



## **Samenvatting**

De huidige richtlijn indicatiestelling hulp bij het huishouden, die de gemeente hanteert bij de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning vertoont een formeel gebrek. In meerdere uitspraken is door de rechtbank Maastricht geoordeeld dat de normtijden in deze richtlijn niet zijn gebaseerd op een deugdelijk onderzoek. Om dit te herstellen heeft het college besloten de huidige normering te vervangen door een nieuw normenkader waarvan de deugdelijkheid van de totstandkoming is erkend. Het nieuwe normenkader is gebaseerd op dat van Bureau HHM. Het wordt in veel gemeenten gebruikt en geldt landelijk als het referentiepunt voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. De ervaring in andere gemeenten leert dat het normenkader op zichzelf geen gevolgen heeft voor de gemiddelde omvang van de dienstverlening per cliënt.

Het nieuwe normenkader treedt in werking per 15 april 2024.

## **Beslispunten**

1. Instemmen met de invoering van een nieuwe richtlijn indicatiestelling hulp bij het huishouden per 15 april 2024.
2. Vaststellen van het Wijzigingsbesluit Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Maastricht 2019, versie 1, inzake de invoering van een nieuwe richtlijn indicatiestelling hulp bij het huishouden.

## **Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 26 maart 2024:**

Conform.



## 1. Aanleiding

Maastricht maakt bij de indicatiestelling hulp bij het huishouden gebruik van een richtlijn<sup>1</sup>. Deze richtlijn bevat het normenkader met de tijdsnormeringen, die als referentiepunt dienen bij het bepalen van de omvang van de hulp bij het huishouden. Tot 2013 is het normenkader met de tijdsnormeringen in de gemeentelijke regelgeving ontleent aan de indicatiewijzer van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Dit zogenaamde CIZ-normenkader is gebaseerd op uitgebreid onderzoek door diverse deskundige partijen. Vanaf 2013 heeft de gemeente de tijdsnormering in het CIZ-normenkader aangescherpt.

De centrale raad van Beroep heeft zich vanaf 2016 uitgesproken over de formele totstandkomingseisen van dergelijke aanscherpingen<sup>2</sup>. Deze zijn slechts rechtmatig voor zover er een onafhankelijk en deskundig onderzoek aan ten grondslag ligt. In Maastricht heeft een dergelijk onderzoek destijds – net als in veel andere gemeenten – niet plaatsgevonden.

De tijdsnormering in de huidige richtlijn indicatiestelling hulp bij het huishouden voldoet daardoor niet aan de formele eis van de jurisprudentie. De rechtbank Maastricht heeft dit inmiddels in diverse uitspraken bevestigd. Daarmee is sprake van een juridisch gebrek en is toepasbaarheid van de bestaande normering bij bezwaar niet houdbaar.

### Waarom nu?

Hoewel de directe aanleiding voor onderhavig voorstel reeds een aantal jaren eerder is ontstaan, wordt dit eerst nu ter besluitvorming voorgelegd.

Na de uitspraken in 2016 is het bestaande beleid - in afwachting van een nieuw onderzoek naar de normering huishoudelijke hulp - gehandhaafd om zodoende zorg te dragen voor de continuïteit van ondersteuning. Aanvullend werd als extra waarborg voor de cliënten de praktijktoets ingevoerd<sup>3</sup>.

De gemeente Utrecht heeft destijds het voortouw genomen en opdracht gegeven om een nieuw (onafhankelijk) onderzoek te laten verrichten naar de normeringen voor de dienstverlening huishoudelijke hulp. Dit onderzoek werd uitgevoerd door bureau HHM (in combinatie met KPMG Plexus).

---

<sup>1</sup> [Zie bijlage 3 van het Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Maastricht 2019](#)

<sup>2</sup> [Centrale Raad van Beroep 2016:1402](#)

<sup>3</sup> Wanneer cliënten bezwaar maakten tegen de omvang van de ondersteuning werd door de zorgaanbieder onderzocht of de over te nemen activiteiten volledig waren en de toegewezen omvang in de individuele situatie voldoende was.



