 - a. Scenario 1, herontwerp van de toegang. In de Wmo is aangegeven dat de toegang zich moet richten op de persoon en daarmee niet op de voorziening. Het herontwerp en doorontwikkeling van de toegang van de gehele Wmo is onderdeel van de versnellingsopgave toegang en wordt in dat kader al opgepakt.

- b. Scenario 2, OH als algemene voorziening. Het verschil met een maatwerkvoorziening is de toegang. Iedereen die ten gevolge van een beperking niet over een schoon en leefbaar huis kan beschikken mag gebruik maken van deze voorziening. Er vindt geen afweging plaats of de persoon op basis van zijn persoonskenmerken, door eigen kracht of gebruik te maken van het sociaal netwerk zelf in een oplossing kan voorzien. Daarmee is de verwachting dat dit scenario zal leiden tot hogere kosten, omdat meer inwoners er gebruik van mogen maken.
 - c. Scenario 3 Gebiedsgericht organiseren. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de gemeenteraad en past binnen de gedachte om de sociale basis in wijken en buurten te versterken. Eén of twee aanbieders werken met welzijnspartijen samen om te komen tot een inclusieve samenleving waarin de kracht van de buurt en wijk wordt versterkt (transformatie). De gemeente (Wijkteam) neemt een besluit op basis van voorbereidend werk door de aanbieder. Op die manier behoudt de inwoner het recht op bezwaar en beroep. Door niet-vrijblijvende afspraken met de aanbieders worden preventie en collectieve voorzieningen gestimuleerd.
5. Ambtelijk heeft de gemeente Enschede deelgenomen aan een landelijke werkgroep bestaande uit de ministeries van VWS, BZK, FIN, Vereniging Nederlandse Gemeenten, en enkele gemeenten. Met deze werkgroep zijn beheersmaatregelen uitgewerkt welke voorgelegd worden in de formatie voor het nieuwe kabinet.

Publieksvriendelijke samenvatting

De gemeenteraad heeft het college in 2019 opdracht gegeven om de ondersteuning van het huishouden duurzaam door te ontwikkelen passend binnen de transformatieopdracht van het sociaal domein en te komen tot een jaarlijkse besparing van 500.000 euro. Jaarlijks kost deze voorziening de gemeente Enschede zo'n 16 miljoen euro. Ongeveer 3 % van de inwoners van de gemeente Enschede maakt gebruik van de maatwerkvoorziening ondersteuning huishouden. Om te komen tot de transformatie stelt het college voor de ondersteuning huishouden met ingang van 1 januari 2023 gebiedsgericht te organiseren. Dat betekent dat de zorgaanbieder in de wijken samenwerkt met welzijnspartijen, verenigingen en burgerinitiatieven om te komen tot een breed voorzieningenaanbod. Hiermee wordt aangesloten bij de opdracht van de gemeenteraad om te komen tot een andere vorm van ondersteuning huishouden met aandacht voor een duurzaam systeem, lager uitvoeringskosten, uitnodiging aan aanbieders om met innoverende aanpak te komen, het centraler stellen van het zelfoplossend (financieel) vermogen van inwoners maar ook maatwerk bieden aan inwoners en doen wat nodig is.

Ook zijn verschillende opties onderzocht om te kunnen bezuinigen. Bezuiniging op de uitgaven voor de ondersteuning huishouden betekent dat er minder uren ondersteuning ingezet kunnen worden bij (veelal kwetsbare) inwoners. Er is gekeken hoe deze bezuiniging bereikt kan worden zonder belasting van de inwoners en dure herindicatietrajecten. De bezuiniging kan naar verwachting in twee jaar worden bereikt door de strijkvoorziening uit te faseren. Dit betekent dat er geen nieuwe indicaties meer worden afgegeven voor de strijkvoorziening, en na de einddatum van bestaande indicaties de voorziening niet meer wordt verlengd. Veel inwoners op leeftijd hebben een indicatie voor onbepaalde tijd. Zij kunnen gebruik blijven maken van de strijkvoorziening zolang ze onder de Wmo vallen. Na bijvoorbeeld opname in een verpleeghuis of overlijden stopt de voorziening. Op deze manier wordt binnen een periode van twee jaar de structureel de gewenste besparing verwacht. Dit sluit aan bij het beleid wat in 2019 door de gemeenteraad is vastgesteld. Hierin is bepaald dat alleen in uitzonderingssituaties (bijvoorbeeld een medische indicatie) de bovenkleding nog wordt gestreken. In alle andere situaties wordt van de inwoner verwacht dat zij zelf in een oplossing voorziet, bijvoorbeeld door strijkvrije kleding te gebruiken.

Beoogd effect

Een toekomstbestendige en betaalbare oplossing voor inwoners die ten gevolge van een beperking niet zelfstandig of met hulp van anderen over een schoon en leefbaar huis kunnen beschikken.

