

VERVANGING ALGEMENE
VOORZIENING
HUISHOUDELIJKE
ONDERSTEUNING DUIVEN

Samenvatting

In deze notitie stellen we voor te besluiten om de Algemene Voorziening Huishoudelijke Ondersteuning (01H01) (hierna: AVHO) niet langer aan te bieden en te vervangen door een maatwerk voorziening huishoudelijke ondersteuning. Dit om de volgende redenen:

1. Er is sprake van een personeelskrapte in de zorg. Zorgaanbieders doen hun uiterste best om voldoende personeel in dienst te krijgen en te houden. De verwachting is dat in de toekomst meer inwoners een beroep gaan doen op huishoudelijke ondersteuning (hierna: HO) omdat we ouder worden. Om de HO beschikbaar te houden voor de inwoners die dit het hardst nodig hebben, willen we aan de 'voorkant' gedegen onderzoeken wat onze inwoners (en hun netwerk) zelf kunnen en wat zij nodig hebben van de gemeente als vangnet.
2. Als gemeente hebben we onvoldoende grip op het aantal deelnemende cliënten aan de AVHO. De afgelopen jaren is het aantal cliënten bijna verdubbeld, mede vanwege het abonnementstarief. Daarnaast hebben we onvoldoende grip op het aantal minuten huishoudelijke ondersteuning dat wordt ingezet. Dit is met 12 minuten toegenomen vanaf begin 2021.
3. Doordat het aantal cliënten toeneemt en de ingezette tijd ook, nemen ook de kosten toe. Er is een verwacht tekort voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (hierna: Wmo). Als we niets doen, lopen deze kosten verder op.

In deze notitie stellen we voor om de AVHO te vervangen door de Maatwerkvoorziening Huishoudelijke ondersteuning – eigen regie (01H04). Dit product is nog niet ingekocht. We adviseren om dit product in te kopen om de volgende reden:

1. Door de AVHO en een maatwerkvoorziening HO aan te bieden, kunnen we onderscheid maken tussen cliënten die lichte (met eigen regie) en zwaardere (beperkte eigen regie) HO nodig hebben. Als we de AVHO omzetten naar een maatwerkvoorziening en de 01H04 niet inkopen, kunnen we dit onderscheid niet meer maken omdat we maar één maatwerkproduct voor huishoudelijke ondersteuning aanbieden.
2. De zorginhoud en het tarief is gelijk. Inkopen kost niets extra's.

Het omzetten naar een maatwerkvoorziening kent ook een nadeel, namelijk dat dit extra capaciteit vraagt van onze Wmo-consulenten. In 2024 en 2025 gaat dit over ongeveer 11 uur per week. We adviseren om 24 uur formatieruimte bij de Wmo-consulenten (voor Duiven en Westervoort samen) toe te voegen om deze omzetting de komende jaren te kunnen inzetten en nieuwe aanvragen te kunnen oppakken.

In deze notitie stellen we voor om de AVHO te beëindigen als de verwijzing afloopt. Dit om de volgende redenen:

1. Alles in een keer omzetten naar een maatwerkvoorziening met dezelfde voorwaarden levert geen voordeel op ten opzichte van de AVHO. Administratief is dit voor de gemeente en voor zorgaanbieders veel werk.
2. Alles in een keer omzetten naar een maatwerkvoorziening door alle cliënten opnieuw te indiceren levert eerder een kostenbesparing op. Echter gaat dit gepaard met risico's en nadelen.
 - a. Het geeft extra onzekerheid bij cliënten over de geïndiceerde tijd en looptijd van de HO.
 - b. Zorgaanbieders en cliënten kunnen in verzet komen en juridische procedures starten doordat we aan 'contractbreuk' doen.
 - c. Alle cliënten opnieuw indiceren kost veel capaciteit van onze Wmo-consulenten. Deze tijd hebben zij niet. We hebben te maken met een werkvoorraad. Deze zal toenemen als alle cliënten in een korte periode opnieuw geïndiceerd moeten worden. Om dit te voorkomen, kan tijdelijk personeel worden aangetrokken, maar dit kost geld wat ten koste gaat van de besparing.

