

# De Wmo in Amsterdam

Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp

september 2009

Rekenkamer Amsterdam

R a



# De Wmo in Amsterdam

Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp

september 2009

## Voorwoord

Mensen met een ziekte of medische beperking kunnen niet in staat zijn om het eigen huishouden te voeren. Sinds de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) in januari 2007 verstrekt de gemeente in dit soort gevallen huishoudelijke hulp. 1 op de 30 Amsterdammers maakt gebruik van deze huishoudelijke hulp. Veelal wordt de hulp in de huishouding in Amsterdam geleverd door één van de 12 organisaties voor de thuiszorg, waarmee de gemeente een contract heeft afgesloten.

De Wmo biedt ook de mogelijkheid dat burgers zelf huishoudelijke hulp inkopen. Dit gebeurt met een persoonsgebonden budget (Pgb). Burgers krijgen dan een geldbedrag van de gemeente waarmee ze zelf bepalen wie hun de benodigde hulp levert. Dankzij de Wmo kunnen personen die hulp nodig hebben, meer hun eigen leven vormgeven en baas in eigen huis blijven.

Dat klinkt mooi, maar een Pgb heeft ook schaduwzijden. Het gaat gepaard met administratieve lasten voor de burger. Iemand met een Pgb wordt namelijk ook werkgever en moet aan de gemeente aantonen dat het geld daadwerkelijk is gebruikt voor het inkopen van huishoudelijke hulp. Tegelijkertijd bestaat er voor de gemeente het risico dat de houder van het Pgb het verstrekte budget niet gebruikt voor huishoudelijke hulp, maar voor andere zaken.

De rekenkamer onderzocht of de gemeente Amsterdam de Pgb's voor huishoudelijke hulp op zo'n manier verstrekt, dat dit leidt tot een financieel beheersbaar proces voor de gemeente en een heldere, toegankelijke regeling voor de burger. Jaarlijks geeft de gemeente Amsterdam circa € 56 miljoen uit aan huishoudelijke hulp, waarvan ruim € 8 miljoen aan Pgb's voor huishoudelijke hulp. In dit rapport is de vraag onderzocht of de gemeente erin slaagt om deze nieuwe taak recht- en doelmatig uit te voeren.

Dit onderzoek had niet op goede wijze tot stand kunnen komen zonder de bijdrage van medewerkers van de gemeente Amsterdam, met name de medewerkers van Dienst Zorg en Samenleven en de medewerkers van Centrum Indicatiestelling Zorg. De rekenkamer dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. Het onderzoeksteam bestond uit: mevrouw drs. M. van Doorn, mevrouw drs. ing. W. Hauwert, de heer drs. A. Kok RA, de heer dr. E.V. Oppenhuis en de heer E.G. Visser RA (projectleider).

dr. V.L. Eiff  
directeur Rekenkamer Amsterdam



## Inhoudsopgave

|  |            |
|--|------------|
| <b>Samenvatting</b>  | <b>7</b>   |
| <b>1 Inleiding</b>   | <b>17</b>  |
| 1.1 Aanleiding   | 17         |
| 1.2 Landelijke kaders  | 18         |
| 1.3 Afbakening en begrippen                                      | 19         |
| 1.4 Huishoudelijke hulp in Amsterdam                             | 22         |
| 1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen                         | 25         |
| 1.6 Aanpak   | 27         |
| 1.7 Leeswijzer   | 28         |
| <b>2 Overgang van AWBZ naar Wmo</b>                              | <b>29</b>  |
| 2.1 Overgangsccliënten   | 29         |
| 2.2 Indicatiestelling AWBZ en Wmo                                | 32         |
| 2.3 Conclusies   | 36         |
| <b>3 Financieel beheer en bedrijfsvoering</b>                    | <b>39</b>  |
| 3.1 Besteding Wmo-budget en opbouw reserve                       | 40         |
| 3.2 Risicoanalyse  | 47         |
| 3.3 Bedrijfsvoering  | 49         |
| 3.4 Conclusies   | 60         |
| <b>4 Regelgeving en waardebeoordeling Pgb</b>                    | <b>63</b>  |
| 4.1 Overzicht Amsterdamse Wmo-regelgeving                        | 64         |
| 4.2 Regelgeving  | 66         |
| 4.3 Waardebeoordeling en eigen bijdrage Pgb                      | 71         |
| 4.4 Vergelijking met Rotterdam, Den Haag en Utrecht              | 77         |
| 4.5 Conclusies   | 85         |
| <b>5 Het toekenningsproces vanuit cliëntenperspectief</b>        | <b>87</b>  |
| 5.1 Aanvraagprocedure  | 89         |
| 5.2 Indicatiestelling en toekenning                              | 98         |
| 5.3 Pgb-beheer en betaling eigen bijdrage                        | 104        |
| 5.4 Verantwoording door budgethouders                            | 111        |
| 5.5 Conclusies   | 115        |
| <b>6 Tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij Pgb's</b> | <b>119</b> |
| 6.1 Gemeentelijke regelgeving                                    | 121        |
| 6.2 Voorlichting   | 127        |
| 6.3 Controles door derden  | 128        |
| 6.4 Uitvoering controlebeleid                                    | 132        |
| 6.5 Uitvoering sanctiebeleid                                     | 143        |
| 6.6 Evaluatie  | 150        |
| 6.7 Conclusies   | 152        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>7</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen</b>  | <b>155</b> |
| 7.1      | Conclusie I: Cliënten hebben weinig hinder ondervonden van de overgang van de AWBZ naar de Wmo  | 156        |
| 7.2      | Conclusie II: De gemeente heeft sinds de invoering van de Wmo op onderdelen onvoldoende maatregelen getroffen om (financiële) risico's te verminderen | 157        |
| 7.3      | Conclusie III: Om Pgb's te gebruiken moeten cliënten veel drempels overwinnen   | 158        |
| 7.4      | Conclusie IV: Ondanks getroffen preventieve maatregelen, is het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik door een Pgb-houder groot                  | 160        |
| 7.5      | Conclusie V: De Pgb-waardebepaling en de eigenbijdrageregeling van Amsterdam wijkt op onderdelen af van die van de 3 andere grote gemeenten           | 162        |
| 7.6      | Aanbevelingen   | 162        |
| <b>8</b> | <b>Bestuurlijke reactie en nawoord</b>  | <b>165</b> |
| 8.1      | Bestuurlijke reactie  | 165        |
| 8.2      | Nawoord Rekenkamer Amsterdam  | 178        |
|          | <b>Bijlage 1 - Lijst van geraadpleegde personen</b>   | <b>181</b> |
|          | <b>Bijlage 2 - Verantwoording bestandsonderzoek</b>   | <b>183</b> |
|          | <b>Bijlage 3 - Afkortingen en begrippen</b>   | <b>187</b> |
|          | <b>Bijlage 4 - Eerste bijlage bij de bestuurlijke reactie van het college</b>   | <b>189</b> |
|          | <b>Bijlage 5 - Tweede bijlage bij de bestuurlijke reactie van het college</b>   | <b>193</b> |

## Samenvatting

Per 1 januari 2007 is de huishoudelijke hulp uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) overgeheveld. Gemeenten zijn daarmee verantwoordelijk geworden voor het verstrekken van huishoudelijke hulp voor personen die vanwege medische redenen deze hulp nodig hebben. Tot huishoudelijke hulp behoort onder meer schoonmaakwerkzaamheden, de was doen, het verzorgen van inwonende kinderen en het helpen bij het bereiden van maaltijden.

Om vast te stellen of een burger in aanmerking komt voor huishoudelijke hulp neemt het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) een indicatiebesluit. Uit het indicatiebesluit blijkt of een cliënt in aanmerking komt voor huishoudelijke hulp. Een gemeente kan huishoudelijke hulp aanbieden als 'zorg in natura' of als een persoonsgebonden budget (Pgb); de cliënt kan hiertussen kiezen. Bij 'zorg in natura' verstrekt in Amsterdam één van de 12 gecontracteerde thuiszorgorganisaties de hulp aan cliënten en de gemeente betaalt de factuur. In 2008 maakten 21.658 Amsterdam cliënten gebruik van deze vorm van hulp, dat de gemeente € 51,9 miljoen kostte.

Als de cliënt kiest voor een Pgb, moet de cliënt zelf de hulp inkopen en wordt daarmee werkgever. Daarnaast moet de cliënt zich achteraf kunnen verantwoorden over de besteding van het Pgb. In 2008 ontvingen 2.798 cliënten een Pgb, met een totale waarde van € 8,2 miljoen.

Zowel cliënten die zorg in natura ontvangen als Pgb-houders betalen een eigen bijdrage aan het Centraal Administratie Kantoor (CAK), die het op haar beurt weer afdraagt aan de gemeente. In 2008 bedroeg deze eigen bijdrage € 7,5 miljoen.

De Rekenkamer Amsterdam onderzocht in de periode juli 2008 tot en met juni 2009 de huishoudelijke hulp in Amsterdam en heeft zich daarbij met name toegespitst op de Pgb's. Centraal stond de volgende vraag:

*Beheerst de gemeente Amsterdam de uitvoering van de Pgb-regeling voor huishoudelijke hulp op een goede wijze en is zij daarbij succesvol met het terugdringen van de bureaucratie voor de burger en het beperken van de financiële risico's voor de gemeente?*

Voor de beantwoording van deze vraag onderzocht de rekenkamer:

1. de overgang van de AWBZ naar de Wmo;
2. het financiële beheer van de huishoudelijke hulp door de gemeente;
3. de regelgeving en de waardebeoordeling van Pgb's;
4. het toekenningsproces van Pgb's vanuit cliëntenperspectief;
5. het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij Pgb's.

De rekenkamer maakte voor het beantwoorden van deze deelvragen gebruik van beleidsdocumenten, interviews en eigen analyses op bestanden van de Dienst Zorg en Samenleven (DZS) van de gemeente Amsterdam en het CIZ

De rekenkamer constateert dat er tussen het terugdringen van de bureaucratie (cliëntenperspectief) en het beperken van de financiële risico's van de gemeente (gemeentelijk perspectief) een spanningsveld aanwezig kan zijn. Aan de ene kant wil de gemeente de cliënt een toegankelijke Pgb-regeling aanbieden. Aan de andere kant heeft de gemeente er belang bij om de kosten voor huishoudelijke hulp financieel beheersbaar te houden en een goede controle uit te oefenen op de rechtmatigheid van de bestedingen, zodat zij ook weet dat het geld goed wordt besteed. De rekenkamer heeft bij dit onderzoek en in haar aanbevelingen rekening gehouden met dit spanningsveld.

## **I. Hoofdconclusies**

De rekenkamer komt op basis van dit onderzoek tot 5 hoofdconclusies:

- I. Cliënten hebben weinig hinder ondervonden van de overgang van de AWBZ naar de Wmo.
- II. De gemeente heeft sinds de invoering van de Wmo op onderdelen onvoldoende maatregelen getroffen om (financiële) risico's te verminderen.
- III. Om Pgb's te gebruiken moeten cliënten veel drempels overwinnen.
- IV. Ondanks de getroffen preventieve maatregelen, is het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik door Pgb-houders groot.
- V. De waardebeoordeling van het Pgb en de eigen bijdragen-regeling van Amsterdam wijkt op onderdelen af van die van de 3 andere grote gemeenten.

### **Conclusie I: Cliënten hebben weinig hinder ondervonden van de overgang van de AWBZ naar de Wmo**

De gemeente Amsterdam heeft bij de overgang van de huishoudelijke hulp van de AWBZ naar de Wmo als uitgangspunt gehanteerd dat cliënten daarvan zo weinig mogelijk nadeel mochten ondervinden.

De overgang van huishoudelijke hulp onder de AWBZ naar de Wmo per 1 januari 2007 is voor cliënten die via een thuiszorgorganisatie hulp ontvangen, redelijk soepel verlopen. De gemeente heeft de lopende AWBZ-rechten (het aantal uur en de duur van de aanspraak) zonder herindicatie automatisch omgezet in Wmo-rechten. Verder behielden circa 20.000 cliënten met zorg in natura dezelfde zorgverlener als in 2007.

Om een oordeel te vormen over de overgang van cliënten die onder AWBZ al een Pgb voor huishoudelijke hulp kregen, analyseerde de rekenkamer het cliëntenbestand van DZS en CIZ. In tegenstelling tot de overgang van cliënten met zorg in natura verliep de overgang van de 897 cliënten met een Pgb voor huishoudelijke hulp minder soepel. Deze overgangsccliënten werden wel geconfronteerd met extra administratieve lasten. Zo moesten zij bij DZS apart een aanvraag indienen voor het Pgb waardoor van een automatische overzetting geen sprake was. Daarnaast waren budgethouders verplicht om het aanvraagformulier te voorzien van een kopie van een bank- of giroafschrift.



Uit bestandsanalyse van de rekenkamer blijkt bovendien dat DZS voor 95 Pgb-overgangsccliënten (11%) de beschikking te laat - na de wettelijke termijn van 1 januari 2008 - heeft afgegeven, terwijl deze cliënten wel tijdig een complete aanvraag hadden ingediend. Van deze overgangsccliënten die de beschikking te laat ontvingen, kreeg 97% de beschikking meer dan 3 weken te laat. Deze cliënten ontvingen daardoor begin 2008 later dan gebruikelijk hun Pgb. De rekenkamer constateerde evenwel dat het aantal geregisterde klachten in de periode 2007 tot en met mei 2009 betrekkelijk gering is (65 klachten op meer dan 2.800 cliënten met een Pgb). Deze klachten hebben grotendeels betrekking op de hoogte en de late vaststelling van de te betalen eigen bijdrage.

De rekenkamer constateert dat de gemeente door de soepele overgang van de AWBZ naar de Wmo de mogelijkheid onbenut liet om op het gemeentebudget voor huishoudelijke hulp te besparen. Dit komt omdat de gemeente er voor heeft gekozen om de werkwijze en vergoedingen van de AWBZ zoveel mogelijk voort te zetten. Amsterdam maakt bij het indiceren, in overeenstemming met de voormalige AWBZ-regeling, geen onderscheid tussen lichte huishoudelijke hulp (HBH1) en complexere huishoudelijke hulp (HBH2). Veel andere gemeenten hebben een kostenbesparing gerealiseerd door bij het indiceren een onderscheid te maken tussen HBH1 en HBH2 en op basis daarvan verleende huishoudelijke hulp te vergoeden. De rekenkamer berekende dat, indien de gemeente Amsterdam ook 2 zwaarteniveaus onderscheidt, jaarlijks een besparing mogelijk is van € 5,7 tot € 7,7 miljoen.

### **Conclusie II: De gemeente heeft sinds de invoering van de Wmo op onderdelen onvoldoende maatregelen getroffen om (financiële) risico's te verminderen**

Voorafgaand aan de invoering van de Wmo heeft de gemeente de Wmo-risico's geïnventariseerd en mede op basis daarvan een begroting opgesteld. De gemeentelijke bestedingen voor zorg in natura en Pgb's komen in grote mate overeen met de begrote bedragen. In 2007 gaf de gemeente netto, na verrekening van de eigen bijdrage, € 50,3 miljoen uit aan huishoudelijke hulp en in 2008 € 48,5 miljoen. De gemeente ontving van het Rijk uit het gemeentefonds voor 2008 € 62,7 miljoen en besteedde daarmee 77 % van het rijksbudget daadwerkelijk aan huishoudelijke hulp. Het restant van € 14,2 miljoen heeft de gemeente ingezet voor zowel incidentele als structurele activiteiten binnen de gemeentelijke begroting, maar niet voor huishoudelijke hulp. De gemeente kan geen eenduidig overzicht verstrekken van de inzet van deze middelen.

De rekenkamer is van oordeel dat de gemeente voorafgaand en tijdens de invoering van de Wmo onvoldoende maatregelen heeft getroffen, waardoor de gemeente (financiële) risico's liep en nog steeds loopt. De rekenkamer signaleert 4 risico's met effect voor de toekomst.