Argumenten

1.1. Gebiedsgericht werken sluit aan bij de speerpunten voor de transformatie van de Wmo zoals opgenomen in de speerpuntennotitie (mei 2019)

Door het verbeteren van de onderlinge samenwerking en het organiseren van een breed voorzieningenniveau in de wijk wordt aangesloten bij het versterken van wijk en buurtnetwerken, zorgen voor voorzieningen in de wijk en samenwerking tussen organisaties wordt gestimuleerd.

1.2. Gebiedsgericht werken maakt de ruimte vrij om te komen tot een betere samenwerking tussen wijkverpleging, zorgaanbieders, welzijnspartijen, verenigingen en burgerinitiatieven.

De verwachting is dat door het vergrijzen van het personeelsbestand op relatief korte termijn het aantal werknemers in de zorg zal afnemen. Ook zal de vraag naar zorg en ondersteuning verder toenemen. Door de samenwerking tussen verschillende organisaties in de wijk te versterken is de verwachting dat met minder

personeel meer mensen geholpen kunnen worden en op die manier nu, maar zeker ook in de toekomst zoveel als mogelijk inwoners passend kunnen worden ondersteund. Daarnaast is tijdens de Coronapandemie gebleken dat een nauwe samenwerking tussen aanbieders vanuit de Zvw, Wlz en Wmo inwoners vroegtijdig kan helpen om zelfstandig, ook in tijden van crises, thuis te wonen.

1.3. Gebiedsgericht werken draagt bij aan duurzaamheid

Doordat de aanbieder verbonden is aan het gebied kan de aanbieder het personeel ook zoveel als mogelijk werven in het gebied. Hierdoor kunnen reisbewegingen van de hulpverleners worden beperkt of op een duurzame manier worden gemaakt (met fiets/ e-bike of lopend). Op deze manier wordt de uitstoot van schadelijke stoffen zoveel mogelijk beperkt wat een bijdrage levert aan de duurzaamheidsdoelstellingen.

1.4. De gemeenteraad bepaalt de kaders

Nadat het meningsvormend debat, dat gepland was op 25 juni 2020 in overleg met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad is geannuleerd, is de afgelopen maanden het voorstel van BMC getoetst aan de opdracht vanuit de gemeenteraad om te komen tot een duurzaam systeem voor de ondersteuning huishouden en besparing van 500.000 euro op jaarbasis. De drie scenario's zijn op basis van wet- en regelgeving, jurisprudentie en de actuele ontwikkelingen binnen het sociaal domein zowel lokaal als aan ontwikkelingen in het land getoetst. Daarnaast is er gekeken naar de opdracht van de gemeenteraad om de ondersteuning huishouden duurzaam te organiseren en de kosten van deze voorziening te beperken. Op grond van deze analyse blijkt alleen scenario 3 (gebiedsgericht maatwerk) te passen. Het is aan de gemeenteraad om vast te stellen of dit scenario aansluit bij de kaders die zij vooraf aan het college heeft meegegeven.

2.1. Alleen stoppen het stoppen van het aanbieden van de strijkvoorziening leidt tot besparing, andere opties leiden niet tot structurele besparing

BMC heeft in totaal zeven opties genoemd om te komen tot besparing. Zes van de zeven opties leiden naar verwachting niet tot besparing:

1. Stimuleren PGB informeel netwerk: Voor veel inwoners is dit geen passende oplossing. Het verder stimuleren kan bovendien leiden tot meer oneigenlijk gebruik en of zorgfraude.
2. Wassen en strijken als collectieve voorziening: Op verzoek van de Wmo-raad is deze optie opnieuw doorgerekend. Doorrekening van dit scenario laat zien dat de werkelijke kosten per wasbeurt naar verwachting zullen stijgen. Door ruimte in de wet is het wel mogelijk om een extra eigen bijdrage te vragen omdat er geen duurzame hulpverlenersrelatie bestaat. De vraag is alleen of dit standhoudt bij de rechtbank omdat het in strijd is met de uitgangspunten van het abonnementstarief, wat ingevoerd is om de stapeling van zorgkosten zoveel mogelijk te voorkomen. Het invoeren van het wassen en strijken als collectieve voorziening is daarmee dus geen besparing, maar een manier om kwetsbare inwoners meer te laten betalen.
3. Schrappen of terugdringen regiemodule: Deze module kan voor inwoners het verschil betekenen tussen zelfstandig functioneren of dat niet meer kunnen. Het terugdringen van deze module is daarom niet wenselijk.
4. Preventieve hulp: Deze maatregel leidt niet direct tot extra besparingen en een transformatie van de ondersteuning huishouden.
5. Mantelzorgondersteuning: Binnen het huidige beleid kan de mantelzorger al worden ondersteund op de manier zoals voorgesteld wordt. Het betekent geen wijziging van het beleid en zal naar verwachting ook niet leiden tot een afname van de kosten op de ondersteuning huishouden.
6. Samenwerking tussen Zorgverzekeringswet en Wmo. Deze optie leidt niet tot een besparing, maar sluit aan bij de verwachte afname van personeel in de toekomst. Lokaal en regionaal wordt samengewerkt met Menzis zorgkantoor en verzekering en de regiogemeenten.