1. Aanleiding

De AVHO is ingevoerd om de laagdrempeligheid van de HO te bevorderen, zodat zwaardere hulp of zorg kan worden voorkomen of uitgesteld. Ook geeft het meer regie aan de inwoner, omdat de inwoner afstemt met de zorgaanbieder over de uit te voeren taken. Bij de start van de AVHO had de gemeente de vrijheid om de eigen bijdrage te bepalen, maximaal de kostprijs van de voorziening. De AVHO heeft meerdere jaren goed gefunctioneerd en paste in het beleid van laagdrempelige voorzieningen waar inwoners terecht konden zonder indicatie. Het scheelde tijd voor de Wmo-consulenten omdat voor de AVHO geen uitgebreid onderzoek plaatsvindt, maar een lichte toets wordt uitgevoerd. Inmiddels wordt deze lichte toets in verband met de wachttijden bij de consulenten uitgevoerd door de frontoffice. Als er sprake is van een inschatting dat een inwoner niet meer dan 2,5 uur per week HO nodig lijkt te hebben, wordt een verwijzing AVHO afgegeven en wordt het aan de aanbieder HO overgelaten om samen met de cliënt de feitelijke uren te bepalen tot een maximum van 2,5 uur per week.

In Duiven is het aantal cliënten gestegen van 330 op 9 februari 2021 naar 636 op 21 december 2023. Deze stijging is naast de laagdrempeligheid en de vergrijzing toe te schrijven aan de vastgestelde eigen bijdrage voor de AVHO in de vorm van een abonnentstarief (€20,60 per maand), dit heeft een aanzuigende werking.

Door de toegenomen vraag en krapte op de arbeidsmarkt is het voor een aantal zorgaanbieders steeds lastiger om aan voldoende personeel te komen om de HO te kunnen bieden. We willen de HO beschikbaar houden voor zoveel mogelijk inwoners, maar vooral voor de inwoners die dat het hardst nodig hebben. We blijven rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van onze inwoners. Als we de AVHO niet omzetten in een maatwerkvoorziening HO is de kans reëel dat de inwoners die de HO het hardst nodig hebben, (te) lang moeten wachten op de HO.

2. Keuze voor een maatwerkvoorziening

Binnen de gemeente Duiven hebben we op dit moment twee maatwerkvoorzieningen voor huishoudelijke ondersteuning. Dit zijn de 'Huishoudelijke Ondersteuning (01H02)' en de 'Combi-ondersteuning thuis (01H03)'

Huishoudelijke ondersteuning (01H02)

De 'Huishoudelijke Ondersteuning' is gericht op het bieden van ondersteuning aan volwassenen die niet of onvoldoende in staat zijn in op eigen kracht, met behulp van mantelzorg en/of hun sociale netwerk een schoon en leefbaar huis te realiseren en houden. Een belangrijke vraag hierbij is bovendien in welke mate de cliënt in staat is om eigen regie te voeren, nog leerbaar is in het leren omgaan met zijn beperkingen in combinatie met het uitvoeren van huishoudelijke taken. Naast het (helpen) uitvoeren van de huishoudelijke ondersteuning, wordt er binnen deze voorziening ondersteuning geboden om de huishouding te structureren.

Op dit moment wordt de 01H02 ingezet bij HO boven de 2,5 uur en is de functie regie nu niet actueel. De medewerkers die voor de HO worden ingezet, zijn voornamelijk medewerkers die ook de HO uitvoeren. Deze maatwerkvoorziening blijft beschikbaar, ook als een andere maatwerkvoorziening wordt ingekocht.

Combiondersteuning thuis (01H03)

De 'Combiondersteuning thuis' is gericht op de zelfredzaamheid van de cliënt met zware en/of complexe problematiek verbeteren zodat deze langer zelfstandig kan blijven wonen. Deze cliënt ervaart, naast beperkingen bij het uitvoeren van huishoudelijke taken, ook problemen bij het uitvoeren van dagelijks/praktische bezigheden en een zinvolle daginvulling. De huishoudelijke ondersteuning en de lichte begeleiding zijn gecombineerd binnen een aanbod. Om die reden is het tarief hoger in vergelijking met de 'Huishoudelijke ondersteuning' en de AVHO (€0,64 ten opzichte

van €0,62). Deze maatwerkvoorziening is vanwege het begeleidingsaanbod en het hogere tarief geen goede vervanging van de AVHO en zal om die reden verder niet worden uitgewerkt.