#### *1. Controle door CIZ op de pre-indicaties door thuiszorgorganisaties*

De gemeente heeft bij de indicatiestelling gekozen voor het Amsterdamse model. Het Amsterdamse model houdt in dat cliënten die zorg in natura wensen, zich rechtstreeks kunnen melden bij de zorgleverancier van hun keuze. In dit model voert de zorgleverancier veelal zelf een intake uit, die uitmondt in een zogenaamde pre-indicatie. In de meeste gevallen (72%) formaliseert CIZ de pre-indicatie zonder zelf nog een zelfstandig onderzoek

uit te voeren. Steekproefsgewijs voert CIZ controle uit op de pre-indicaties en stelt CIZ alsnog zelf de indicatie. Gelet op het financiële belang dat de zorgleveranciers hierbij hebben, bestaat het risico dat de zorgleveranciers meer uren en zwaardere hulp pre-indiceren dan noodzakelijk is. Meer uren en zwaardere hulp betekenen voor de gemeente Amsterdam dat zij hogere kosten in rekening gebracht krijgt. De rekenkamer is van oordeel dat de gemeente periodiek moet onderzoeken of CIZ zijn controles op de pre-indicaties goed uitvoert.

### *2. Ontbreken van zorgzwaarte in de indicatie*

De gemeente heeft CIZ verzocht om de uren huishoudelijk hulp wel in de indicatie aan te geven, maar daarbij geen onderscheid te maken in de zorgzwaarte (HBH1 of HBH2). Hierdoor ontstaat er voor de zorgleveranciers de ruimte om zelf te bepalen welke zorgzwaarte zij verlenen en bij de gemeente in rekening brengen. In 2008 declareerden zorgleveranciers 81% van de gemaakte uren op het duurdere niveau (HBH2). Landelijk declareerden zorgleveranciers ongeveer 31% HBH2. Om de controle op de besteding van de publieke middelen te verbeteren is de rekenkamer van oordeel dat het CIZ bij de indicatiestelling helder in het indicatiebesluit moet aangeven of er sprake is van HBH1 of HBH2. Er heeft nog geen onderzoek plaatsgevonden naar de oorzaken waarom de thuiszorgorganisaties in Amsterdam zoveel meer HBH2-hulp verlenen dan elders in het land.

### *3. Controle Pgb's door de Sociale Verzekeringsbank*

Daarnaast loopt de gemeente financiële risico's doordat een deel van de Wmo-taak wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Centraal Administratie Kantoor (CAK). Pgb-houders mogen op kosten van de gemeente Amsterdam hun salarisadministratie laten voeren door de SVB. In dat geval accepteert DZS de jaaropgave 2008 van de SVB van de desbetreffende cliënten als verantwoordingsdocument. Voor deze cliënten geldt daarom een minder omvangrijke verantwoordingsplicht dan voor cliënten die geen gebruik maken van de dienstverlening van de SVB. DZS heeft echter geen inzicht in de wijze waarop en de diepgang waarmee de SVB de besteding van Pgb's controleert. Hierdoor heeft de gemeente minder zekerheid over de rechtmatigheid van het uitbetaalde Pgb aan de betreffende budgethouders, dan wanneer DZS zelf zou controleren.

### *4. Ontbreken inzicht in betalingsachterstand eigen bijdrage*

Afhankelijk van het inkomen, leeftijd en de gezinssituatie bepaalt het CAK de eigen bijdrage van de cliënt. Wettelijk is het CAK verplicht deze eigen bijdrage voor de gemeente te innen, maar het CAK geeft de gemeente geen inzicht in de hoogte van de te vorderen eigen bijdrage per budgethouder en de eventuele achterstanden in het betalen van de eigen bijdragen door budgethouder. Hierdoor kan de gemeente geen sancties toepassen als een budgethouder zijn betalingsverplichting niet nakomt. De niet geïnde eigen bijdragen komen ten laste van de gemeente Amsterdam.

### **Conclusie III: Om Pgb's te gebruiken moeten cliënten drempels overwinnen**

De rekenkamer onderzocht of het toekenningsproces van een Pgb klantvriendelijk is georganiseerd en of de administratieve lasten voor de burger zoveel mogelijk beperkt zijn. Daartoe analyseerde de rekenkamer documenten en gegevens in registratiesystemen van het CIZ en de DZS. Verder onderzocht de rekenkamer de geregistreerde klachten en bezwaar- en beroepsprocedures van Pgb-ers. Ook voerde de rekenkamer een 'mystery guestonderzoek' uit bij de Wmo-loketten gecombineerd met interviews met cliëntorganisaties.

De rekenkamer oordeelde dat de gemeente het proces voor het aanvragen en gebruiken van Pgb's op onderdelen goed heeft georganiseerd. Zo is de gemeente over het algemeen goed telefonisch bereikbaar en geeft zij via de SVB gratis ondersteuning bij het beheren van een Pgb. Ook de Pgb-uurtarieven en de te betalen eigen bijdragen zijn ten opzichte van de AWBZ niet verslechterd. Toch werken gemeentelijke regels drempelverhogend om voor een Pgb te kiezen, de rekenkamer signaleert hiervoor 3 oorzaken.

#### *1. Cliëntonvriendelijke aanvraagprocedure*

De Loketten Zorg en Samenleven, de Wmo-Helpdesk en het CIZ lichten potentiële budgethouders onvoldoende voor over de voor- en nadelen van een Pgb. Bovendien verwijzen ze cliënten onvoldoende op beschikbare informatie in brochures en op websites. Wanneer potentiële budgethouders de website van DZS weten te vinden, treffen ze daarin geen informatie aan over de gratis ondersteuning van de SVB en over de verantwoordingstermijnen. De ondersteuning van de SVB biedt de budgethouder namelijk voordelen. De budgethouder kan de SVB de salarisadministratie laten voeren. Bovendien betaalt de SVB het loon door wanneer de zorgverlener ziek wordt en kan de budgethouder aanspraak maken op de collectieve regelingen voor wettelijke aansprakelijkheid en rechtsbijstand. 15 % van de Amsterdamse budgethouders maakte in 2008 gebruik van de SVB-faciliteiten.

#### *2. Lange doorlooptijden voor Pgb's*

In de Wmo-verordening heeft de gemeente Amsterdam vastgelegd dat het college van B&W binnen 8 weken beslist over de aanvraag voor huishoudelijke hulp. Voor het toekennen van Pgb's worden 2 besluiten genomen. Eerst besluit het CIZ of de aanvrager in aanmerking komt voor hulp in de huishouding en zo, ja voor hoeveel uur. Daarna neemt DZS een besluit over de omvang van het toe te kennen Pgb. In 2008 ontving slechts 17% van de aanvragers van een Pgb binnen 8 weken beide besluiten. Bijna 38% van de aanvragers ontving het besluit van DZS pas na 17 weken of langer. De rekenkamer vindt dit te lang omdat de cliënt gedurende deze periode in (financiële) onzekerheid verkeert over het Pgb.

#### *3. Vergoeding niet gebaseerd op werkelijk geïndiceerde zorg*

De budgethouder krijgt veelal geen budget gebaseerd op het aantal uren hulp waarvoor hij is geïndiceerd. Het toe te kennen Pgb is gebaseerd op het gemiddeld aantal uren binnen een klasse. Zo ontvangen alle Pgb-houders die een indicatie hebben voor huishoudelijke hulp tussen 4 en 7 uur een Pgb voor 5,5 uur (5,5 uur is het gemiddelde van deze klasse).

Daarnaast maakt de gemeente bij budgethouders geen verschil in vergoeding tussen het goedkope uurtarief (HBH1) of het duurdere uurtarief (HBH2). Een cliënt met een Pgb krijgt € 17,34 per uur ongeacht het zwaarteniveau van de hulp. Het hanteren van één gemiddeld tarief voor budgethouders heeft als nadeel dat budgethouders die duurdere hulp nodig hebben, met het budget minder uren kunnen inkopen dan budgethouders die goedkopere hulp nodig hebben en cliënten die zorg in natura ontvangen.

#### **Conclusie IV: Ondanks de getroffen preventieve maatregelen, is het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik door Pgb-houders groot**

Zowel voor het financiële beheer van de gemeente als voor het maatschappelijke draagvlak voor de Pgb-regeling is het van belang dat de gemeente misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegengaat. De rekenkamer onderzocht bij de gemeente zowel preventieve maatregelen, die vóór het moment van toekennen van het Pgb genomen worden, als repressieve maatregelen, die ná het moment van toekennen genomen worden. De rekenkamer heeft bij haar dossieronderzoek onder meer aandacht geschonken aan bemiddelingsbureaus. Zij besloot hiertoe omdat uit onderzoeken naar het gebruik van Pgb's in de AWBZ door de Siod, Fiod en de minister van VWS is gebleken, dat bij deze bureaus misbruik en oneigenlijk gebruik regelmatig voorkomt.

##### *Preventieve maatregelen en M&O-beleid*

De rekenkamer vindt het positief dat de gemeente *preventieve* maatregelen heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) met Pgb's tegen te gaan, waaronder het vooraf opvragen van een kopie identiteitsbewijs en een kopie bankafschrift van de budgethouder of gevolmachtigde.

Ondanks de getroffen preventieve maatregelen is de rekenkamer van mening dat DZS het M&O-risico te weinig onderkent. Voor de Pgb's heeft DZS geen specifiek M&O-beleid vastgesteld, gebaseerd op de onderkende risico's van de M&O bij Pgb's. Ook is er geen fraudeprocedure aanwezig en stelt DZS geen specifieke capaciteit beschikbaar om M&O-onderzoeken uit te voeren. Bovendien is het huidige registratiesysteem voor Pgb's niet zodanig ingericht dat controles op misbruik en oneigenlijk gebruik efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

##### *Uitvoering van het controle- en sanctiebeleid*

DZS heeft 1.270 verantwoordingen 2007 van alle nieuwe Pgb-houders gecontroleerd en tevens heeft DZS 606 Pgb's over 2007 teruggevorderd. Uit het dossieronderzoek van de rekenkamer blijkt dat 12 van de 16 de Pgb-dossiers 2007 niet aan de eisen voldeden zonder dat dit voor 10 Pgb-houders consequenties heeft gehad voor het toegekende Pgb. Zo ontbraken zorgovereenkomsten, voldeden de facturen niet aan de gestelde eisen en werd verantwoording niet ondertekend door de cliënt of diens gevolmachtigde. Daarnaast ontbraken heldere interne controlevoorschriften zodat het risico van willekeur is ontstaan in de uitvoering van de controle en het toepassen van sancties. In een laat stadium (oktober 2008) heeft DZS besloten om van 68 Pgb-houders de onvolledige verantwoordingen 2007 te accepteren en ze geen sancties op te leggen. Hierbij deelde DZS mee zich het recht voor te behouden om het Pgb het volgende jaar om te zetten in zorg in natura als de Pgb-houder

opnieuw niet aan de verantwoordingsplicht zou voldoen. Door deze coulante beslissing is van 52 cliënten het Pgb ongewijzigd vastgesteld

DZS besloot dat 1.548 van de 2.798 budgethouders (55%) over 2008 in het geheel geen verantwoordingsformulieren behoeven in te sturen. DZS stelt in die gevallen het Pgb ambtshalve vast, dat wil zeggen dat de bij voorschot uitbetaalde bedragen als definitief Pgb worden toegekend, zonder dat daarop controle heeft plaatsgevonden. Hierdoor ontstaat de bijzondere (in de praktijk voorkomende) situatie dat budgethouders na de ambtshalve vaststelling alsnog aangeven niet het hele Pgb te hebben besteed. Daarnaast bestaat de kans dat ook cliënten die gebruik maken van een bemiddelingsbureau zich niet hoeven te verantwoorden. Omdat de verantwoording 2007 DZS aanleiding gaf om 281 Pgb's terug te vorderen vindt de rekenkamer het besluit tot ambtshalve vaststelling van het Pgb opmerkelijk.

#### *Aandacht voor risico's van bemiddelingsbureaus*

Uit extern onderzoek blijkt dat de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik toeneemt wanneer bemiddelingsbureaus betrokken zijn bij Pgb's. De rekenkamer selecteerde 6 bemiddelingsbureaus voor haar dossieronderzoek. Hieruit blijkt dat DZS de Pgb-verantwoordingen 2007 van bemiddelingsbureaus geen extra aandacht, bovenop de normale controlewerkzaamheden, heeft gegeven. Op basis van haar dossieronderzoek is de rekenkamer van mening dat DZS bij één bemiddelingsbureau een onderzoek naar mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik zou moeten starten. Ook over het jaar 2008 zal DZS niet alle bemiddelingsbureaus extra scherp controleren.

#### **Conclusie V: De waardebepaling Pgb en de eigen bijdrage regeling van Amsterdam wijkt op onderdelen af van die van de drie andere grote gemeenten.**

De situatie in de G4-gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht is zeer divers. In 2009 hebben zij allen verschillende Pgb-uurtarieven (Pgb-vergoedingen die cliënten ontvangen) en uurtarieven voor de eigen bijdragen vastgesteld. In de gemeente Amsterdam is er één Pgb-tarief (€ 17,34), ongeacht de zorgzwaarte. Den Haag en Utrecht maken wel onderscheid in zorgzwaarte. Het tarief voor de zwaardere hulp (HBH2) is daar hoger dan in Amsterdam. Den Haag vergoedt € 18,80 per uur en Utrecht € 22,00 per uur.

Geredeneerd vanuit het cliëntperspectief heeft de gemeente Amsterdam een gunstige eigen bijdrage-regeling aangezien de cliënt tenminste € 4,74 per uur overhoudt van een Pgb-uurvergoeding (ongeacht de benodigde zorgzwaarte en het inkomen van de cliënt). In Den Haag is de eigen bijdrage-regeling zo ingericht dat bij HBH2 de cliënt er per uur tenminste € 2,40 aan overhoudt. In Rotterdam, Utrecht en Den Haag (bij HBH1) wordt het toegekende Pgb volledig wegbelast via de verschuldigde eigen bijdrage, indien de Pgb-houder een inkomen heeft boven een bepaald maximum.

De rekenkamer constateert verder dat Amsterdam, net als Utrecht en bij cliënten in de AWBZ, voor het bepalen van het Pgb een klassenindeling hanteert. Hierdoor ontvangt de Pgb-houder geen budget op basis van het werkelijk aantal geïndiceerde uren zorg, maar op basis van het midden van de klassen, waarin het aantal geïndiceerde uren zich bevindt.

Hierdoor krijgt de Pgb-houder maximaal 1,4 uur minder of 1,5 uur meer per week vergoed dan de te vergoeden uren volgens de geïndiceerde zorgactiviteiten. In Rotterdam en Den Haag wordt het Pgb wel vastgesteld op basis van de werkelijk geïndiceerde uren.

Ook houdt Amsterdam bij het vaststellen van de Pgb-waarde geen rekening met de zorgzwaarte terwijl deze wel uit de indicatierapportage kan worden afgeleid (HBH1, HBH2). Alle Pgb-cliënten ontvangen in Amsterdam dezelfde uurvergoeding. Ook Rotterdam hanteert een uniform uurtarief ongeacht de zorgzwaarte. Den Haag en Utrecht hanteren bij de waardebeoordeling een uurtarief waarbij wel rekening wordt gehouden met de zorgzwaarte HBH1 en HBH2.

## **II. Aanbevelingen**

Op basis van bovenstaande conclusies komt de rekenkamer tot aanbevelingen voor het college van Burgemeester en Wethouders om de financiële risico's voor de gemeente en de bureaucratie voor de burger terug te dringen:

1. Geef de gemeenteraad inzicht in de bestemming van de middelen vanuit het gemeentefonds voor de huishoudelijke hulp over de afgelopen jaren.
2. Doe onderzoek naar de oorzaken en achtergronden waarom de zorgleveranciers in Amsterdam zoveel meer zwaardere hulp leveren en declareren dan in de rest van Nederland.
3. Overweeg bij de indicatiestelling twee zwaartecategorieën huishoudelijke hulp (HBH1 en HBH2) in te voeren, waardoor naar verwachting besparingen kunnen worden gerealiseerd.
4. Maak met CIZ duidelijke afspraken over de controlestrategie en controle-aanpak op de pre-indicaties van de zorgleveranciers en laat CIZ zich over de controlebevindingen periodiek verantwoorden, zodat de gemeente zonodig de gemaakte afspraken kan bijstellen.
5. Maak met SVB duidelijke afspraken over de controles op de besteding van de Pgb's en laat SVB zich over de controlebevindingen periodiek verantwoorden, zodat de gemeente zonodig de gemaakte afspraken kan bijstellen.
6. Dring er bij het Ministerie van VWS op aan dat het CAK de gemeente inzicht gaat geven in de te vorderen en geïnde eigen bijdrage per budgethouder.
7. Verbeter de inrichting van het registratiesysteem voor Pgb's.
8. Verbeter de klantvriendelijkheid van de Pgb-regeling.
9. Verbeter het M&O-beleid en de uitvoering daarvan.
10. Analyseer de verschillen in tarieven en methoden van de G4-gemeenten om de Pgb-waarden en eigen bijdragen te bepalen en ga op basis hiervan na of het wenselijk is om de Amsterdamse regels aan te passen en communiceer dit met de gemeenteraad.