2.2. Bestaand beleid om strijken van bovenkleding niet te vergoeden, doorvoeren op bestaande indicaties leidt tot gewenste structurele besparing van €500.000.

In het door de gemeenteraad in 2019 vastgesteld beleid voor de ondersteuning huishouden is opgenomen dat het strijken van bovenkleding als algemeen gebruikelijk kan worden aangemerkt. Dat betekent dat alleen in uitzonderingssituaties deze dienstverlening wordt overgenomen. Er is destijds geen besluit genomen over het uitsfaseren van deze voorziening. In totaal hadden op 1 januari 2021 nog 1631 inwoners een bestaande indicatie voor deze voorziening. Door deze indicaties uit te faseren kan de structurele besparing worden gerealiseerd.

2.3. Uit faseren is goedkoper en leidt tot minste belasting van kwetsbare inwoners en lagere incidentele kosten.

Door de strijkvoorziening uit te faseren kunnen inwoners met een indicatie voor onbepaalde tijd, veelal op hoge leeftijd, gebruik blijven maken van de strijkvoorziening tot dat zij geen gebruik meer maken van Wmo ondersteuning, bijvoorbeeld door opname in de Wet langdurige zorg of overlijden. Ook zijn er inwoners met een indicatie voor een bepaalde tijd. Deze indicaties lopen af aan het einde van de looptijd. Als de inwoner op dat moment niet zelf in een oplossing kan voorzien, kan de inwoner een nieuwe aanvraag indienen. Op dat moment

wordt samen met de inwoner gekeken of de situatie van de inwoner een uitzonderingssituatie is, of dat van de inwoner verwacht wordt dat de inwoner zelf in een oplossing voorziet.

2.4. Uit faseren leidt niet direct tot gewenste besparing.

Bij het uit faseren worden indicaties die aflopen niet meer vervangen door nieuwe indicaties. Dat betekent dat de besparing op termijn gerealiseerd wordt. Een deel van de indicaties heeft een einddatum, en een deel is voor onbepaalde tijd afgegeven. Met name in de laatste groep zitten veel inwoners op leeftijd. Wanneer de bestaande indicaties stoppen zullen de kosten voor de strijkvoorziening afnemen. De verwachting is dat in een periode van 2 jaar dit zal leiden tot een structurele besparing van 500.000 euro.

Dit betekent dat er alternatieve dekking nodig is voor 200.000 euro tot 300.000 euro in 2022 en 100.000 euro tot 200.000 euro in 2023.

2.5. Uit faseren leidt tot de minste kosten voor de uitvoering

Door te kiezen voor uit faseren worden er geen extra kosten gemaakt voor de uitvoering. Het herindiceren na afloop van een indicatie maakt onderdeel uit van het reguliere proces er zijn geen extra herindicatiekosten.

Risico's

Beperkte regionale samenwerking en mogelijke versnippering van het aanbod voor aanbieders.

Afgelopen jaren heeft de gemeente Enschede samen met 12 andere gemeenten in Twente de ondersteuning bij het huishouden ingekocht. De gebiedsgerichte aanpak vraagt een op maat gemaakte aanpak voor Enschede. Samenwerking is alleen mogelijk met gemeenten die dezelfde aanpak wensen.

Gezien de schaal van het contract van de gemeente Enschede en het feit dat elke gemeente een reëel tarief moet betalen, is de verwachting dat deze schaalverkleining niet zal leiden tot beperkingen in het contract. Regionale samenwerking blijft wel van belang om de aanbestedingen zodanig in te richten dat administratieve lastenverlichting voor aanbieders wordt gestimuleerd.

Toekomstige wetswijzigingen kunnen grote gevolgen hebben voor de inkoop van ondersteuning huishouden

In aanloop naar de formatie worden op landelijk niveau gesprekken gevoerd over de toekomst van de Wmo. Op verzoek van de gemeenteraad (motie 11 raadsvergadering 11 november 2020) heeft de gemeente Enschede ambtelijk deelgenomen aan gesprekken met de ministeries van VWS, BZK, FIN, de VNG en enkele andere gemeenten. Deze werkgroep heeft diverse beheersmaatregelen uitgewerkt welke voorgelegd worden bij de formatie. De inschatting van deze landelijke werkgroep is dat eventuele veranderingen in de wet vanaf 1 januari 2024 in kunnen gaan. Om eventuele risico's in te perken zal in de aanbesteding voorwaarden worden gesteld voor de uitvoering van het contract wanneer er sprake is van een wetswijziging waardoor de OH mogelijk geen onderdeel meer uitmaakt van de wettelijke taak.