Maatwerkvoorziening Huishoudelijke ondersteuning – eigen regie (01H04)

Naast bovenstaande maatwerkvoorzieningen is de ‘Maatwerkvoorziening Huishoudelijke ondersteuning – met eigen regie’ (01H04) beschikbaar. Deze is door de gemeente Duiven nog niet ingekocht. De inkoop verloopt via een tussentijdse openstelling die door Inkoop Sociaal Domein Centraal Gelderland wordt gedaan. Dit kost de gemeente Duiven niets extra’s.

Bij deze maatwerkvoorziening heeft de cliënt ondersteuning in de huishouding nodig voor het geheel of gedeeltelijk overnemen van bepaalde huishoudelijke taken. De cliënt is in staat om de medewerker HO zelf aan te sturen en regie te voeren. Deze maatwerkvoorziening komt wat de zorginhoud en tarief overeen met de AVHO.

Algemene Voorziening HO (01H01)	Maatwerk Voorziening HO – zonder eigen regie cliënt (01H02)	Maatwerk Voorziening HO – met eigen regie cliënt (01H04)
• Cliënt in staat om eigen regie te voeren; • Maximaal 2,5 uur per week; • Toewijzing via Frontoffice; • Cliënt en aanbieder bepalen aantal uur.	• Cliënt niet in staat om eigen regie te voeren; • Sturing nodig bij de uitvoering HO; • AVHO niet toereikend; • Toewijzing via Wmo-consulent; • Wmo-consulent bepaalt het aantal uur.	• Cliënt in staat om eigen regie te voeren; • Toewijzing via Wmo-consulent; • Wmo-consulent bepaalt het aantal uur.
636 cliënten	216 cliënten	Niet ingekocht
Gem uren: 2,28	Gem uren: 3,28	Niet ingekocht
€0,62 per minuut	€0,62 per minuut	€0,62 per minuut
Langer dan 6 weken niet in staat om huishouden te doen		

Tabel 1 - Vergelijking producten Huishoudelijke Ondersteuning

Advies maatwerkvoorziening

Het advies is om de Maatwerk Voorziening Huishoudelijke ondersteuning – met regie (01H04) in te kopen. De gemeente Duiven wil dat inwoners eigen regie kunnen voeren over hun leven. Vanuit dat oogpunt is het niet passend om de regie over te nemen waar zij voorheen zelf de regie hebben gehad, zonder dat er een aanleiding is om aan te nemen dat zij dit niet meer kunnen.

Als we alle cliënten overzetten naar de Maatwerk Voorziening Huishoudelijke Ondersteuning (01H02), kunnen we geen onderscheid meer maken tussen cliënten met een lichte (alleen HO) en zware ondersteuningsvraag (HO met regie bij de gemeente en zorgaanbieder).

Het voorstel voor de 01H04 is besproken met de kwaliteitsmedewerker Wmo. Zij steunt het advies om de 01H04 in te kopen vanwege het (in de toekomst) te maken onderscheid tussen cliënten.

Daarbij adviseert zij om geen tijdsbeperking aan de 01H04 te koppelen, zodat de Wmo-consulenten kunnen indiceren wat nodig is. Indicaties kunnen tijdens de looptijd worden gewijzigd, zowel meer als minder minuten.

3. Inkoop maatwerkvoorziening

De AVHO is meegenomen in de aankoop via Inkoop Sociaal Domein Centraal Gelderland. De huidige overeenkomst loopt tot 1 juli 2025. Het is mogelijk de AVHO eerder uit ons aanbod te verwijderen met een opzegtermijn van een half jaar. Er zijn drie manieren om de AVHO om te zetten in een maatwerkvoorziening, namelijk:

Zacht afsluiten

Dit houdt in dat we alle lopende HO laten aflopen volgens de verwijzing. Na het aflopen kunnen inwoners een nieuwe aanvraag doen en deze zal dan opnieuw worden beoordeeld en zo nodig worden opgepakt binnen een maatwerkvoorziening.