### **III. Bestuurlijke reacties en nawoord rekenkamer**

De rekenkamer heeft van het college van Burgemeester en Wethouders een reactie op het rapport ontvangen. Het college heeft uitgebreid gereageerd op zowel de conclusies als op de 10 aanbevelingen van de rekenkamer. Het college neemt 4 aanbevelingen (nummer 4, 5, 7 en 8) volledig over, neemt 2 aanbevelingen (nummer 1 en 10) over als de gemeenteraad dit verzoekt, neemt 1 aanbeveling (nummer 9) deels over en neemt 3 aanbevelingen (nummer 2, 3 en 6) niet over.

Het college geeft aan dat de rekenkamer in haar rapport spanningsvelden blootlegt, maar dat zij aandacht mist voor de afwegingen en bewuste keuzes die het college reeds bij de invoering van de Wmo heeft gemaakt. Het college onderscheidt daarbij 4 spanningsvelden. De rekenkamer is van mening dat zij in haar onderzoek aandacht heeft besteed aan deze spanningsvelden, afwegingen en bewuste keuzes. Daarbij maakt de rekenkamer inzichtelijk dat het college het accent heeft gelegd op een soepele invoering van de Wmo, daartoe in staat gesteld door de relatief ruime rijksmiddelen, en minder aandacht heeft gehad voor mogelijke besparingen en scherpere controles.





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De gemeente Amsterdam heeft nu ruim 2 jaar ervaring opgedaan met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die per 1 januari 2007 van kracht is geworden. De Wmo is een nieuwe wet die is opgebouwd uit twee bestaande wetten, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de Welzijnswet, en onderdelen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet collectieve preventie volksgezondheidszorg (Wcpv). Een nieuwe taak voor de gemeente is het verstrekken van huishoudelijke hulp, dat voorheen viel onder de AWBZ en door het zorgkantoor<sup>1</sup> werd uitgevoerd. Ook het aanbieden van individuele voorzieningen via een zogeheten persoonsgebonden budget (Pgb) is voor de meeste gemeenten een nieuwe taak. Een Pgb is een geldbedrag waarmee de burger zelf de voorziening inkoop, bijvoorbeeld huishoudelijke hulp. Deze nieuwe gemeentelijke Wmo-taak is voor de rekenkamer de belangrijkste aanleiding geweest voor dit onderzoek naar de Pgb's voor huishoudelijke hulp.

Verder heeft bij de onderwerpkeuze meegespeeld dat het Pgb bij uitstek een instrument is dat tegemoet komt aan het doel van de Wmo, namelijk de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijk van burgers zo lang mogelijk te bevorderen.

Een andere reden om onderzoek te doen naar de Wmo is het aanzienlijke financiële belang voor de centrale stad. In de totale Wmo gaat jaarlijks in Amsterdam circa € 250 miljoen euro om.<sup>2</sup> Van dit bedrag is circa € 55,9 miljoen euro bestemd voor huishoudelijke hulp (Zorg in natura en Pgb). In 2008 ging van deze € 55,9 miljoen, € 8,2 miljoen naar de Pgb's voor huishoudelijke hulp.

Ten slotte speelden ook twee risico's van Pgb's een rol bij de keuze van dit onderwerp:

1. Het risico voor de burger dat de administratieve lasten oplopen, bijvoorbeeld omdat de burger meerdere keren dezelfde gegevens moet aanleveren en de gemeente uitgebreide verantwoordingseisen stelt.
2. Het risico voor de gemeente dat het verstrekte Pgb niet wordt aangewend voor huishoudelijke hulp. De gemeente heeft de taak om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan.

Het spanningsveld tussen deze twee risico's loopt als een rode draad door dit onderzoek.

---

<sup>1</sup> De uitvoering van de AWBZ is sinds 1998 in handen van de zorgkantoren. Deze zijn door de gezamenlijke zorgverzekeraars in het leven geroepen. Zorgkantoren zijn zelfstandig werkende kantoren - nauw gelieerd aan de zorgverzekeraar ter plekke - die zorgvraag en zorgaanbod in een specifieke regio zo goed mogelijk op elkaar trachten af te stemmen. In Amsterdam is AgisAgis het zorgkantoor.

<sup>2</sup> Gemeente Amsterdam, Wmo-nota "samen voor de stad", vastgesteld op 10 september 2008 door de gemeenteraad. Van het jaarlijkse budget wordt rond de € 140 miljoen uitgegeven door de Dienst Zorg en Samenleven en het restant van circa € 110 miljoen door de stadsdelen.

## 1.2 Landelijke kaders

In februari 2006 is de Wmo door de Tweede Kamer vastgesteld en in de zomer van 2006 door de Eerste Kamer bekrachtigd. De wet beoogt de maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid van burgers te bevorderen en de sociale samenhang en actief burgerschap te stimuleren. De gemeenten zijn belast met de uitvoering van de Wmo.

### *Samenvoeging van bestaande wetten*

De Wmo is een nieuwe wet die is opgebouwd uit de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de Welzijnswet, onderdelen uit de AWBZ en onderdelen uit de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv). Vóór de Wmo was de gemeente al verantwoordelijk voor:

- Het verstrekken van woon- en vervoersvoorzieningen (zoals rolstoel, scootmobiel of een vervoerspas voor de regiotaaxi) via de Wvg.
- Het aanbod van algemene welzijnsvoorzieningen gericht op opvang, ontmoeting, ontspanning en ontspanning via de Welzijnswet. Voorbeelden hiervan zijn buurthuizen en sportfaciliteiten.
- Het organiseren van crisisopvang, acute zorg, dak- en thuislozenzorg, preventie en meldpunten vanuit de Wcpv.

Voor dit onderzoek is het onderdeel dat is overgeheveld uit de AWBZ van belang. Het gaat om de *huishoudelijke hulp* voor personen die vanwege een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem niet in staat zijn om het huishouden te voeren en de ondersteuning van mantelzorgers.<sup>3</sup> *Persoonlijke verzorging* (bijvoorbeeld iemand die helpt bij het aankleden) wordt nog steeds vanuit de AWBZ gefinancierd en kan ook geboden worden in de vorm van een Pgb.

### *Meer verantwoordelijkheden en beleidsvrijheid gemeenten*

Door de verschillende wetten en regelingen te bundelen in de Wmo, krijgen gemeenten meer mogelijkheden om regie te voeren over samenhangende activiteiten van aanbieders van zorg, wonen, welzijn en dienstverlening.<sup>4</sup> Door de Wmo heeft er een grote verschuiving plaatsgevonden van verantwoordelijkheden vanuit het rijk naar de gemeenten. Die krijgen een grote mate van vrijheid om de Wmo naar eigen inzicht in te vullen. Het rijk geeft nauwelijks specifieke richtlijnen en gedetailleerde voorschriften, maar het geeft wel inhoudelijke, financiële en bestuurlijke kaders.

### *Persoonsgebonden budgetten*

Indien een cliënt huishoudelijke hulp wil, dan heeft hij volgens de Wmo recht op keuze tussen 'zorg in natura' (ook wel afgekort tot Zin), een financiële vergoeding, of een Pgb. Bij 'zorg in natura' regelt een zorginstelling of zorgleverancier (bijvoorbeeld Evean) in opdracht van de gemeente de voorziening.

---

<sup>3</sup> Voor wat betreft de mantelzorg gaat het om de subsidieregeling Coördinatie Vrijwillige Thuiszorg en Mantelzorg (CVTM) waaruit steunpunten mantelzorg, intensieve vrijwillige thuishulp, projecten vriendendiensten en buddyhulp zijn gefinancierd.

<sup>4</sup> Wet maatschappelijke ondersteuning, *Memorie van toelichting*, algemeen deel.

Een persoonsgebonden budget (Pgb) is een geldbedrag waarmee de burger zelf zijn huishoudelijke hulp inkoop. Personen zijn vrij om te kiezen wie de hulp levert. Het Pgb geeft hiervoor veel ruimte. Tegelijkertijd wordt de budgethouder zelf werkgever. Hij moet dus zelf zijn zorg organiseren. Verder heeft iemand die een Pgb krijgt (de budgethouder) ook een verantwoordingsverplichting. Zo moet de budgethouder aan de gemeente aantonen dat het geld daadwerkelijk is gebruikt voor het inkopen van huishoudelijk werk. Ook is de budgethouder soms verplicht om aan de belastingdienst op te geven wie bij hem heeft gewerkt.

Voor de meeste gemeenten zijn Pgb's een nieuw fenomeen. Slechts enkele gemeenten verstrekten onder de Wet voorziening gehandicapten een geldbedrag voor bijvoorbeeld de aankoop van een sportrolstoel.<sup>5</sup> Ook zijn sommige gemeenten bekend met een persoonsgebonden re-integratiebudget voor het vinden van betaald werk. Echter, het verstrekken van een Pgb voor huishoudelijke hulp is voor alle gemeenten nieuw, omdat dat voorheen verstrekt werd via de AWBZ door het zorgkantoor.

Ten slotte bestaat er ook nog de mogelijkheid om huishoudelijke hulp via een financiële vergoeding te verstrekken. Echter, het rijk heeft in de huidige Wmo niet goed uitgewerkt wat precies onder financiële vergoeding wordt verstaan.

### 1.3 Afbakening en begrippen

Hieronder zetten we uiteen waarom het onderzoek zich vooral richt op de Pgb's voor huishoudelijke hulp.

#### *Zorg*

Met de nieuwe Wmo is de gemeente integraal verantwoordelijk voor het beleid op het terrein van zorg, welzijn, wonen en participatie. In dit onderzoek naar de Wmo richt de rekenkamer zich op het terrein van de zorg omdat de gemeente hier nieuwe taken heeft gekregen zoals het verstrekken van huishoudelijke hulp. De gemeente was al verantwoordelijk voor de andere onderdelen die naar de Wmo zijn overgeheveld (Wvg, Welzijnswet). Binnen de Wmo bestaat de 'pijler' *zorg* uit de verstrekking van 3 soorten voorzieningen:

1. Algemene voorzieningen: laagdrempelige voorzieningen die voor iedereen toegankelijk zijn. Voorbeelden: het openbaar vervoer, tijdelijk rolstoelgebruik, buurthuizen, sportfaciliteiten, sociaal-cultureel werk (buurthuizen en subsidies aan verenigingen), maatschappelijke opvang (blijf-van-mijn-lijf-huizen, opvang voor daklozen en verslaafden).
2. Collectieve voorzieningen: voorzieningen die speciaal georganiseerd worden voor personen met beperkingen, waarvan het gebruik wordt gedeeld met anderen. Voorbeelden: het aanvullend openbaar vervoer waarvan mindervalide reizigers en personen van 65 jaar en ouder gebruik kunnen maken.

---

<sup>5</sup> De gemeente Amsterdam heeft in de zomer 2004 besloten tot een Pgb-pilot voor scootmobielen en rolstoelen. Deze pilot heeft in 2005 en 2006 gelopen en is overgegaan in de Wmo.

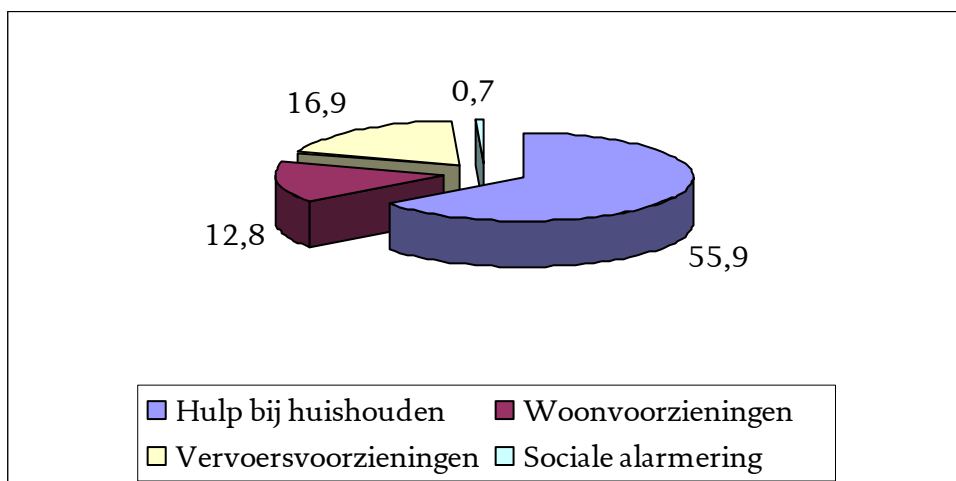
3. Individuele voorzieningen: voorzieningen die speciaal voor een individuele burger worden georganiseerd, aangebracht of gemaakt. Het gaat zowel om voorzieningen waarvan personen langdurig en structureel gebruik maken als voorzieningen voor kort gebruik. Voorbeelden: een traplift in de woning, een scootmobiel of iemand die helpt bij het huishouden. Het kenmerk van deze voorzieningen is dat andere burgers die hulp behoeven er geen gebruik van maken.

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de centrale stad omdat deze binnen Amsterdam verantwoordelijk is voor het leveren van individuele zorgvoorzieningen waaronder huishoudelijke hulp. Verder is voor de betalingen aan Pgb-houders een interne organisatie (Pgb-bureau) ondergebracht bij de Dienst Zorg en Samenleven (DZS).

#### *Huishoudelijke hulp*

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich voornamelijk op de verstrekking van huishoudelijke hulp. Van alle individuele voorzieningen die de gemeente verstrekt, is huishoudelijke hulp namelijk de meeste gebruikte voorziening waar bovendien het meeste geld naar toe gaat. Figuur 1.1 laat zien dat in 2008 de gemeente Amsterdam 65% (€ 55,9 miljoen) van de totale uitgaven voor individuele voorzieningen heeft besteed aan huishoudelijke hulp. Aan individuele vervoersvoorzieningen gaf de gemeente € 16,9 miljoen uit en aan woonvoorzieningen € 12,8 miljoen.<sup>6</sup>

*Figuur 1.1 – Uitgaven individuele voorzieningen gemeente Amsterdam in miljoen euro's (2008)<sup>7</sup>*



Onder de AWBZ was 'huishoudelijke verzorging' één van de zeven functies die onder de AWBZ vielen. Op 1 januari 2007 is deze functie uit de AWBZ geschrapt en heeft de Wmo deze functie overgenomen (Wmo, artikel 1, lid 1h). Hieronder presenteren we de door de gemeente Amsterdam gehanteerde definitie voor huishoudelijke hulp.

<sup>6</sup> Jaarrekening 2008 van de Dienst Zorg en Samenleven, p 32.

<sup>7</sup> Jaarrekening 2008 van de Dienst Zorg en Samenleven, p 32.

De gemeente Amsterdam hanteert net als veel andere gemeenten het begrip ‘hulp bij huishouden’ en verstaat daar het volgende onder: “het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden in verband met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische aandoening of beperking, een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap of een psychosociaal probleem die of dat leidt of dreigt te leiden tot het disfunctioneren van de verzorging van het huishouden van de persoon met beperkingen dan wel van de leefeenheid waartoe hij behoort, te verlenen door een instelling”<sup>8</sup>

Concreet kan de hulp bij huishouden (HBH) bestaan uit:

#### HBH1

De meest eenvoudige vorm van huishoudelijke hulp omvat activiteiten zoals:

- Schoonmaken van het huis, licht en zwaar.
- Wassen en drogen, vouwen en strijken.
- Opruimen van de kamers.
- Bedden opmaken, afhalen en verschonen.
- Beperkte verzorging van huisdieren en planten.
- Opruimen huishoudelijk afval.