Financiële dekking van het voorstel

Jaarlijks kost de OH rond de 16 miljoen euro. Besparing van 500.000 euro zal gedeeltelijk worden gerealiseerd voor jaren 2022 en 2023. De niet te bereiken taakstelling van 500.000 euro (300.000 euro in 2022 en 200.000 euro in 2023) wordt betrokken in de integrale afweging van de zomernota 2021.

Aanbesteding en implementatie worden zoveel mogelijk vanuit bestaande middelen gefinancierd. Mochten bij de uitwerking van deze trajecten extra (incidentele) middelen noodzakelijk zijn, dan wordt dit op basis van de begroting voor het project voorgelegd voor besluitvorming.

Alternatieven

Regionale aanbesteding

Een alternatief is om te kiezen voor een regionaal aanbestedingstraject om te komen tot een nieuwe maatwerkvoorziening ondersteuning huishouden. Samen met andere Twentse gemeenten wordt de ondersteuning huishouden ingekocht, passend bij de door de deelnemende gemeenten vast te stellen gemeenschappelijke uitgangspunten. Er zijn dan minder mogelijkheden om samen met partners in wijken en buurten en potentiële aanbieders te vernieuwen en te ontwikkelen, om te komen tot een andere vorm van ondersteuning huishouden met aandacht voor een duurzaam systeem, lager uitvoeringskosten, uitnodiging aan aanbieders om met innoverende aanpak te komen, zelfoplossend (financieel) vermogen van inwoners centraler stellen maar ook maatwerk en doen wat nodig is.

Herindiceren in plaats van uit faseren bestaande indicaties voor de strijkvoorziening

Een alternatief is het starten van een herindicatietraject, zodat bij de start van het nieuwe contract alleen nog in uitzonderingssituatie gebruik gemaakt wordt van een strijkvoorziening. Op deze manier is in 2023 de totale structurele besparing van 500.000 euro behaald. Dit proces kan leiden tot onrust bij inwoners, verhoogde kans op bezwaarzaken en eventueel daaropvolgende juridische procedures. De kosten voor dit traject worden ingeschat op €400.000 exclusief eventuele juridische procedures. Doordat er een reële overgangstermijn (van 6 maanden)

voor inwoners nodig is om te wennen aan de besluitvorming, wordt een besparing van 250.000 euro op zijn vroegst halverwege 2022 ingeboekt. Vanaf 2023 wordt vervolgens 500.000 euro structureel ingeboekt. Dit betekent dat voor 650.000 euro in 2022 alternatieve dekking moet worden gezocht.

Participatie

In het voorjaar en zomer van 2020 hebben BMC en gemeenteraad een participatietraject georganiseerd. Op basis van gesprekken met inwoners, zorgaanbieders, gemeenteraadsleden, Wmo-raad, beleidsadviseurs en Wijkteammedewerkers is BMC tot haar advies gekomen. De gemeenteraad heeft daarnaast zelf nog met zorgaanbieders en Wmo raad gesproken.

De uitkomst van het onderzoek van BMC en het voorstel aan het college is met de Wmo raad besproken. De adviezen van de Wmo raad zijn meegenomen in de analyse van het BMC-onderzoek.

Om te komen tot een gebiedsgerichte aanpak zal de adviesraad sociaal domein aan de voorkant worden betrokken.

Communicatie

Communicatie met direct betrokkenen

Inwoners waarvoor de strijkvoorziening stopgezet wordt zullen hierover worden geïnformeerd.

Huidige zorgaanbieders zullen worden geïnformeerd.

PR over het besluit

Media wordt geïnformeerd met een persbericht.

Rechtsgeldige bekendmaking van gemeentelijke regelgeving

nvt

Vervolg

Na besluitvorming door college en gemeenteraad kan een inkoop/aanbestedingstraject starten om te komen tot een toekomstgerichte ondersteuning in het huishouden. Hiervoor zal een projectgroep opgericht moeten worden bestaande uit Strategie en Beleid Sociaal, Programmabureau Sociaal, Bedrijfsbureau Wijkteams, Juridische Zaken, Communicatie en Inkoop.

Bijlagen

BMC onderzoek huishouden duurzaam organiseren

Analyse BMC onderzoek

Burgemeester en Wethouders van Enschede, _____

de loco-Secretaris,

de Burgemeester,

E.A. Smit

dr. G.O. van Veldhuizen