Eind 2018 werd duidelijk dat de nieuw ontwikkelde richtlijn van bureau HHM (in combinatie met KPMG Plexus) de toets van de jurisprudentie doorstond en breed toepasbaar was voor alle gemeenten in Nederland.

Door de tekorten in de gemeentelijke begroting lag de focus van de organisatie op dat moment echter op het doorvoeren van bezuinigingen. Vanuit de veronderstelling dat de nieuwe normering scherper was, is invoering en toepassing van de richtlijn van Bureau HHM opgevoerd als bezuinigingsmaatregel (pre-begroting 2020).

De uitvoering van de maatregel is echter 'on hold' gezet vanwege onzekerheid over de impact hiervan op de omvang van de dienstverlening huishoudelijke hulp.<sup>4</sup> Nadat uit intern onderzoek werd geconcludeerd dat toepassing van de nieuwe richtlijn tot een verruiming van de indicaties hulp bij het huishouden zou leiden, is de invoering van de richtlijn als bezuinigingsmaatregel afgevoerd.<sup>5</sup>

De (juridische) aanleiding om een nieuwe richtlijn in te voeren, bestaat evenwel nog steeds. Inmiddels is – op basis van ervaringen bij andere gemeenten - duidelijk dat toepassing van de richtlijn van bureau HHM tot dezelfde gemiddelde omvang leidt dan de thans gehanteerde. Daarmee staat niets de invoering van de richtlijn van Bureau HHM nog in de weg. We grijpen de beleidsontwikkeling in het dossier huishoudelijke hulp aan om de onrechtmatigheid in de gemeentelijke regelgeving te herstellen (zie verder paragraaf 3).

## 2. Context

- De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
- Sociale visie Maastricht 2040
- De Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Maastricht 2020
- Het Besluit maatschappelijke ondersteuning 2019
- Het Beleidsplan maatschappelijke ondersteuning 2023-2026 Maastricht-Heuvelland
- De Programmabegroting 2024
- Coalitieakkoord 2022-2026 Maastricht, stad van verbondenheid

---

<sup>4</sup> Kaderbrief 2021: *'Het is nog niet geheel duidelijk of het toepassen van de nieuwe indicatierichtlijn daadwerkelijk tot het beoogde resultaat zal leiden. De verkenning hiervan loopt nog en alternatieven worden verkend.'*

<sup>5</sup> Programmabegroting 2022: *'Uit onderzoek is naar voren gekomen dat toepassing van het HHM-normenkader niet leidt tot een (gemiddeld) lagere indicatie. Het HHM-normenkader blijkt te leiden tot gemiddeld ruimere indicaties dan onze vigerende richtlijn HbH, waarmee uitvoering van deze maatregel kostenverhogend zal uitwerken. Deze maatregel kan daarom niet leiden tot de geprognosticeerde bezuiniging. We gaan op zoek naar alternatieve dekking.'*



### 3. Gewenste situatie

#### A. Herstel van juridisch gebrek

De Maastrichtse richtlijn indicatiestelling hulp bij het huishouden vertoont een juridisch gebrek (zie inleiding). Om dit te herstellen wordt voorgesteld het huidige normenkader met ingang van 15 april 2024 te vervangen door het normenkader zoals dit is ontwikkeld door bureau HHM. Dit met uitzondering van de tijdsnormering voor wasverzorging omdat de Centrale Raad van Beroep recent geoordeeld heeft dat het voor deze tijdsnormeringen onvoldoende duidelijk is of deze deugdelijk tot stand zijn gekomen.<sup>6</sup> Voor dit resultaat wordt daarom voorgesteld (vooralsnog) terug te grijpen naar de normering van het CIZ normenkader. Concreet gaat het om de volgende afwijking:

#### HHM-normering

##### Resultaat wasverzorging

Was 1 pers. Huishouden 35 min/wk  
Was 2 pers. Huishouden 43 min/wk  
Strijken (1 of 2 pers.) 20 min/wk

#### CIZ-normering

##### Resultaat wasverzorging

Was 1 pers. Huishouden 60 min/wk  
Was 2 pers. Huishouden 90 min/wk  
Normering inclusief strijken (1 of 2 pers.)