Hard afsluiten zonder herindicatie

We stoppen het product AVHO en zetten alles in een keer over naar het nieuwe product. Bestaande AVHO blijven onder dezelfde voorwaarde bestaan binnen een nieuw product. Dit past binnen de afspraken in de specifieke inkoopvoorwaarden. De aanbieder is verplicht binnen het nieuwe product zijn afspraak uit de AVHO (uren en duur, tussen hem en de inwoner) uit te dienen. Dit levert geen voordelen op ten opzichte van een zachte afsluiting (zelfde eisen, voorwaarden en tarief). Het geeft wel een extra administratieve belasting op voor aanbieders en de gemeente. Voor inwoners geeft dit mogelijk onduidelijkheid, zij krijgen nu wel een indicatie (Wmo besluit) van de gemeente, maar met dezelfde uren en duur.

Hard afsluiten met herindicatie

We stoppen het product AVHO en gaan her-indiceren en dan eventueel omzetten naar het nieuwe product. We gaan de bestaande afspraken (gemaakt tussen aanbieder en inwoner) her-indiceren. Hiermee doorkruisen wij de overeenkomst die is ontstaan met de afspraak tussen aanbieder en inwoner. De inwoner en de aanbieder kunnen een juridische procedure starten. De herindicatie levert een administratieve belasting op voor zorgaanbieders en de gemeente. Het levert onduidelijkheid op bij inwoners, zij krijgen nu wel een indicatie (Wmo besluit) van de gemeente, maar met dezelfde uren en duur of met minder uren en voor een kortere duur.

We hebben iets meer dan 300 inwoners binnen de AVHO. Deze moeten allemaal opnieuw geïndiceerd worden. Onze Wmo-consulenten zijn al heel druk en zij hebben te maken met een werkvoorraad. Het is voor hen niet mogelijk om dit erbij te doen. Als we dit willen, moeten we kijken naar externe inhuur, maar de vraag is of de kosten opwegen tegen wat het oplevert. Daarnaast zullen de meeste inwoners die gebruik maakten van de AVHO opnieuw een beschikking krijgen. Dit levert, in het geval van inwoners die dezelfde toewijzing (uren en duur) krijgen, geen voordelen op ten opzichte van een zachte afsluiting (zelfde eisen, voorwaarden en tarief).

Als iedereen opnieuw geïndiceerd is, bestaat de kans dat er minder mensen binnen het nieuwe product komen dan voorheen. Daarnaast indiceren we met een ander normenkader wat vermoedelijk tot gevolg gaat hebben dat er minder minuten worden geïndiceerd. Echter brengt dit wel het risico met zich mee dat inwoners en/of aanbieders hiertegen in verweer komen.

Advies overgang naar maatwerkvoorziening

Het advies is om te kiezen voor zacht afsluiten. Het gevolg hiervan is dat we een aantal jaar te maken hebben met de afbouw van de AVHO. In 2028 zal de AVHO volledig zijn afgebouwd.

Hard afsluiten zonder herindicatie heeft geen meerwaarde ten opzichte van zacht afsluiten, omdat de indicatie met dezelfde voorwaarde en looptijd wordt overgezet. Het nadeel hiervan is dat het administratieve capaciteit kost bij de gemeente en bij de zorgaanbieder. Daarnaast kan het verwarrend zijn voor de inwoner.

De kostenbesparing en wordt het snelst gerealiseerd met hard afsluiten met opnieuw indiceren. Bij het opnieuw indiceren wordt gebruik gemaakt van een ander normenkader dat een tijdsbesparing

realiseert. Echter doorkruisen we hiermee de lopende afspraken tussen gemeente en inwoners/zorgaanbieders. Dat kan leiden tot juridische procedures. Daarnaast hebben we op dit moment geen capaciteit om alle lopende AVHO opnieuw indiceren. Als we kiezen voor hard afsluiten met opnieuw indiceren lopen de Wmo wachttijden op. Dit is niet wenselijk voor onze inwoners. Een andere optie is om gebruik te maken van tijdelijke inhuur. Dit brengt extra kosten met zich mee.