#### HBH2

Bestaat uit hulp zoals bedoeld onder HBH1, aangevuld met de volgende activiteiten:

- Dagelijkse organisatie van het huishouden (plannen, beheren).
- Gebruikelijke verzorging voor inwonende kinderen en anderen helpen bij het bereiden van de maaltijden.

#### HBH3

Hulp bij ontregelde huishouding in verband met psychische stoornissen bestaat uit HBH1 en HBH2, aangevuld met de volgende activiteiten:

- Doelen formuleren voor het huishouden.
- Helpen verkrijgen en handhaven van structuur in het huishouden.
- Helpen verkrijgen zelfredzaamheid over het budget.
- Begeleiden van ouders bij opvoeding.

In Amsterdam wordt HBH3 ook wel aangeduid als HBH Speciale Doelgroepen.

De voorwaarden voor de verstrekking van huishoudelijke hulp heeft de gemeente Amsterdam vastgelegd in de *Beleidsregels voor de voorzieningen uit de verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning*.

#### *Zorg in natura (Zin) en persoonsgebonden budgetten (Pgb's)*

Bij huishoudelijke hulp kan een cliënt kiezen uit zorg in natura (Zin) of een persoonsgebonden budget (Pgb). Bij Zin wordt de zorg geleverd door een zorgleverancier, met wie de gemeente een contract heeft afgesloten. Bij een Pgb koopt de cliënt zelf in.

---

<sup>8</sup> Gemeente Amsterdam, *Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning*, artikel 1-u, 20 september 2006.

De Wmo definieert een Pgb als volgt:

*“Een Pgb is een bepaalde hoeveelheid geld om naar eigen voorkeur te besteden ten behoeve van een vooraf bepaald doel of activiteit; de ontvanger moet zich over de besteding ervan verantwoorden”<sup>9</sup>*

De rekenkamer richt zich in het onderzoek nadrukkelijk op de Pgb's omdat:

- De gemeente vervolgens artikel 6 van de Wmo verplicht is om de burger de keuze te bieden tussen zorg en natura en een Pgb. Het Pgb voor huishoudelijke hulp is voor de gemeente een nieuw instrument.
- Voor gemeenten de Pgb's een besparing kunnen opleveren omdat binnen de AWBZ is gebleken dat het uitkeren van een Pgb goedkoper is dan zorg in natura.<sup>10</sup> De voorziening kan bijvoorbeeld goedkoper worden ingekocht bij individuele hulpverlener, vrienden of bekenden.
- De Pgb's voor de voorzieningen in de AWBZ al 12 jaar bestaan en een sterke groei kennen. Mede daarom heeft de staatssecretaris van VWS vanaf 2008 de verantwoording over het Pgb vanuit de AWBZ aangescherpt.
- Er mogelijk een groter beroep op de Pgb-regeling wordt gedaan, omdat steeds meer zorgleveranciers failliet gaan.<sup>11</sup> Veel zorgleveranciers kunnen de kosten voor huishoudelijke hulp namelijk niet dekken met de tarieven die gemeenten betalen voor huishoudelijke hulp.<sup>12</sup>

#### *Onderzoekperiode*

Om een oordeel te kunnen geven over de Pgb's voor huishoudelijke hulp richten we ons op de periode van januari 2007 tot juni 2009. Immers, de gemeente heeft sinds 1 januari 2007 de taak om hulp bij het huishouden te verstrekken.

## **1.4 Huishoudelijke hulp in Amsterdam**

### **1.4.1 Taken en verantwoordelijkheden**

In de gemeente Amsterdam is DZS verantwoordelijk voor de toekenning van huishoudelijke hulp.

Huishoudelijke hulp in de vorm van zorg in natura kan worden geleverd door een aantal door de gemeente gecontracteerde zorgleveranciers. In Amsterdam zijn dat per 1 januari 2008:

1. Cordaan Thuiszorg
2. Evean Thuiszorg
3. Stichting Zuwe Zorg
4. H+B Thuiszorg B.V.
5. Stichting Thuiszorg Diakonie

---

<sup>9</sup> Wmo, *Memorie van Toelichting, artikelsgewijs*, TK 2004-2005, 30 131, nr. 3, p. 32.

<sup>10</sup> Schoemaker, B, *Regisseur van je eigen zorg*, januari 2005 in *Mediator*, ZonMw.

<sup>11</sup> Nog even volhouden, *Zorgvisie*, 1 januari 2008, nummer 1, jaargang 38.

<sup>12</sup> Transparantie in de kostenstructuur van hulp bij het huishouden, PwC, 9 december 2008.

6. Stichting Joods Maatschappelijk Werk
7. Stichting OsiraGroep
8. Thuiszorg Gooi en Vechtstreek
9. Stichting Leger des Heils Welzijns- en gezondheidszorg
10. Stichting Philadelphia Zorg (regio Amsterdam)
11. Stichting Thuiszorg Nederland
12. Thuiszorg Alliantie Amsterdam.

DZS is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Pgb-regeling. Hiervoor is binnen DZS een interne organisatie opgericht (Pgb-bureau) die aanvragen voor een Pgb afhandelt, beschikkingen verstuurt, zorg draagt voor de uitbetaling van Pgb's door de financiële administratie, de verantwoordingen over Pgb's opvraagt en controleert.

De gemeente Amsterdam heeft delen van de werkprocessen van huishoudelijke hulp uitbesteed:

1. De indicatiestelling.
2. De uitvoering van de AWBZ-overgangcliënten met een Pgb in 2007.

#### *Indicatiestelling*

De gemeente Amsterdam heeft het CIZ gemandateerd om de indicatie voor huishoudelijke hulp te stellen. Nadat het CIZ een aanvraagformulier van de aanvrager heeft ontvangen, stelt het de medische beperkingen van de aanvrager en de daaruit voortvloeiende functionele belemmeringen vast. Vervolgens komt het CIZ op basis van de criteria van de gemeente tot een besluit of iemand wel of niet recht heeft op huishoudelijke hulp.

Overigens kan het voorkomen dat personen al huishoudelijke hulp via een zorgleverancier ontvangen, alvorens het CIZ een indicatiebesluit heeft genomen. Dit is een bijzondere Amsterdamse werkwijze voor personen die huishoudelijke hulp in natura willen ontvangen. Kader 1.1 gaat in op dit zogenaamde 'Amsterdamse model'.

#### *Kader 1.1- Amsterdamse model voor zorg in natura*

Voor zorg in natura biedt de gemeente Amsterdam aan cliënten de mogelijkheid om zich rechtstreeks te melden bij de zorgleverancier van hun keuze. Dit wordt ook wel het 'Amsterdamse model' genoemd. In dat model voert de zorgleverancier zelf een intake uit, die uitmondt in een zogenaamde pre-indicatie. De zorgleverancier mag de hulp, vooruitlopend op het formele indicatiebesluit door het CIZ, starten op basis van de pre-indicatie. Indien het indicatiebesluit van het CIZ afwijkt van de door de zorgleverancier afgegeven pre-indicatie, vergoedt de gemeente de tot dan toe geleverde uren zorg alleen voor zover de uren die geleverd zijn overeenkomen met de indicatie van het CIZ. De uren die meer zijn geleverd komen voor rekening van de zorgleverancier.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Gemeente Amsterdam, Dienst Zorg en Samenleven, *Bestek Hulp bij het Huishouden*, p. 17, 11 juni 2007.

Dit ‘Amsterdamse model’ is ontwikkeld om aanvragers van huishoudelijke hulp zo snel mogelijk deze vorm van hulp te kunnen aanbieden.

#### *AWBZ-overgangsccliënten met een Pgb*

In het overgangsjaar 2007 heeft de gemeente Amsterdam ervoor gekozen om de Pgb-regeling voor AWBZ-overgangsccliënten met recht op een Pgb in 2007 uit te laten voeren door het zorgkantoor Agis. Hiermee wilde de gemeente de overgang van de AWBZ naar de Wmo voor deze cliënten soepel laten verlopen. Het zorgkantoor voerde namelijk onder de AWBZ ook de Pgb-regeling uit voor personen met huishoudelijke hulp. Het zorgkantoor voerde in 2007 voor 897 ‘overgangsccliënten’ met een recht op een Pgb de Pgb-regeling uit.

Verder vervult het zorgkantoor een intermediaire functie tussen zorgvragers naar Zin voor huishoudelijke hulp en de zorgleveranciers, met wie de gemeente een contract heeft afgesloten.

#### **1.4.2 Omvang huishoudelijk hulp in Amsterdam**

In dit onderzoek wordt regelmatig een onderscheid gemaakt tussen cliënten die een Pgb ontvangen en cliënten die zorg in natura krijgen. De rekenkamer heeft op basis van door DZS aangeleverde databestanden en informatie uit de jaarrekeningen van DZS bepaald hoe groot de omvang van beide groepen in 2007 en 2008 is. Tabel 1.1 toont het aantal Amsterdamse cliënten dat huishoudelijke hulp in de vorm van een zorg in natura of Pgb ontvangt in 2007 en 2008.<sup>14</sup>

*Tabel 1.1 - Huishoudelijke hulp (Pgb of zorg in natura) in 2007 en 2008*

|                                    | 2007   |      | 2008   |      | Toename 2007-2008 |     |
|------------------------------------|--------|------|--------|------|-------------------|-----|
|                                    | abs.   | %    | abs.   | %    | abs.              | %   |
| Pgb (inclusief overgangsccliënten) | 2.167  | 10%  | 2.798  | 11%  | 631               | 29% |
| Zorg in natura                     | 20.344 | 90%  | 21.658 | 89%  | 1.656             | 6%  |
| Totaal aantal cliënten             | 22.511 | 100% | 24.456 | 100% | 1.945             | 9%  |

Tabel 1.1 laat zien dat in 2007 van het totaal aantal cliënten 10% een Pgb ontvangt. In 2008 is het percentage cliënten met een Pgb licht gestegen tot 11%. In zowel 2007 als 2008 kiest ongeveer 90% van de cliënten voor huishoudelijk hulp in de vorm van zorg in natura. Verder kan op basis van de tabel worden geconcludeerd dat het aantal cliënten dat kiest voor een Pgb van 2007 naar 2008 toeneemt van 2.167 naar 2.798 cliënten (een toename van 29%). Deze toename is sterker dan de totale toename van het aantal cliënten met een indicatie voor huishoudelijke hulp (9%).

<sup>14</sup> Het aantal cliënten dat een Pgb ontvangt is bepaald op basis van het door DZS aangeleverde Pgb-dossierbestand en het bestand met AWBZ-overgangsccliënten met een Pgb in 2007. Het aantal cliënten met zorg in natura is afkomstig uit het jaarverslag 2007 en een door DZS vervaardigd overzicht op basis van de productie CAK 2008 per zorgleverancier.



## 1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de soms tegenstrijdige belangen van de gemeente en de cliënt centraal. Aan de ene kant wil de betrokken burger een toegankelijke Pgb-regeling met beperkte administratieve lasten. Aan de andere kant heeft de gemeente er belang bij om de Pgb's voor huishoudelijke hulp (een openeinderegeling) financieel beheersbaar te houden en een goede controle uit te oefenen op de rechtmatigheid van de bestedingen.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

*Beheerst de gemeente Amsterdam de uitvoering van de Pgb-regeling voor huishoudelijke hulp op een goede wijze en is zij daarbij succesvol met het terugdringen van de bureaucratie voor de burger en het beperken van de financiële risico's voor de gemeente?*

Volgens de handreiking *De Wmo en het Pgb. Handreiking voor gemeenten*<sup>15</sup> zijn de belangrijkste manieren om de uitgaven van Pgb's voor huishoudelijke hulp financieel te beheersen:

- a. de vaststelling van de hoogte van het Pgb;
- b. de indicatiestelling vooraf;
- c. de controle achteraf op de bestedingen.

De hoogte van het Pgb (a) wordt uitgedrukt in een % van de voorziening in natura. Dit wordt ook wel waardebeoordeling genoemd. De waardebeoordeling ligt vast in de Wmo-verordening. De waarde, of de hoogte van het geldbedrag, bepaalt mede in hoeverre het voor burgers aantrekkelijk is om een voorziening zelf in te kopen. Is de waarde van het Pgb laag, dan vormt het Pgb geen gelijkwaardig alternatief voor zorg in natura en zullen burgers eerder kiezen voor zorg in natura. Is de waardebeoordeling hoog dan maakt dat de Pgb-regeling aantrekkelijker voor burgers en minder financieel beheersbaar voor de gemeente.

Ook met de indicatiestelling (b) kan de gemeente vooraf de instroom en het totale volume van de Pgb's reguleren. Artikel 6 van de Wmo bepaalt dat in principe iedereen in aanmerking komt voor een Pgb, tenzij hiertegen 'overwegende bezwaren' bestaan. De gemeente legt in de Wmo-verordening vast wat die overwegende bezwaren zijn. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld bepalen dat iemand met schulden geen recht heeft op een Pgb.

De controle achteraf (c) zorgt er niet alleen voor dat burgers het budget daadwerkelijk besteden aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. Het feit dat zij verantwoording moeten afleggen over hun bestedingen kan aanvragers bovendien weerhouden van het aanvragen van een Pgb<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Per Saldo, *De Wmo en het Pgb. Handreiking voor gemeenten*, september 2006, versie 2.

<sup>16</sup> Per Saldo, *De Wmo en het Pgb. Handreiking voor gemeenten*, september 2006, versie 2.

De rekenkamer kan zich voorstellen dat er naast bovengenoemde beheersmaatregelen, nog andere manieren voor gemeenten zijn om de uitgaven van Pgb's financieel te beheersen. De rekenkamer onderzoekt daarom naast de financiën, de regelgeving (waarin ook de hoogte van de waardebepaling en de toelatingscriteria zijn vastgelegd), het toekenningsproces en de verantwoording.

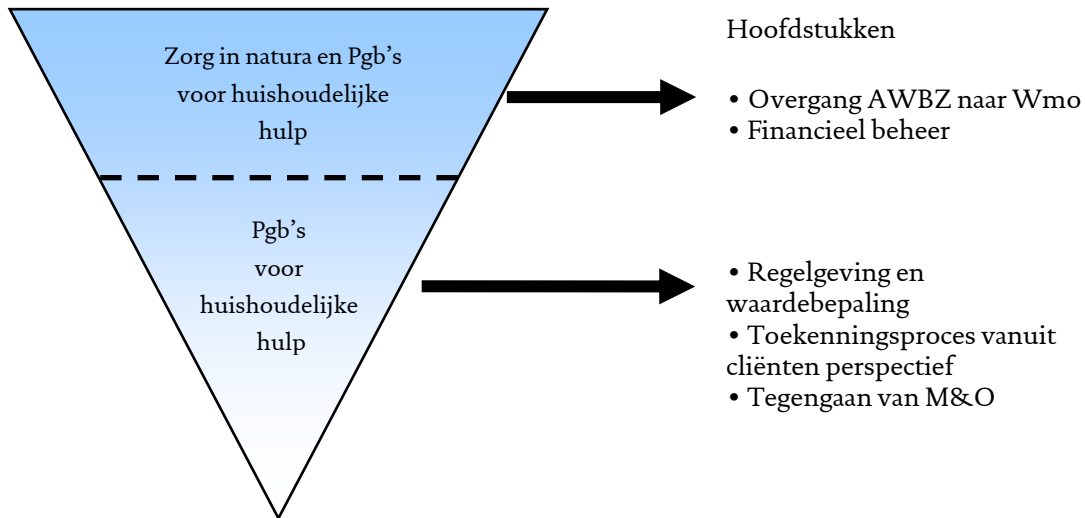
Als gevolg hiervan valt de probleemstelling uiteen in de volgende vijf onderzoeksvragen:

|   |   |
|---|---|
| <b>Overgang AWBZ naar Wmo</b>                       | 1. Is de overgang van de AWBZ naar de Wmo goed verlopen?  |
| <b>Financieel beheer</b>                            | 2. Beheert de gemeente de financiële middelen voor de individuele voorzieningen in de Wmo op een adequate manier?   |
| <b>Regelgeving en waardebeoordeling</b>             | 3. Veroorzaken de gemeentelijke Wmo-regelgeving en waardebeoordeling geen onnodige drempels voor het gebruik van het persoonsgebonden budget voor hulp bij het huishouden?              |
| <b>Toekenningsproces vanuit cliëntenperspectief</b> | 4. Heeft de gemeente het toekenningsproces (de aanvraag, indicatie, toekenning en verantwoording) vanuit het perspectief van de cliënt adequaat georganiseerd?                          |
| <b>Tegengaan van M&amp;O</b>                        | 5. Leiden de door de gemeente gekozen regels en procedures voor aanvraag en verantwoording van de Pgb's voor huishoudelijke hulp tot het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik? |

Bij de beantwoording van deze vragen hanteert de rekenkamer een normenkader. Per hoofdstuk worden de gehanteerde normen toegelicht.