Hetzij opgemerkt dat deze normeringen beschouwd en gehanteerd kunnen worden als een referentie-omvang. Afwijkingen naar beneden op basis van individuele (eigen) mogelijkheden of alternatieve oplossingen zijn steeds mogelijk.

Omdat de opzet van het normenkader van bureau HHM een andere is dan die van het CIZ dient bij invoering de huidige richtlijn indicatiestelling hulp bij het huishouden volledig vervangen te worden. Het volstaat niet slechts de tijdsnormeringen aan te passen.

#### Alternatieven

Naast invoering van een nieuw normenkader - zoals hierboven beschreven - zijn alternatieven onderzocht:

1. Terugkeren naar het normenkader van het CIZ;

*Deze normering is (ook) juridisch onbetwist. Concreet betekent het invoeren van de CIZ-normering het terugdraaien van de aanscherpingen uit 2013. Toepassing hiervan leidt naar verwachting tot ruimere indicatiestellingen hetgeen financieel en maatschappelijk onwenselijk is.*

<sup>6</sup> [Centrale Raad van Beroep 2023:2505](#)



2. Ontwikkelen van een eigen gemeentelijke normering;

*Het staat gemeenten vrij eigen normeringen hulp bij het huishouden te ontwikkelen. Dit dient dan wel te gebeuren op basis van een onafhankelijk en deskundig onderzoek. Het zou onlogisch zijn wanneer het resultaat hiervan sterk zou afwijken van de normering zoals dit door bureau HHM is vastgesteld. Daarnaast is de juridische houdbaarheid van een eigen normering eerst zeker nadat deze in de jurisprudentie is getoetst. Daarmee is dit een optie met weinig voordelen.*

3. Geen normering meer opnemen in de gemeentelijke regelgeving.

*Door middel van een richtlijn kan het college grenzen stellen aan de over te nemen activiteiten hulp bij het huishouden en een referentieomvang hiervoor aangeven. Dit zorgt voor een zekere objectivering en draagt bij aan de rechtszekerheid voor de burger. Zonder richtlijn ligt willekeur op de loer. Ook is de impact hiervan op de omvang van de indicaties moeilijk in te schatten. Daarnaast is de juridische houdbaarheid onzeker.*

## **B. Randvoorwaardelijk voor (her)verdelen van de beschikbare capaciteit.**

Het project herijking hulp bij het huishouden is erop gericht de schaarse capaciteit zo doelmatig mogelijk te (her)verdelen<sup>7</sup>. Centraal hierbij staat de nieuwe benadering - gebaseerd op de sociale visie 2040 – met meer focus op eigen mogelijkheden en alternatieve (arbeidsbesparende) oplossingen. We passen deze benadering toe bij zowel nieuwe cliënten (instroom), als bij de bestaande indicaties die we opnieuw onderzoeken (herindicaties). Wanneer dit leidt tot lagere indicaties neemt het risico op bezwaarschriften toe. Een juridisch houdbaar normenkader is een randvoorwaarde voor juridisch houdbare beschikkingen en daardoor ook voor het zetten van vervolgstappen in het kader van het project herijking hulp bij het huishouden.

## **Vergelijking huidige normtijden met het normenkader van Bureau HHM**

De huidige normering is door een andere opzet en totstandkoming moeilijk te vergelijken met het normenkader van bureau HHM. Voor wat betreft de uitkomst – indicatieomvang – kan dit wel. De gemiddelde indicatie hulp bij het huishouden per cliënt bedraagt in Maastricht thans 153 minuten per week. Gemeenten die de normering huishoudelijke ondersteuning van bureau HHM toepassen komen op een gemiddelde indicatie van ongeveer 140 minuten per week. Het verschil is deels terug

---

<sup>7</sup> Op dit moment wachten meer dan 750 inwoners op de start van de aan hun toegewezen hulp bij het huishouden. Zij hebben op basis van een beschikking aanspraak op ondersteuning maar ontvangen deze niet door krapte in het aanbod. Daarnaast is ook het leveringspercentage bij de in zorg zijnde cliënten lager dan gebruikelijk. Vervanging bij uitval – door ziekte of anderszins – is niet meer vanzelfsprekend.



te voeren op het gegeven dat een aantal indicaties in Maastricht nog van voor 2013 dateren en zijn afgegeven op basis van de (niet aangescherpte) CIZ-normenkader 2006. Wanneer deze groep buiten beschouwing wordt gelaten, is het verschil in de uitkomst wellicht nog kleiner. Bovendien grijpen we voor wat betreft het resultaat 'wasverzorging' gedwongen terug op de iets hogere normering van het CIZ.