4. Financiële consequenties

Het afschaffen van de AVHO vraagt op de korte termijn wel meer capaciteit bij de Wmo-consulenten omdat het betekent dat de zij meer tijd kwijt zijn aan het (her)indiceren (zie onderstaande tabel). Op termijn levert de omschakeling naar een maatwerkvoorziening een 'kostenbesparing' (zonder aftrek van personeelskosten) op van €173.674,- (voor toelichting zie 'normenkader') bij gelijk blijvende cliëntenaantallen. We verwachten dat in de toekomst het cliëntenaantal zal stijgen. Hierdoor zal de besparing wellicht niet te zien zijn in financiële resultaten, maar het zorgt ervoor dat we de uitgave binnen de HO in de hand houden. Doordat we minder tijd per cliënt besteden, ontstaat er ruimte om meer inwoners te ondersteunen die afhankelijk zijn van de HO.

De Wmo-consulenten zitten in functieschaal 9. Bij een 36 uur werkweek kost dit €7227,92 per maand. Om de omzetting te realiseren is 11 uur aan extra capaciteit nodig. Dit kost €26.502,- per jaar. Onderstaande tabel geeft aan hoeveel verwijzingen AVHO per jaar aflopen en welke tijdsinvestering dit extra vraagt van de Wmo-consulenten.

	2024	2025	2026	2027
Cliënten per jaar	216	215	102	70
Uren per week	11,00	10,96	6,62	5,38

Tabel 2 - Extra uren inzet per week Wmo-consulent

In 2023 zijn 70 nieuwe aanvragen voor de AVHO ingediend. Een nieuwe aanvraag behandelen kost een Wmo-consulent 2,5 uur. Als het aantal nieuwe aanvragen in 2013 gelijk blijft, is per week 3,4 uur extra capaciteit nodig. Dit kost €8.192,- per jaar.

Om de personeelskosten te beperken, kunnen we overwegen om een 'consulent light' in te zetten bij vrijkomende formatieruimte binnen het team van Wmo-consulenten. Als we verwachten dat de hulpvraag van de inwoner niet meer verandert door bijvoorbeeld ouderdom of een chronische beperking, willen we een lang(er)lopende indicatie afgeven. Dit vermindert de werkdruk bij de Wmo-consulenten en geeft zekerheid bij de inwoners.

Normenkader

Voorheen werd er gebruik gemaakt van de normenkaders van Mozaak. Deze zijn inmiddels verouderd. In deze richtlijnen blijken de indicaties te ruim te worden genomen. Er is een oplossing gevonden in de kaders van het HHM¹. Deze richtlijnen zijn strikter en passen beter bij de werkelijke situatie. We verwachten met het HHM normenkader gemiddeld 11 minuten minder te indiceren per cliënt per week. Dit is ook getoetst bij de consulenten.

Op dit moment krijgen in Duiven 636 cliënten de AVHO. Zij krijgen gemiddeld 136 minuten zorg. Als dit terug wordt gebracht naar 125 minuten geldt de volgende berekening:

$636 \times 11 \text{ minuten} = 6996 \text{ minuten} = 117 \text{ uur per week} = 6063 \text{ uur per jaar}$. Dit tegen een uurtarief van € 37,20. Dat is een besparing van €225.551,- als alle indicatie volledig worden gedeclareerd. In de praktijk blijkt dat indicaties voor ongeveer 77% (= 46 weken) worden gedeclareerd (in verband met ziekte en vakantie). Uiteindelijk levert het nieuwe normenkader een theoretische kostenbesparing op van €173.674,- voor de cliënten AVHO.

¹ <https://www.hhm.nl/werk/handreiking-normenkader-huishoudelijke-ondersteuning>

Inmiddels is het normenkader van de HHM verwerkt in de nadere regels voor alle indicaties aangaande Huishoudelijke Ondersteuning. De consultants zijn enthousiast over het werken met het normenkader. Het effect van de twee door te voeren opties zal niet meteen terug te zien zijn in de dashboards. Na verloop van tijd zullen de effecten zichtbaar worden.