De eerste 2 onderzoeksvragen richten zich op de huishoudelijke hulp (zowel zorg in natura als Pgb's) binnen de Wmo. Hiervoor is gekozen omdat de vragen over de overgang van de AWBZ naar de Wmo en financieel beheer in het kader van de Wmo moeilijk los zijn te zien van huishoudelijke hulp in zijn geheel. Voor de derde tot en met de vijfde onderzoeksvraag richt de rekenkamer zich nadrukkelijk op de Pgb's voor huishoudelijke hulp.

*Figuur 1.2 - Focus van het onderzoek*



## 1.6 Aanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer diverse documenten bestudeerd, kwantitatieve analyses gepleegd op bestanden van het CIZ en DZS en interviews gevoerd. De gegevensverzameling heeft plaatsgevonden in de periode juli tot en met maart 2009.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek vormde de kwantitatieve analyse van dossierbestanden van het CIZ met informatie over het indicatieproces per dossier en per cliënt. Deze bestandsanalyse gebruikten we mede om te beoordelen of het toekenningsproces voor huishoudelijke hulp in de praktijk verloopt zoals de bedoeling is. We keken bijvoorbeeld naar de doorlooptijden en de vastlegging van de zorgbehoefte. Met behulp van de bestandsanalyse bij het CIZ verkreeg de rekenkamer verder inzicht in de opbouw van het bestand naar hulpsoort, het aantal aanvragen, het aantal indicaties en het aantal toekenningen voor huishoudelijke hulp. De rekenkamer keek niet naar de kwaliteit van de door het CIZ afgegeven indicaties.

Naast de bestandsanalyse bij het CIZ, analyseerde de rekenkamer specifiek voor de ontwikkeling van het aantal Pgb-houders voor huishoudelijke hulp het ISA4All-bestand van DZS. Dit bestand bestond uit alle Pgb-dossiers in de periode 2007-2008. Daarnaast ontving de rekenkamer van DZS een bestand met AWBZ-overgangsccliënten met een Pgb. Hierdoor verkreeg de rekenkamer inzicht in het aantal verstrekte en betaalde Pgb's. In bijlage 2 is een verantwoording van de kwantitatieve analyses opgenomen.

## 1.7 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de overgang van huishoudelijk hulp van de AWBZ naar de Wmo. In hoofdstuk 3 beoordelen we het financiële beheer van de individuele voorzieningen. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de toegankelijkheid van de regelgeving voor en de waardebeoordeling van de Pgb's voor huishoudelijke hulp. Daarna analyseren we in hoofdstuk 5 de administratieve lasten die burgers ervaren bij de aanvraag en het beheer van de Pgb's voor huishoudelijke hulp. Ten slotte beoordelen we in hoofdstuk 6 het beleid van de gemeente Amsterdam om M&O tegen te gaan bij de Pgb's.

## 2 Overgang van AWBZ naar Wmo

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

*Is de overgang van de huishoudelijke hulp onder de AWBZ naar de Wmo goed verlopen?*

Tabel 2.1 laat zien aan de hand van welke toetsingsaspecten de rekenkamer de onderzoeksvraag heeft beantwoord.

*Tabel 2.1 - Normenkader: onderwerpen en toetsaspecten voor goede overgang van AWBZ naar Wmo*

| Onderwerp                          | Toetsaspect  |
|------------------------------------|--|
| Tijdigheid                         | 1. De gemeente Amsterdam heeft tijdig (vóór 1-1-2008) nieuwe Wmo-beschikkingen gestuurd aan overgangsccliënten AWBZ.                       |
| Geen verschil in indicatiestelling | 2. De indicatiestelling onder de Wmo levert voor burgers met recht op huishoudelijke hulp geen verslechtering op ten opzichte van de AWBZ. |

### 2.1 Overgangsccliënten

Met de invoering van de Wmo op 1 januari 2007 valt de geïndiceerde huishoudelijke hulp voor het behoud van zelfstandig functioneren of deelname aan het maatschappelijke verkeer onder de Wmo. Op 31 december 2006 waren er personen die al vanuit de AWBZ een indicatie hadden voor huishoudelijke verzorging. Deze cliënten behielden nog gedurende de looptijd van het AWBZ-indicatiebesluit, maar ten hoogste voor 1 jaar na de inwerkingtreding van de Wmo, hun oude rechten en plichten (artikel 41, Wmo). Het overgangsrecht eindigt mogelijk eerder, bijvoorbeeld als de looptijd van het indicatiebesluit afliep vóór 31 december 2007 of als een cliënt eerder dan 31 december 2007 een aangepaste indicatie nodig had. De overgangsccliënten behoorden in het overgangsjaar 2007 al wel tot de verantwoordelijkheid van de gemeente (in plaats van tot de zorgverzekeraar onder de AWBZ). Per 1 januari 2008 is dit zogeheten overgangsrecht afgelopen. Vóór deze datum dienden gemeenten de overgangsccliënten voor wie continuering van de zorg nodig is, te voorzien van een Wmo-beschikking.

De gemeente Amsterdam heeft bij de overgang van de AWBZ naar de Wmo als uitgangspunt gehanteerd dat cliënten niet benadeeld mochten worden door de wetswijziging. Alle overgangsccliënten uit de AWBZ met een beschikking voor Zin, hebben daarom automatisch een nieuwe Wmo-beschikking gekregen op basis van de doorlopende rechten uit de AWBZ-beschikking. Deze cliënten behouden dus dezelfde rechten zoals opgenomen in de oude AWBZ-beschikking, zowel ten aanzien van de looptijd als ten aanzien van het niveau van hulp. Het gaat hier volgens de gemeente Amsterdam om een automatische procedure waarvoor de cliënten zelf geen actie hoeven te ondernemen<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Wmo nieuwsbrief november 2007

### *Tijdigheid*

Voor AWBZ-overgangsccliënten met een Pgb ligt de situatie anders. Deze cliënten moesten bij DZS apart een aanvraag indienen voor een Pgb vanuit de Wmo. De rekenkamer is daarom voor Pgb-overgangsccliënten nagegaan of de nieuwe Wmo-beschikking tijdig is afgegeven, namelijk vóór 1 januari 2008. Daarnaast heeft de rekenkamer bij deze cliënten gekeken of de automatische omzetting van een AWBZ-beschikking naar een Wmo-beschikking is toegepast.

De rekenkamer is voor de 897 Pgb-overgangsccliënten vanuit de AWBZ nagegaan of deze cliënten vóór 1 januari 2008 een nieuwe Wmo-beschikking hadden.

*Tabel 2.2 - Aantal Pgb-overgangsccliënten met een nieuwe Wmo-beschikking vóór 1 januari 2008.*

| <b>Nieuwe Wmo beschikking</b> | <b>abs.</b> | <b>%</b> |
|-------------------------------|-------------|----------|
| Vóór 1-1-2008                 | 594         | 68%      |
| Na 1-1-2008                   | 196         | 22%      |
| Geen nieuwe beschikking       | 89          | 10%      |
| Totaal                        | 879         | 100%     |
| Omzetting Pgb naar Zin        | 18          |          |

Bron: Bestandsonderzoek rekenkamer

Tabel 2.2 laat zien dat 68% van de Pgb-overgangsccliënten een nieuwe beschikking in het kader van de Wmo hebben ontvangen vóór 1 januari 2008 (wettelijke verplichting). Bij 22% van de Pgb-overgangsccliënten is de beschikking na 1 januari 2008 afgegeven en bij 12% is er geen nieuwe Wmo-beschikking opgesteld.

De oorzaak voor het niet of niet tijdig afgeven van de nieuwe Wmo-beschikking heeft de volgende reden. Voor Pgb-overgangsccliënten is er geen automatische omzetting van de AWBZ-rechten in een Wmo-beschikking geweest.

Op basis van een door DZS aangeleverd bestand met overgangsccliënten heeft de rekenkamer geconstateerd dat de Pgb-overgangsccliënten van de AWBZ, net als alle nieuwe Pgb-clieënten (Wmo), een aanvraagprocedure bij DZS moesten starten om een beschikking voor een Pgb te ontvangen.

Het niet of niet tijdig afgeven van een nieuwe Wmo-beschikking voor overgangsccliënten kan het gevolg zijn van een te late of ontbrekende aanvraag van de Pgb-houder bij DZS. In tabel 2.3 is aangegeven welke oorzaak er is voor het niet of niet tijdig afgeven van een nieuwe Wmo-beschikking.

Tabel 2.3 - Reden voor het niet of niet tijdig afgegeven nieuwe Wmo-beschikkingen

| Status aanvraag Pgb bij DZS                                | Geen beschikking |      | Beschikking na 1 januari |      |
|--|------------------|------|--------------------------|------|
|  | abs              | %    | abs                      | %    |
| Geen aanvraag (voor 1-1-2008)                              | 74               | 83%  | 50                       | 26%  |
| Incomplete aanvraag (op 1-1-2008)                          |                  |      |                          |      |
| - Geen kopie bank- of giroafschrift                        | 6                | 7%   | 20                       | 10%  |
| - Onvolledig ingevuld                                      | 0                | 0%   | 22                       | 11%  |
| - Onvolledig ingevuld en geen kopie bank- of giroafschrift | 7                | 8%   | 6                        | 3%   |
| - Onbekend   |                  |      | 3                        | 2%   |
| Totaal incomplete aanvraag                                 | 13               | 15%  | 51                       | 26%  |
| Complete aanvraag voor 1-1-2008                            | 2                | 2%   | 95                       | 48%  |
| Totaal   | 89               | 100% | 196                      | 100% |

Bron: Bestandsonderzoek rekenkamer

Tabel 2.3 laat zien dat de belangrijkste oorzaak voor het *niet* afgeven van een beschikking is dat de AWBZ-overgangsccliënt geen aanvraag voor een Pgb bij DZS heeft ingediend (83%). Van de AWBZ-overgangsccliënten zonder nieuwe Wmo-beschikking, heeft 15% een onvolledige aanvraag ingediend. Bij 2 (2%) van de AWBZ-overgangsccliënten is de aanvraag weliswaar compleet maar is er geen beschikking afgegeven. De oorzaak hiervoor is bij de rekenkamer onbekend en kan niet uit de aangeleverde bestanden worden afgeleid.

In totaal hebben 196 AWBZ-overgangsccliënten een beschikking na 1 januari 2008 ontvangen. Van deze AWBZ-overgangsccliënten had 26% niet tijdig (voor 1 januari 2008) een aanvraag bij DZS ingediend voor een Pgb. Eveneens had 26% op 1 januari 2008 nog geen volledige aanvraag bij DZS ingediend. Uit het feit dat er na 1 januari 2008 wel een beschikking is afgegeven, leidt de rekenkamer af dat de ontbrekende of onvolledige informatie in 2008 alsnog is aangeleverd, waardoor in 2008 een beschikking kon worden afgegeven. De rekenkamer constateert echter tevens dat bij 95 van de 879 (11%) van de AWBZ-overgangsccliënten met een beschikking na 1 januari 2008 de complete aanvraag al voor 1 januari 2008 bij DZS was ingediend, en dus niet tijdig is afgegeven. Van deze overgangsccliënten die de beschikking te laat ontvingen, kreeg 97% de beschikking meer dan 3 weken te laat. Deze cliënten ontvingen in 2008 hun Pgb te laat als gevolg van achterstanden bij DZS.

De rekenkamer onderzocht verder wanneer de complete aanvragen voor een Pgb bij DZS zijn binnengekomen. Uit deze analyse bleek dat alle complete aanvragen na 25 oktober 2007 zijn binnengekomen (142 in oktober, 516 in november en 30 in december). DZS geeft aan tijdig te zijn gestart (oktober 2006) met het benaderen van het Zorgkantoor voor het verkrijgen van de gegevens van de overgangsccliënten, maar kreeg de gegevens pas in een laat stadium van het Zorgkantoor. De rekenkamer constateert dat DZS eind oktober 2007 is begonnen met het opvragen van de noodzakelijke informatie voor het verstrekken van het Pgb in het kader van de Wmo aan AWBZ-overgangsccliënten. De volgende procedure is daarbij gevolgd. DZS heeft (deels ingevulde) aanvraagformulieren verzonden met het verzoek om de gegevens te controleren en het verzoek om een kopie van een bank- of giroafschrift mee te sturen.

In een gesprek met de rekenkamer heeft DZS meegedeeld dat zij op de hoogte was van de wettelijke verplichting om overgangsccliënten vóór 1 januari 2008 van een Wmo-beschikking met een indicatie voor Hulp bij het Huishouden (HBH) te voorzien. Echter vanwege prioriteitenstelling is het haar voor een aantal AWBZ-overgangsccliënten met een Pgb niet gelukt om vóór 1 januari 2008 een nieuw indicatiebesluit te nemen. Door de te late vaststelling van de nieuwe indicatiebesluiten hebben de betrokken cliënten enige tijd in onzekerheid verkeerd over hun rechten.

### *Conclusie*

De rekenkamer concludeert dat DZS onvoldoende tijdig nieuwe Wmo-beschikkingen voor AWBZ-overgangsccliënten met een Pgb heeft afgegeven. Van het totaal aantal AWBZ-overgangsccliënten heeft 22% de nieuwe Wmo-beschikking te laat ontvangen, bij de helft van de cliënten (11% van het totaal) was de aanvraag voor een Pgb bij DZS wel tijdig ingediend, maar is de nieuwe Wmo-beschikking na 1 januari 2008 afgegeven. Van deze overgangsccliënten die de beschikking te laat ontvingen, kreeg 97% de beschikking meer dan 3 weken te laat.

## **2.2 Indicatiestelling AWBZ en Wmo**

*Toetsaspect 'geen verschil indicatiestelling AWBZ en Wmo'*

*Voor nieuwe Wmo-clliënten gelden dezelfde maatstaven als voor AWBZ-overgangsccliënten*

### **2.2.1 Indicatiestelling onder AWBZ**

Vóór 1 januari 2007 werden cliënten geïndiceerd voor de AWBZ-functie huishoudelijke verzorging (HV). Bij de AWBZ verstrekke het CIZ voor de huishoudelijke verzorging een indicatie door de activiteiten te beschrijven en een klasse aan te geven. De klasse betreft de bandbreedte van het aantal te verstrekken uren huishoudelijke verzorging. Het CIZ hanteerde geen indeling van categorieën van zorg (bijvoorbeeld lichte of zware zorg).

In de praktijk bepaalden de zorgleveranciers, in overleg met het zorgkantoor, wat verantwoorde zorg inhield. Daarbij was de zorgleverancier niet gehouden aan de activiteiten die door het CIZ waren aangegeven op de indicatie. Dit bood de zorgleveranciers ruimte om naar eigen inzicht personeel in te zetten.<sup>18</sup> Zij konden hierbij 2 producten inzetten: eenvoudige huishoudelijke verzorging (HV1 of alphahulp) en overige huishoudelijke verzorging (HV2). HV2 bevat naast huishoudelijke verzorging ook het overnemen van de organisatie van het huishouden en het op orde krijgen van een ontregeld huishouden.