Op basis van het bovenstaande is de conclusie dat sec het invoeren van het normenkader van bureau HHM nauwelijks gevolgen heeft voor de gemiddelde omvang van de indicaties.

De andere benadering van de zorgvraag en de te ontwikkelen bijbehorende aanpak is in dit verband bepalender. Zowel het huidige, als het nieuwe normenkader kent de mogelijkheid rekening te houden met meer of minder inzet.

#### **4. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid**

Niet van toepassing

#### **5. Effect op de openbare ruimte**

Niet van toepassing

#### **6. Personeel en organisatie**

De ervaring met het normenkader huishoudelijke ondersteuning van bureau HHM is dat de uitvoerbaarheid hiervan zich in de praktijk bewezen heeft. De voorbereidingen voor de implementatie zijn reeds gestart.

#### **7. Informatiemanagement en automatisering (incl. Smart City)**

Niet van toepassing

#### **8. Financiën**

Door de wachtlijst en het lagere leveringspercentage bestaat er een grote discrepantie tussen de geïndiceerde uren en het aantal gerealiseerde uren. Het gaat op jaarbasis over een geschatte omvang van 91.000 uren met een geraamde waarde van 2,8 miljoen.

Deze discrepantie is dusdanig dat de invoering van het nieuwe normenkader - zelfs wanneer dit leidt tot een andere gemiddelde omvang van de indicaties – geen invloed heeft op de gemeentelijke uitgaven. De gemeentelijke uitgaven worden in de huidige situatie van schaarste volledig gedicteerd door het beschikbare aanbod.



Wanneer we de gemiddelde indicatieomvang op basis van de huidige richtlijn indicatiestelling hulp bij het huishouden vergelijken met die van de voorgestelde richtlijn van bureau HHM blijkt dit geen grote gevolgen te hebben (zie paragraaf 3). De andere benadering van de zorgvraag en de te ontwikkelen bijbehorende aanpak is in dit verband bepalender. Zowel het huidige, als het nieuwe normenkader kent de mogelijkheid rekening te houden met meer of minder inzet.

## **9. Aanbestedingen**

Het toepassen van een ander, nieuw normenkader heeft geen effecten voor de afgesloten contracten met de zorgaanbieders; de wijze van indicatiestelling is een verantwoordelijkheid van de gemeente en is geen onderdeel van het contract. De bestaande contracten behoeven geen aanpassing.

## **10. Participatie tot heden**

De aanleiding, inhoud en voortgang van het project herijking hulp bij het huishouden zijn op 21 december jl. toegelicht en besproken in de onafhankelijke adviesraad Maastricht. Bij die gelegenheid is de adviesraad tevens uitgenodigd om aan te geven op welke wijze ze bij het vervolg willen worden betrokken (behoudens hun formele rol bij de verdere besluitvorming in het kader van de verordening maatschappelijke ondersteuning).

Daarnaast is het project recent aan de raad toegelicht<sup>8</sup>. De invoering van een nieuwe richtlijn indicatiestelling hulp bij het huishouden is daarbij genoemd als bouwsteen 1 in het project (juridisch noodzakelijk en randvoorwaardelijk voor vervolg)

## **11. Voorstel**

1. Instemmen met de invoering van een nieuwe richtlijn indicatiestelling hulp bij het huishouden per 15 april 2024.
2. Vaststellen van het Wijzigingsbesluit Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Maastricht 2019, versie 1, inzake de invoering van een nieuwe richtlijn indicatiestelling hulp bij het huishouden.

## **12. Uitvoering, evaluatie en vervolg**

De implementatie van de nieuwe normering wordt thans voorbereid. Na vaststelling krijgen de consulenten een gerichte instructie over de toepassing van de nieuwe normering.

---

<sup>8</sup> [Domeinvergadering Sociaal d.d. 7 februari 2024](#)