5. Planning

De planning is dat vanaf 1 juli 2024 de Maatwerk Voorziening Huishoudelijke ondersteuning – met regie door de Wmo-consulenten geïndiceerd kan worden. Aflopende verwijzingen AVHO met als einddatum 31 mei 2024, worden voor maximaal een half jaar verlengd, om de omzetting naar de maatwerkvoorziening te versnellen. Vanaf 1 juli 2024 worden alle nieuwe aanvragen en aflopende verwijzingen AVHO met als einddatum vanaf 1 juli 2024 opgepakt binnen de nieuwe maatwerkvoorziening.

Datum	Wat	Door wie
1 januari 2024	Verlenging 01H01 niet langer dan 6 maanden	Frontoffice & Wmo-consulenten 1Stroom
19 maart 2024	Collegebesluit	College
23 maart 2024	Kennisgeving gemeenteraad	Beleid 1Stroom / gemeenteraad
23 april 2024	Verordening gemeenteraad	Beleid 1Stroom / gemeenteraad
1 mei 2024	Publiceren opdracht 01H04	Inkoop SDMG
1 mei 2024	Opzeggen 01H01	Inkoop SDMG
1 juni 2024	01H04 beschikbaar	Frontoffice & Wmo-consulenten 1Stroom
1 juli 2024	Nieuwe aanvragen binnen maatwerk oppakken	Wmo-consulenten 1Stroom
1 juli 2024	Beëindiging 01H01	Inkoop SDMG

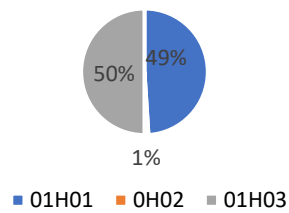
6. Data over aantal cliënten en tijd

Vanaf begin 2021 stijgt het gemiddeld aantal ingezette minuten van de 01H01 (AVHO) van 125 begin 2021 naar 137 eind 2023. Het aantal ingezette minuten van de 01H02 blijft stabiel (gemiddelde toename is één minuut). De ingezette tijd binnen de 01H03 schommelt. Dit is te verklaren door een schommeling in het aantal cliënten. Daarnaast worden schommelingen ‘opgevangen’ door een kleine groep cliënten.

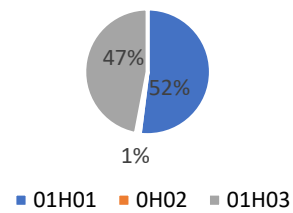
Het aantal deelnemers van de AVHO is de afgelopen jaren bijna verdubbeld. Het aantal cliënten binnen de 01H02 neemt in dezelfde tijd af.

De conclusie uit deze gegevens is dat wanneer de gemeente zelf de regie voert over het aantal cliënten en de ingezette tijd, we een dalende lijn in het aantal cliënten kunnen inzetten. We zijn in staat om de ingezette tijd stabiel te houden. Het doel is om deze met het nieuwe normenkader te verlagen. Als de we de regie over de tijd bij de cliënt en zorgaanbieder laten, lukt ons dit niet. Integendeel, het aantal cliënten is bijna verdubbeld en de ingezette tijd stijgt licht. Om de regie terug te krijgen over de HO, is het belangrijk om als gemeente zelf te kunnen (bij)sturen.

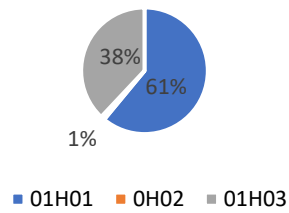
Aantal cliënten HO op 01-07-2020



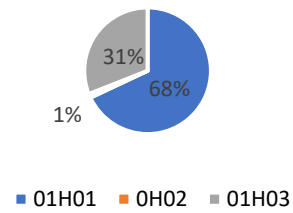
Aantal cliënten HO op 01-01-2021



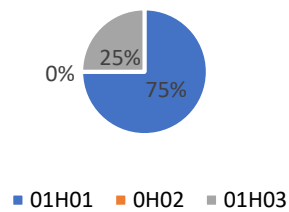
Aantal cliënten HO op 21-12-2021



Aantal cliënten HO op 15-12-2022



Aantal cliënten HO op 21-12-2023



Aantal cliënten per product