### **2.2.2 Indicatiestelling onder Wmo in Amsterdam**

Gemeenten hebben onder de Wmo de beleidsvrijheid gekregen om hulp bij het huishouden op een geheel nieuwe manier in te richten. De gemeenten hoeven daarbij niet de definities van de AWBZ te gebruiken (zoals HV1 en HV2).<sup>19</sup>

Net als onder de AWBZ, verzorgt het CIZ de indicatiestelling voor huishoudelijke hulp voor

---

<sup>18</sup> *Aanbesteding hulp bij het huishouden*, Research voor beleid, 29 maart 2007

<sup>19</sup> Bron: [www.invoeringWmo.nl](http://www.invoeringWmo.nl)



de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam heeft de werkwijze zoals die gold onder de AWBZ overgenomen. Het CIZ indiceert voor HBH zonder onderscheid te maken naar HBH1, HBH2 en HBH3. Daarnaast krijgt de cliënt een indicatie voor het aantal uren benodigde zorg. Dit aantal uren valt net als onder de AWBZ binnen een bepaalde klasse. De systematiek van de klassenindeling (bandbreedte in uren) is in Amsterdam dezelfde als onder de AWBZ.

### 2.2.3 Vergelijkbare indicatiestelling Pgb's

De rekenkamer heeft vervolgens onderzocht of oud-AWBZ-clianten met een Pgb in vergelijking met nieuwe Wmo-clianten met een Pgb meer of minder uren huishoudelijke zorg geïndiceerd hebben gekregen. In tabel 2.4 zijn de resultaten van de analyse opgenomen.

Tabel 2.4 - Indiciestelling voor AWBZ-overgangscianten en nieuwe Wmo-clianten met een Pgb

| Klasse                    | AWBZ-overgangscianten |      | Nieuwe Wmo-clianten |      |
|---------------------------|-----------------------|------|---------------------|------|
|                           | abs                   | %    | abs                 | %    |
| 1. 0 tot 2 uur per week   | 74                    | 8%   | 238                 | 12%  |
| 2. 2 tot 4 uur per week   | 423                   | 47%  | 1.118               | 55%  |
| 3. 4 tot 7 uur per week   | 324                   | 36%  | 538                 | 26%  |
| 4. 7 tot 10 uur per week  | 51                    | 6%   | 82                  | 4%   |
| 5. 10 tot 13 uur per week | 18                    | 2%   | 36                  | 2%   |
| 6. 13 tot 16 uur per week | 7                     | 1%   | 19                  | 1%   |
| Totaal                    | 897                   | 100% | 2.031               | 100% |

Bron: Rekenkamer Amsterdam, bestandsonderzoek

Uit tabel 2.4 blijkt dat zowel bij de AWBZ –overgangscianten als bij de nieuwe Wmo-clianten die een Pgb ontvangen in de meeste gevallen klasse 2 (2 tot 4 uur per week) wordt geïndiceerd (respectievelijk 47% en 55%). Tevens laat tabel 2.4 zien dat er een lichte verschuiving van het aantal geïndiceerde uren is, wanneer de overgangscianten van de AWBZ met de nieuwe Wmo-clianten worden vergeleken. De overgangscianten hebben gemiddeld genomen meer geïndiceerde uren (hogere klasse) dan de nieuwe Wmo-clianten. Dit wordt het meest duidelijk wanneer we de percentages clianten met klasse 3, 4, 5 en 6 bij elkaar optellen voor beide groepen clianten en met elkaar vergelijken. Van de AWBZ-overgangscianten met een Pgb heeft 45% een indicatie voor klasse 3 of hoger (4 uur tot 16 uur). Bij de nieuwe Wmo-clianten is dit percentage 33%. Dit is een verschil van 12%.

Dit verschil kan worden veroorzaakt doordat de groep AWBZ-overgangscianten verschilt van de nieuwe Wmo-clianten. Er is echter slechts beperkte informatie beschikbaar over de samenstelling van beide groepen. De gemiddelde leeftijd van elke groep kan wel worden bepaald. De gemiddelde leeftijd van de groep AWBZ-overgangscianten is 62 jaar en van de nieuwe Wmo-clianten met een Pgb is dat 59 jaar. De rekenkamer heeft onderzocht of dit verschil in leeftijd de oorzaak is voor de lagere geïndiceerde klasse. In tabel 2.5 zijn de geïndiceerde klassen voor 3 verschillende leeftijds categorieën weergegeven.

Tabel 2.5 - Geïndiceerde klasse voor AWBZ-overgangsccliënten en nieuwe Wmo-clliënten met een Pgb, uitgesplitst naar leeftijdscategorie

| Klasse           | Leeftijdscategorie |     |            |     |                  |     |        |       |
|------------------|--------------------|-----|------------|-----|------------------|-----|--------|-------|
|                  | tot 50 jaar        |     | 50-75 jaar |     | 75 jaar en ouder |     | Totaal |       |
|                  | AWBZ               | Wmo | AWBZ       | Wmo | AWBZ             | Wmo | AWBZ   | Wmo   |
| 1. 0 tot 2 uur   | 10%                | 11% | 8%         | 13% | 8%               | 9%  | 8%     | 12%   |
| 2. 2 tot 4 uur   | 47%                | 54% | 50%        | 57% | 43%              | 52% | 47%    | 55%   |
| 3. 4 tot 7 uur   | 33%                | 26% | 37%        | 25% | 36%              | 30% | 36%    | 26%   |
| 4. 7 tot 10 uur  | 6%                 | 5%  | 4%         | 3%  | 9%               | 5%  | 6%     | 4%    |
| 5. 10 tot 13 uur | 2%                 | 2%  | 1%         | 1%  | 4%               | 3%  | 2%     | 2%    |
| 6. 13 tot 16 uur | 2%                 | 2%  | 1%         | 0%  | 0%               | 1%  | 1%     | 1%    |
| Aantal cliënten  | 184                | 630 | 460        | 989 | 253              | 412 | 897    | 2.031 |

Tabel 2.5 laat zien dat binnen elke leeftijdscategorie de AWBZ-overgangsccliënten gemiddeld genomen meer uren geïndiceerd krijgen dan nieuwe Wmo-clliënten. Bij de leeftijdscategorie tot 50 jaar krijgt 43 % van de AWBZ-overgangsccliënten klasse 3 of hoger geïndiceerd tegen 35% van de nieuwe Wmo-clliënten. Bij leeftijdscategorie 50 tot 75 jaar is dat 43% tegen 29% en bij de leeftijdscategorie 75 jaar en ouder is dat 49% tegen 39%.

### Conclusie

De rekenkamer komt op basis van bovenstaande bevindingen tot de conclusie dat in vergelijking met de AWBZ er vaker minder uur huishoudelijke hulp per week wordt geïndiceerd. DZS heeft geen onderzoek gedaan naar de oorzaken van deze afwijkingen ten opzichte van de AWBZ.

### 2.2.4 Financiële gevolgen ongewijzigde indicatiestelling

De gemeente Amsterdam heeft de wijze van indicatiestellen in vergelijking met de praktijk onder de AWBZ niet fundamenteel gewijzigd. Net als bij de indicatiestelling voor hulp in de huishouding onder de AWBZ wordt door het CIZ het aantal uren geïndiceerd. Er is een afspraak tussen de gemeente en het CIZ dat er bij de indicatie geen onderscheid wordt gemaakt tussen HBH1 en HBH2. Wel is het volgens het CIZ op basis van de in het indicatierapport gespecificeerde zorgbehoefte te bepalen of HBH1 of HBH2 moet worden ingezet.

In Amsterdam mogen thuiszorgorganisaties echter zelf bepalen of zij HBH1 of HBH2 inzetten. De situatie waarin op basis van de indicatie kan worden vastgesteld dat HBH1 voldoende is, terwijl HBH2 wordt ingezet en gedeclareerd komt in Amsterdam voor. Hierop wordt door DZS echter niet gecontroleerd en er worden dan ook geen financiële consequenties aan verbonden bij de afrekening met de zorgleveranciers.

Op basis van de door de zorgleveranciers bij DZS gedeclareerde uren komt de rekenkamer tot de conclusie dat 19% van het totale aantal gedeclareerde uren door de zorginstellingen is aangemerkt als HBH1 en 81% als HBH2.

In gemeenten waar wel expliciet HBH1 of HBH2 vooraf wordt geïndiceerd door het CIZ of een ander indicatieorgaan zien we een forse verschuiving van HBH2-indicaties naar HBH1-

indicaties. Was de landelijke verdeling voor de invoering van de Wmo 25% HBH1 en 75% HBH2, in 2007 is dat gewijzigd in 67% HBH1 en 33% HBH2.<sup>20</sup>

De rekenkamer acht het onwaarschijnlijk dat in Amsterdam 81% van de cliënten HBH2 nodig heeft terwijl in de rest van het land dit percentage 33% bedraagt.

De rekenkamer heeft een prognose uitgevoerd. Door middel van deze prognose gaat de rekenkamer na welke financiële gevolgen verbonden kunnen worden aan de ongewijzigde indicatiestelling in Amsterdam. De rekenkamer heeft in deze prognose geraamd welke kosten er met huishoudelijke hulp gemoeid zijn als:

- het CIZ wel vooraf bij de indicatiestelling een onderscheid maakt tussen HBH1 en HBH2;
- de landelijke trend in Amsterdam wordt gevolgd (verschuiving van HBH2 naar HBH1 indicaties);
- er met de zorgleveranciers wordt afgerekend op basis van de onafhankelijke indicatie van het CIZ, en de zorgleveranciers niet meer zelf mogen bepalen welke zorg zij bij de gemeente Amsterdam declareren (HBH1 of HBH2).

In tabel 2.6 wordt de prognose afgezet tegen de gerealiseerde kosten voor huishoudelijke hulp zoals opgenomen in de jaarrekening 2008 van DZS.

*Tabel 2.6 - Financiële gevolgen van de ongewijzigde indicatiestelling bij Zin (2008)*

| Zin    | Tarief  | Jaarrekening 2008<br>(ongewijzigde<br>indicatietelling) |              | Prognose<br>(gewijzigde<br>indicatiestelling) |              | Verschil     |
|--------|---------|---|--------------|---|--------------|--------------|
|        |         | Uren (%) <sup>21</sup>                                  | Kosten       | Uren (%)                                      | Kosten       |              |
| HBH1   | € 15,74 | 19%   | € 6.455.943  | 67%   | € 21.443.246 |              |
| HBH2   | € 21,53 | 81%   | € 37.199.847 | 33%   | € 14.443.983 |              |
| Totaal |         | 100%  | € 43.655.790 | 100%  | € 35.887.229 | -€ 7.768.561 |

Bron: jaarrekening DZS 2008, en berekening rekenkamer

Uit tabel 2.6 blijkt dat een indicatie vooraf waarbij rekening wordt gehouden met het onderscheid HBH1 en HBH2 en waarbij Amsterdam het landelijke beeld volgt (verschuiving van HBH2 naar HBH1) voor de gemeente Amsterdam een kostenreductie van ruim € 7,5 miljoen kan opleveren. De samenstelling van de groep HBH-clënten in Amsterdam kan op onderdelen afwijken van die van het landelijk beeld. De rekenkamer beschikt niet over deze gegevens. Een afwijkend beeld in Amsterdam kan een reden zijn waarom het berekende kostenreductiebedrag van € 7,7 miljoen op jaarbasis niet haalbaar is. In het geval dat in Amsterdam de werkelijke verhouding tussen HBH1- en HBH2-zorg 50% om 50% is, dan bedraagt de potentiële kostenreductie nog altijd circa € 5,7 miljoen.

<sup>20</sup> Ondersteuning en participatie ban mensen met een lichamelijke beperking. Tweede tussenrapportage WMO-evaluatie, SCP, 2008, p. 35.

<sup>21</sup> Dit percentage is al volgt berekend de totale kosten per zorgvorm (HBH1 of HBH2) is gedeeld door het uurtarief. Hiermee wordt het totaal aantal uren per zorg vorm geschat. Vervolgens is de verhouding van het aantal uren HBH1 en HBH2 bepaald.

Een wijziging in de indicatiestelling door het CIZ waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen HBH1 en HBH2 levert voor de Pgb-regeling geen kostenreductie op. Dit komt omdat bij de bepaling van het Pgb in Amsterdam een uniform uurtarief wordt gebruikt van € 17,34, ongeacht of de cliënt HBH1 of HBH2 hulp nodig heeft.

### *Conclusie*

Door bij de indicatiestelling geen rekening te houden met het onderscheid tussen HBH1 en HBH2 voor hulp in de huishouding, profiteert Amsterdam niet van de landelijke trend waarbij steeds vaker HBH1, en minder vaak HBH2 wordt geïndiceerd.

De zorgleveranciers leveren en declareren in veel gevallen HBH2-zorg, terwijl volgens de indicatiestelling van CIZ HBH1 voldoende zou zijn. De rekenkamer constateert dat de zorgleveranciers in Amsterdam, ongeacht inhoud van de indicatiestelling voor huishoudelijke hulp van CIZ, zelf bepalen of zij de goedkopere HBH1 hulp in zetten of de duurdere HBH2.

De rekenkamer komt tot het oordeel dat Amsterdam door de ongewijzigde indicatiestelling een kostenreductie op jaarbasis misloopt, die afhankelijk van de te hanteren uitgangspunten, ligt tussen de € 5,7 en € 7,7 miljoen op jaarbasis.

## **2.3 Conclusies**

De rekenkamer onderzocht in dit hoofdstuk of de overgang van huishoudelijke hulp van de AWBZ naar de Wmo goed verlopen is in 2007. De rekenkamer keek daarbij of de nieuwe Wmo-beschikkingen tijdig zijn afgegeven en of de wijze van indicatiestelling in vergelijking met de AWBZ niet is verslechterd.

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

- De gemeente heeft de overgang van het recht op huishoudelijk hulp van de AWBZ naar de Wmo voor de cliënten zo soepel mogelijk willen laten verlopen. Zij heeft dit gedaan door de lopende AWBZ-rechten (klasse en looptijd) zonder herindicatie om te zetten in Wmo-rechten.
- Er is geen structurele wijziging in de wijze van indiceren doorgevoerd bij de invoering van de Wmo. CIZ indiceert in Amsterdam voor de Wmo op een vergelijkbare wijze als voorheen voor de AWBZ. Het CIZ indiceert voor huishoudelijke hulp en zorgleveranciers mogen zelf bepalen of ze HBH1 (goedkope huishoudelijke hulp) of HBH2 (duurdere huishoudelijke hulp) inzetten. De zorgleveranciers factureren deze geleverde zorg en DZS betaalt vervolgens deze factuur.
- De overgang voor cliënten die Zin ontvingen is soepeler verlopen dan voor overgangsccliënten die een Pgb ontvingen via de AWBZ. De rekenkamer komt tot deze conclusie op basis van de onderstaande bevindingen:
  - DZS heeft voor cliënten met Zin de beschikkingen overgenomen en de cliënten behielden dezelfde zorgleverancier.
  - De overgangsccliënten met een Pgb moesten een aanvraagformulier en een kopie van een bank- of giroafschrift sturen naar DZS om in aanmerking te komen voor een Pgb in het kader van de Wmo.

- Bij 11% van de overgangsccliënten met een Pgb is de Wmo-beschikking te laat verstrekt (na de wettelijk voorgeschreven 1 januari 2008), terwijl de aanvraag wel volledig en tijdig (voor 1 januari 2008) was ingediend bij DZS. De belangrijkste reden daarvoor is dat DZS te laat een procedure is gestart om de vereiste informatie binnen te krijgen waarmee voor 1 januari 2008 een nieuwe Wmo-beschikking kon worden afgegeven.
- De nieuwe Wmo-clliënten met een Pgb krijgen gemiddeld minder uren geïndiceerd dan de AWBZ-overgangsccliënten. Het is niet duidelijk of het hier om een structurele of incidentele verslechtering gaat ten opzichte van de AWBZ.
- Er is onvoldoende functiescheiding tussen de onafhankelijke indicatiesteller (CIZ) en de zorgleveranciers in Amsterdam. Dit komt vooral tot uiting doordat zorgleveranciers, ongeacht inhoud van de indicatiestelling voor huishoudelijke hulp van CIZ, zelf mogen bepalen of zij de goedkopere HBH1 hulp in zetten of de duurdere HBH2.
- Doordat de gemeente Amsterdam bij de indicatie geen onderscheid maakt tussen HBH1 (goedkope huishoudelijke hulp) en HBH2 (duurdere huishoudelijke hulp) loopt de gemeente Amsterdam een geprognosticeerde kostenreductie van tussen de € 5,7 miljoen en € 7,7 miljoen mis.



### 3 Financieel beheer en bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

*Beheert de gemeente de financiële middelen voor huishoudelijke hulp in de Wmo op een adequate manier?*

De Wmo is een samenvoeging van 4 wetten: de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de Welzijnswet en onderdelen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet collectieve preventie volksgezondheidszorg (Wcpv). Gemeenten waren al voor de komst van de Wmo financieel verantwoordelijk voor woon- en vervoersvoorzieningen van de Wvg en het aanbod van welzijnsvoorzieningen uit de Welzijnswet. Een nieuwe taak voor de gemeente is het verstrekken van huishoudelijke hulp. Voorheen werd deze taak door het zorgkantoor uitgevoerd en viel de verstrekking daarvan onder de AWBZ.<sup>22</sup> De risico's en financiën van deze nieuwe taak zijn voor gemeenten ook nieuw. Bovendien hebben de individuele voorzieningen (huishoudelijke hulp, aanvullend openbaar vervoer, woonvoorzieningen en individuele vervoersvoorzieningen) een openeindekarakter, terwijl gemeenten voor de uitvoering van de Wmo gemaximaliseerde budgetten uit het gemeentefonds krijgen. Hierdoor dienen gemeenten tegenvallers in de Wmo zelf op te vangen, waarbij ze financiële meevallers mogen behouden. Dat is de reden dat de rekenkamer in dit hoofdstuk het financiële beheer van de huishoudelijke hulp door de gemeente Amsterdam onderzoekt.

In tabel 3.1 is voor dit hoofdstuk aangegeven welke aspecten de rekenkamer onderzoekt en waarover de rekenkamer een oordeel velt.

*Tabel 3.1 - Normenkader: onderwerpen en toetsaspecten*

| Onderwerp                                   | Toetsaspect   |
|---|---|
| Besteding en opbouw reserve (paragraaf 3.1) | <ul style="list-style-type: none"><li>• Besteding binnen de budgetten 2007 en 2008</li><li>• Opbouw Wmo-reserve</li></ul>                               |
| Risicoanalyse (paragraaf 3.2)               | <ul style="list-style-type: none"><li>• In kaart brengen en beperken financiële risico's</li></ul>  |
| Bedrijfsvoering (paragraaf 3.3)             | <ul style="list-style-type: none"><li>• Administratieve procedures</li><li>• Betrouwbaarheid managementinformatie</li><li>• Aansturing derden</li></ul> |

<sup>22</sup> De uitvoering van de AWBZ is sinds 1998 in handen van de zorgkantoren. Deze zijn door de gezamenlijke zorgverzekeraars in het leven geroepen. Zorgkantoren zijn zelfstandig werkende kantoren - nauw gelieerd aan de zorgverzekeraar ter plekke - die zorgvraag en zorgaanbod in een specifieke regio zo goed mogelijk op elkaar trachten af te stemmen.

### 3.1 Besteding Wmo-budget en opbouw reserve

De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf het financiële beheer van de huishoudelijke hulp voor de gemeente Amsterdam aan de hand van de volgende toetsaspecten:

- Besteding van het door het rijk overgedragen budget voor huishoudelijke hulp.
- Opbouw van een Wmo-reserve.
- Informatievoorziening aan de gemeenteraad.

#### 3.1.1 Besteding Wmo-budget huishoudelijke hulp

##### *Toetsaspect 'besteding Wmo-budget huishoudelijke hulp'*

*De gemeente voert de huishoudelijke hulp uit binnen het door het rijk overgedragen budget en de begroting. De gemeente heeft een goed inzicht in onder- of overbestedingen.*

Om een oordeel te vellen over dit toetsaspect analyseert de rekenkamer achtereenvolgens:

- De geraamde kosten voor huishoudelijke hulp ten opzichte van de inkomsten uit het gemeentefonds 2007 en 2008.
- De gerealiseerde uitgaven voor huishoudelijke hulp in 2007 en 2008.
- De werkelijke kosten voor huishoudelijke hulp ten opzichte van de geraamde bedragen 2007 en 2008.
- Verklaringen van onder- of overbesteding.

##### *Geraamde kosten huishoudelijke hulp en inkomsten gemeentefonds*

Gemeenten ontvingen voor de komst van de Wmo geld via het gemeentefonds voor de Wvg-voorzieningen en de welzijnsvoorzieningen. Nieuw is dat gemeenten met de komst van de Wmo ook geld voor de uitvoering van huishoudelijke hulp uit het gemeentefonds kregen. De huishoudelijke hulp werd tot 1 januari 2007 gefinancierd uit de AWBZ en betaald door het zorgkantoor. In totaal ontvingen gemeenten in 2007 € 1.218 miljoen extra uit het gemeentefonds voor het uitvoeren van de huishoudelijke hulp.<sup>23</sup> De middelen voor huishoudelijke hulp zijn aan het gemeentefonds toegevoegd in de vorm van een integratie-uitkering. Dit betekent dat deze middelen apart worden uitgekeerd van de rest van de middelen afkomstig uit het gemeentefonds, maar wel vrij besteedbaar zijn. Het rijk stelt jaarlijks ook een bedrag voor uitvoeringskosten van de Wmo via de integratie-uitkering uit het gemeentefonds beschikbaar. In 2007 was de storting in het gemeentefonds gebaseerd op de historische kosten voor de Wmo-voorzieningen. Het ijkjaar voor het startbudget Wmo was 2005. De middelen voor de huishoudelijke hulp uit de AWBZ zijn zonder financiële korting overgegaan naar de gemeenten.

---

<sup>23</sup> SCP, *Advies over het macro-budget huishoudelijke Wmo-hulp voor 2009*, uitgebracht aan het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen, april 2008, p. 8.



Voor hulp bij het huishouden kreeg Amsterdam in 2007 in totaal € 50,8 miljoen<sup>24</sup> uit het gemeentefonds en in 2008 € 62,7 miljoen<sup>25</sup>. Dit bedrag is inclusief een uitkering voor uitvoeringskosten 2007 van € 1,7 miljoen<sup>26</sup>.

Het budget uit het gemeentefonds voor 2008 viel voor Amsterdam hoger uit, doordat vanaf 2008 bij de verdeling het objectieve kostenmodel is gehanteerd. Het betreffende verdeelmodel houdt rekening met een aantal factoren dat van belang is voor de te verwachten kosten voor huishoudelijke hulp van gemeenten, gericht op een zo goed mogelijke, objectieve verdeling van het beschikbare budget over de gemeenten. Deze factoren zijn:

- langdurig laag inkomen (aantal bijstandsgerechtigden);
- uitkeringsontvangers (arbeidsongeschikten/gehandicapten, chronisch zieken);
- leeftijdsopbouw van de bevolking (vooral ouderen boven de 65 jaar);
- de samenstelling van huishoudens (alleenstaanden, gehuwden, of samenwonenden).<sup>27</sup>

Tabel 3.2 geeft inzicht in de inkomsten die de gemeente Amsterdam in 2007 en 2008 kreeg vanuit het rijk om de huishoudelijke hulp uit te voeren. Tevens zijn de voor die jaren begrote kosten voor huishoudelijke hulp opgenomen.

*Tabel 3.2 - Overzicht inkomsten en begrote kosten hulp bij het huishouden (HBH) Amsterdam in miljoen euro's*

| Jaar | Inkomsten HBH gemeentefonds <sup>28</sup> | Begrote kosten HBH   | Benutting toegekend budget HBH (op begrotingbasis) |
|------|---|----------------------|--|
| 2007 | € 50,8                                    | € 50,7 <sup>29</sup> | 100%   |
| 2008 | € 62,7                                    | € 48,6 <sup>30</sup> | 78%  |

Tabel 3.2 toont dat de begrote kosten van de gemeente Amsterdam voor huishoudelijke hulp voor 2008 een stuk lager zijn dan de uitkering uit het gemeentefonds voor de huishoudelijke hulp.

<sup>24</sup> Ministerie van BZK, circulaire gemeentefonds van 18 september 2007 (€ 49.103.219) en uitvoeringskosten (€ 1.668.523).

<sup>25</sup> Ministerie van BZK, circulaire gemeentefonds van 20 mei 2008 (€ 68.469.502) verminderd met de AWBZ-subsidies (€ 5.043.518) en een uitkering voor vervoersvoorzieningen bij verpleeghuizen (€ 715.885).

<sup>26</sup> Bijdrage uitvoeringskosten Wmo uit gemeentefonds overeenkomstig analyse DZS.

<sup>27</sup> Ministerie van VWS, Brief DMO-CB-U-2740486, *Stand van zaken financieringsmodel Wmo en VNG-conferentie*, Kamerstuk, 11 januari 2007.

<sup>28</sup> Bedragen voor hulp bij de huishouding, inclusief uitvoeringskosten, volgens de gemeentefondscirculaires. Hierin zijn niet opgenomen bedragen voor subsidiegelden AWBZ van circa € 5 miljoen per jaar.

<sup>29</sup> Het betreft hier de geactualiseerde begrotingcijfers zoals die in het jaarverslag 2007 van DZS ter vergelijking zijn opgenomen. Dit bedrag is inclusief de apparaatskosten en inclusief de inkomsten van eigen bijdragen.

<sup>30</sup> Het betreft hier de geactualiseerde begrotingcijfers zoals die in het jaarverslag 2008 ter vergelijking zijn opgenomen. Het bedrag is inclusief apparaatskosten (€1.142.660), beheer keten (€1.700.000) en inkomsten van eigen bijdragen. De bedragen zijn afkomstig uit tabel 3.4.

### *Gerealiseerde uitgaven huishoudelijke hulp*

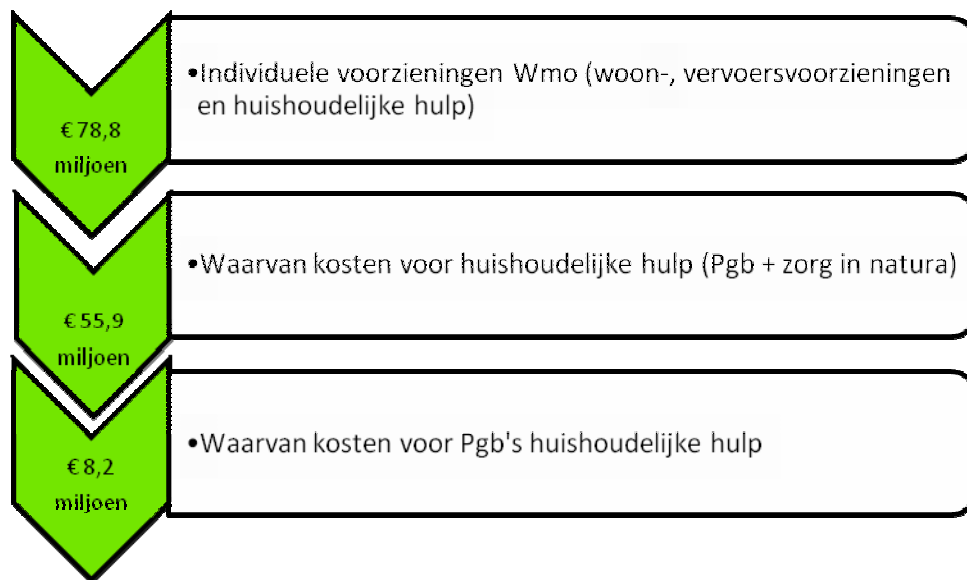
Aan de totale Wmo (wonen, welzijn en zorg) wilde de gemeente Amsterdam in 2007 € 243 miljoen euro besteden. In hoeverre dat daadwerkelijk is gebeurd, is niet bekend omdat de gemeente niet rapporteert over de totale Wmo-kosten.<sup>31</sup>

Wel is bekend dat van de totale Wmo-uitgaven de gemeente in 2008 € 78,8 miljoen besteedde aan individuele voorzieningen, zoals woonvoorzieningen (bijvoorbeeld traplift), vervoersvoorzieningen (bijvoorbeeld scootmobiel) en huishoudelijke hulp.<sup>32</sup> Van de individuele voorzieningen die de gemeente via de Wmo verstrekt, besteedt zij de meeste middelen aan huishoudelijke hulp (€ 55,9 miljoen).<sup>33</sup>

Het merendeel van de individuele voorzieningen verstrekt de gemeente via zorg in natura, dat wil zeggen dat de burger hulp krijgt via een door de gemeente gecontracteerde zorgaanbieder. Een andere mogelijkheid is een Pgb, waarbij een burger een geldbedrag ontvangt om naar eigen voorkeur een voorziening in te kopen. Het Pgb wordt het meeste gebruikt om de voorziening huishoudelijke hulp in te kopen.

Figuur 3.1 geeft de gerealiseerde uitgaven voor huishoudelijke hulp schematisch weer.

*Figuur 3.1 - Gerealiseerde werkelijke kosten individuele voorzieningen 2008, gemeente Amsterdam*



<sup>31</sup> Van het jaarlijkse budget wordt rond de € 140 miljoen uitgegeven door de Dienst Zorg en Samenleven en het restant ervan door de stadsdelen.

<sup>32</sup> Gemeente Amsterdam, *Jaarrekening 2008 van de Dienst Zorg en Samenleven*, 31 januari 2009, p. 32 na verrekening van de eigen bijdrage en exclusief de verstrekkingen aanvullend openbaar vervoer.

<sup>33</sup> Dit bedrag is exclusief de inkomsten uit eigen bijdragen, maar inclusief: € 43.655.791 voor zorg in natura (HBH1 en HBH2), € 8.283.158 voor HBH Pgb, € 2.915.612 voor beheer van de keten (Agis, accountantskantoor Dubois & Co, BMC, etc.) en € 1.142.660 (apparaatskosten).

Figuur 3.1 laat zien dat de gemeente Amsterdam in 2008 € 8,2 miljoen (9% van de individuele voorzieningen Wmo) aan Pgb's verstrekke voor huishoudelijke hulp.<sup>34</sup> Dit geld ging in 2008 naar in totaal 2.798 budgethouders in Amsterdam.

*Werkelijke kosten huishoudelijk hulp ten opzichte van de begroting en uitkering gemeentefonds*

De rekenkamer is ook nagegaan of de verantwoorde uitgaven voor de huishoudelijke hulp binnen de geraamde budgetten zijn gebleven. We hebben daarvoor gebruik gemaakt van de bedragen in de beheersbegroting en aan de jaarrekening ten grondslagliggende specificaties, die wij van DZS hebben ontvangen. De gegevens hebben we samengevat in de volgende tabel.

*Tabel 3.3 - Overzicht inkomsten gemeentefonds, begrote en werkelijke kosten hulp bij het huishouden (HBH) in Amsterdam in miljoen euro's*

| Jaar | Inkomsten gemeentefonds HBH | Begrote kosten HBH  | Werkelijke kosten HBH | Werkelijke benutting van het begrote bedrag HBH | Werkelijke benutting uitkering gemeentefonds HBH |
|------|-----------------------------|---|-----------------------|---|--|
|      |                             | De eigen bijdrage van de cliënten is in mindering gebracht op deze bedragen |                       |   |  |
| 2007 | € 50,8                      | € 50,7 <sup>35</sup>  | € 50,3                | 99%   | 99%  |
| 2008 | € 62,7                      | € 48,6 <sup>36</sup>  | € 48,5                | 100%  | 77%  |

Uit de tabel blijkt dat de gemeente, zowel in 2007 als in 2008, binnen de begroting is gebleven. Ten opzichte van de uitkering van het gemeentefonds zijn de werkelijke uitgaven voor huishoudelijke hulp evenwel aanzienlijk lager. In 2008 is hiervan 77% daadwerkelijk uitgegeven. Overigens is er op ook op landelijk niveau sprake van onderbesteding. Gemeenten besteden niet al het uit het gemeentefonds toegekende budget voor huishoudelijke hulp. Uit een rapport van het SCP uit 2008 blijkt dat gemeenten gemiddeld 81% van het hun in 2007 toegekende budget hebben gebruikt.<sup>37</sup>

Tabel 3.4 laat een onderbouwing zien van de werkelijke kosten die Amsterdam maakte voor huishoudelijke hulp in 2007 en 2008.

<sup>34</sup>Gemeente Amsterdam, *Jaarrekening 2008 van de Dienst Zorg en Samenleven*, 31 januari 2009, p. 19 en 32.

<sup>35</sup> Het betreft hier de begrote kosten zoals die in de beheersbegroting 2007 van de gemeente waren opgenomen. Dit bedrag is inclusief de apparaatskosten en de inkomsten uit de eigen bijdragen.

<sup>36</sup> Gemeente Amsterdam, *Actualisatie begroting 2008*. Het bedrag is inclusief apparaatskosten (€ 1.142.660) en beheer keten (€ 1.700.000) en de inkomsten uit de eigen bijdragen.

<sup>37</sup> SCP, *Advies over het macrobudget huishoudelijke Wmo-hulp voor 2009*, uitgebracht aan het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen, april 2008, p. 21.

Tabel 3.4 - Ontwikkeling kosten en inkomsten HBH in Amsterdam in 2007-2008

|                               | Kosten en inkomsten<br>Jaarrekening<br>2007 | Kosten en inkomsten<br>Jaarrekening<br>2008 | Verschil 2007-2008  |            |
|-------------------------------|---|---|---------------------|------------|
|                               |   |   | absoluut            | %          |
| Pgb                           | € 7.841.680                                 | € 8.283.158                                 | € 441.478           | 6%         |
| Zorg in Natura                | € 46.547.807                                | € 43.655.791                                | -€ 2.892.016        | -6%        |
| <b>Totale kosten</b>          | <b>€ 54.389.487</b>                         | <b>€ 51.938.949</b>                         | <b>-€ 2.450.538</b> | <b>-5%</b> |
| Eigen bijdrage CAK (af)       | -€ 7.445.874                                | -€ 7.500.706                                | -€ 54.832           | 1%         |
| <b>Netto kosten HBH Wmo</b>   | <b>€ 46.943.613</b>                         | <b>€ 44.438.243</b>                         | <b>-€ 2.505.370</b> | <b>-5%</b> |
| Apparaatskosten Amsterdam     | € 883.140                                   | € 1.142.660                                 | € 259.520           | 29%        |
| HBH beheer keten              | € 3.386.358 <sup>38</sup>                   | € 2.915.612 <sup>39</sup>                   | -€ 470.746          | -14%       |
| Vrijgevallen reservering Agis | -€ 881.097                                  |   | € 881.097           | -100%      |
| <b>Totale kosten</b>          | <b>€ 50.332.014</b>                         | <b>€ 48.496.515</b>                         | <b>-€ 1.835.499</b> | <b>-4%</b> |

In de jaarrekening 2007 verantwoordt DZS een bedrag van € 7.841.680 aan werkelijke kosten voor Pgb's. De rekenkamer constateert dat de werkelijke kosten voor Pgb's in 2007 minder bedroegen, namelijk € 7.156.759. Dit verschil wordt grotendeels veroorzaakt doordat DZS over 2007 een bedrag van - € 881.097 reserveerde voor een nabetaling aan zorgkantoor Agis. Deze reservering laat DZS in de jaarrekening 2008 volledig vrijvallen. Op basis hiervan concludeert de rekenkamer dat de jaarrekening 2007 van DZS achteraf een reservering bevat die niet nodig bleek te zijn.

Daarnaast is de eigen bijdrage in de jaarrekeningen 2007 en 2008 gebaseerd op een te hoge inschatting van de opbrengsten van de eigen bijdragen. Voor beide jaren gezamenlijk is € 14,9 miljoen aan eigen bijdrage in de jaarrekening opgenomen, terwijl tot juni 2009 € 12,1 miljoen daadwerkelijk is geïnd. Vanwege een werkachterstand bij CAK en het hierdoor laat beschikbaar komen van hun managementrapportages heeft de gemeente de geschatte inkomsten uit de eigen bijdragen opgenomen in de jaarrekeningen. In juni 2009 beschikte de gemeente nog niet over een definitieve afrekening van CAK, waarbij voor de gemeente onbekend is in hoeverre de resterende eigen bijdragen van € 2,8 miljoen volledig kan worden geïnd.<sup>40</sup>

Tabel 3.4 laat verder zien dat de kosten voor huishoudelijke hulp zoals opgenomen in de jaarrekening 2007 en 2008 zijn gedaald. De kostendaling is niet uniform verdeeld over de verschillende kostensoorten. De kosten voor huishoudelijke hulp in de vorm van Pgb's stijgen in 2008 met 6%. Gezien de stijging van het aantal budgethouders van 2.167 (2007) naar 2.798 (2008) betekent dit wel dat het gemiddelde Pgb in 2008 gedaald is ten opzichte van 2007. Ook de apparaatskosten voor de uitvoering van de huishoudelijke hulp zijn ten opzichte van 2007 in 2008 gestegen met 29%. Echter bij de kosten voor zorg in natura is een

<sup>38</sup> Dit bedrag bestaat uit € 1.293.798 (HBH onderzoek en advies) en € 2.092.560 (HBH indicaties)

<sup>39</sup> Dit bedrag bestaat uit € 915.612 (HBH onderzoek en advies) en € 2.000.0000 (HBH indicaties)

<sup>40</sup> E-mail Financiële administratie DZS d.d. 15 juni 2008: openstaande vordering € 2.846.540.

daling van 6% te zien. Deze daling is redelijk in lijn met de daling van het aantal zorguren van 2,1 miljoen (2007) naar 2,0 miljoen (2008). Verder zijn de kosten die nodig zijn voor het beheer van de zogenaamde 'HBH-keten' (gedacht kan worden aan kosten voor externen zoals: SVB, Agis, CIZ en het accountantskantoor) ten opzichte van 2007 gedaald met 14%.

#### *Conclusie kostenontwikkeling in relatie tot beschikbare middelen uit gemeentefonds en begroting en jaarrekening 2007 en 2008*

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Amsterdam in 2008 het ontvangen budget uit het gemeentefonds niet volledig heeft benut. Van het voor 2008 ontvangen bedrag van € 62,7 miljoen uit het gemeentefonds voor huishoudelijke hulp, is in de begroting € 48,6 miljoen ingezet voor hulp bij de huishouding en het restant van € 14,1 miljoen is binnen de begroting toegewezen aan andere gemeentelijke taken. Een eenduidig overzicht waarvoor de betreffende resterende gemeentefondsmiddelen zijn ingezet, is niet aanwezig. Wel is duidelijk dat deze middelen zijn benut voor de financiële dekking van zowel structurele als incidentele activiteiten.

Verder concludeert de rekenkamer dat de Wmo-taak voor huishoudelijke hulp in 2007 en 2008 is gerealiseerd binnen de budgetten die daarvoor in de begroting beschikbaar zijn gesteld. In 2007 was er een positief saldo van € 0,4 miljoen en in 2008 van € 0,1 miljoen.

### **3.1.2 Opbouw reserve**

#### *Toetsaspect 'opbouw reserve'*

*De gemeenteraad bouwt een reserve voor de Wmo op. De gemeente onderbouwt hoe hoog deze reserve minimaal en maximaal zal bedragen.*

De achterliggende gedachte van dit toetsaspect is, dat zowel het SCP als de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gemeenten adviseren hun eventuele overschotten van 2007 te reserveren voor de Wmo van volgend jaar en verder.<sup>41</sup> Redenen hiervoor zijn:

- Veel zorgleveranciers hebben hun diensten tegen een te laag tarief aangeboden en komen daar nu op terug. Het ligt in de lijn der verwachting dat de tarieven en dus ook de kosten voor huishoudelijke hulp bij nieuwe aanbesteding zullen stijgen.
- De wetswijziging per 2010 vermindert de mogelijkheid om alphahulpen in te zetten, waardoor de uurtarieven van zorgleveranciers zullen stijgen. Dit kan een kostenverhogend effect hebben op de huishoudelijke hulp.

De rekenkamer is nagegaan of de genoemde redenen ook voor Amsterdam van toepassing zijn. De gemeente Amsterdam vergoedt in 2009 voor de HBH2-zorg een gemiddeld tarief van € 22,54. Uit de jaarrekening van één van de grootste Amsterdamse zorgleveranciers blijkt dat zij in 2008 de thuiszorg kostendekkend exploiteren.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> SCP, *Advies over het macro-budget huishoudelijke Wmo-hulp voor 2009*, april 2008.

<sup>42</sup> Stichting Cordaan Groep, jaarrekening 2008, p117, waarbij de stichting een positief financieel resultaat behaalde in het segment Thuiszorg in 2008.

Verder constateert de rekenkamer dat in Amsterdam de zorgleveranciers voor 81% de duurdere HBH2-zorg leveren. Dit in tegenstelling tot in de rest van het land waarbij gemiddeld circa 33% HBH2-zorg wordt verleend.<sup>43</sup> Voor het verlenen van HBH1-zorg maken de zorgleverancier veelal gebruik van goedkope alphahulpen. Door de wetswijziging is dit met ingang van 2010 niet meer toegestaan. De rekenkamer gaat er vanuit dat in Amsterdam de kostprijs minder zal stijgen dan in de rest van het land, omdat in Amsterdam relatief weinig HBH1-zorg wordt verleend.

Verder constateert de rekenkamer dat in 2008 circa € 14,1 miljoen van de uitkering uit het gemeentefonds bestemd voor de huishoudelijke hulp, door de gemeente is ingezet voor andere gemeentelijke taken, omdat die middelen niet voor de uitvoering van de Wmo-taak hulp bij de huishouding nodig zijn. Voor zover deze middelen in de begroting niet voor structurele uitgaven worden ingezet, kunnen die middelen als buffer gelden voor toekomstige kostenuitgaven voor de hulp bij de huishouding als gevolg van bijvoorbeeld meer gebruik, hogere tarieven of lagere eigen bijdragen van HBH-cliënten.

#### *Vorming Wmo-reserve*

Bij de invoering van de Wvg in 1994 heeft Amsterdam besloten om een egalisatiereserve op te bouwen om fluctuaties in de openeindregeling op te vangen. De Wvg-begroting werd namelijk met 10 tot 20% overschreden door onder andere plotselinge vraagtoename onder invloed van de ingezette kwaliteitsverbetering. Op basis van deze ervaring heeft de gemeenteraad besloten om een 'reserve voor slechte tijden' van 10% aan te leggen om een dergelijke vraagtoename op te kunnen vangen zonder direct te hoeven bezuinigen. Deze beleidslijn is doorgetrokken bij de invoering van de Wmo omdat de huishoudelijke hulp hetzelfde financiële (openeinde)karakter heeft als de Wvg. In 2007 is de Wvg-reserve opgegaan in de Wmo-reserve. De gemeenteraad heeft niet bepaald hoe hoog de reserve minimaal dient te worden.

Na het bereiken van de maximale egalisatiereserve (10% van het Wmo-budget), vloeit het meerdere van de niet bestede middelen terug naar de algemene dienst, tenzij de raad anders beslist en deze middelen in het kader van de Wmo herinzet. In 2007 is na een discussie in de raadscommissie Zorg een deel van de niet bestede middelen teruggevloeid naar de algemene dienst. Dit is toegelicht in het *Jaarverslag 2007 DZS*:

*Ultimo 2007 is het maximale toegestane bedrag toegevoegd aan de Wmo-egalisatiereserve. Deze komt hiermee op de beoogde omvang van € 11,4 miljoen. De grootste oorzaak voor de hogere vrijval zijn afwikkelingsverschillen uit oude jaren en vrijval van bedragen die restant werden gehouden om voorziene risico's te kunnen opvangen die uiteindelijk niet nodig waren.<sup>44</sup>*

---

<sup>43</sup> SCP, Tweede tussenrapportage Wmo-evaluatie, 2008 pag 35.

<sup>44</sup> Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2007 DZS*, p. 30.

In 2008 is de egalisatiereserve gemaximaliseerd tot € 11,7 miljoen. Tabel 3.5 geeft een overzicht van de toekomstige ontwikkeling van de Wmo-reserve in Amsterdam.

Tabel 3.5 - Wmo-egalisatiereserve (bedragen x 1.000), gemeente Amsterdam

|                   | Werkelijk    |            |              | Prognose   |            |            |            |
|-------------------|--------------|------------|--------------|------------|------------|------------|------------|
| Stand ultimo 2007 | Dotatie 2008 | Stand 2008 | Dotatie 2009 | Stand 2009 | Stand 2010 | Stand 2011 | Stand 2012 |
| € 11.303          | € 239        | € 11.542   | € 242        | € 11.784   | € 11.784   | € 11.784   | € 11.784   |

Bron: DZS, jaarrekening 2008, maart 2009

DZS verwacht dat de Wmo-reserve eind 2009 € 11,8 miljoen bedraagt.

#### *Conclusie opbouw reserve*

Het verstrekken van hulp bij de huishouding via de Wmo is een opneinderegeling. Om mogelijke toekomstige tekorten op te vangen heeft de gemeente een reserve Wmo ingesteld, waarvan de maximale omvang 10% mag bedragen van de jaarlijkse begrote uitgaven. Eind 2008 bedroeg de reserve € 11,5 miljoen, zijnde het door de gemeenteraad vastgestelde maximum. De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad geen minimumomvang voor de reserve heeft vastgesteld. De rekenkamer vindt, gelet op het feit dat het een opneinde regeling betreft, een bestemmingsreserve van maximaal 10% van het jaarlijkse uitgaventotaal te verdedigen.

De rekenkamer verwacht evenwel dat de reserve de komende jaren niet hoeft te worden aangesproken vanwege tariefstijging bij de zorgleveranciers. Dit omdat de Amsterdamse zorgleveranciers in 2008 kostendekkende tarieven hebben. Ook is de verwachte kostenstijging vanwege de wetswijziging om per 1 januari 2010 geen gebruik meer te mogen maken van alphahulpen, vermoedelijk gering. De rekenkamer gaat er namelijk van uit dat alphahulpen slechts beperkt worden ingezet in Amsterdam, vanwege het grote aandeel geleverde HBH2-zorg.

Verder constateert de rekenkamer dat de uitkering uit het gemeentefonds voor huishoudelijke hulp in 2008 circa € 14 miljoen hoger was, dan de begrote kosten voor huishoudelijke hulp. Zolang die middelen niet voor structurele doeleinden in de begroting aan gemeentelijke taken zijn toegewezen, kunnen die middelen in de begroting worden benut om eventueel te verwachten kostenstijgingen op te vangen.

### 3.2 Risicoanalyse

De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf het financiële beheer van de huishoudelijke hulp voor de gemeente Amsterdam door te kijken naar de structurele risico analyse.

#### *Toetsaspect 'risico analyse'*

*De gemeente brengt financiële risico's structureel in kaart en streeft ernaar om financiële risico's voor individuele voorzieningen te beperken.*

Vóór de invoering van de Wmo hebben medewerkers van het Wmo-servicecentrum in oprichting, als onderdeel van DMO, op basis van informatie vanuit het Rijk en de VNG een risicoanalyse opgesteld. In G4-verband en in werkgroepen van de VNG was Amsterdam nauw betrokken bij de totstandkoming van het verdelingsmodel van de Wmo. De gemeente was daarmee op de hoogte van de financiële gevolgen en risico's van de overdracht van deze AWBZ-taak. Het college heeft op 11 juli 2006 besloten om de Wmo-verordening vrij te geven voor inspraak. Aan dit besluit lag de notitie *Collegebesluit Aanpak en uitvoering Huishoudelijke Verzorging (HHV)* ten grondslag. In deze notitie zijn de financiële consequenties en risico's uiteengezet rondom:

- het invoeringsbudget;
- de apparaatskosten;
- het verlenen van zorg, waarbij specifieke aandacht was voor het openeindekarakter van de regeling.

Risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik van Pgb's werden niet onderkend. In de notitie werd voorgesteld om budgethouders zich niet te laten verantwoorden over Pgb's tot € 5.000, zodat de burger overbodige administratieve rompslomp werd bespaard zonder dat er financiële consequenties zouden zijn voor de verstrekkingkosten.<sup>45</sup> In de Wmo-regelgeving is dit voorstel niet overgenomen. DZS geeft bij de ambtelijke reactie aan dat zij dit punt juist heeft laten vervallen vanwege het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Uiteindelijk is volgens DZS gekozen voor de minst risicovolle optie, namelijk de bestaande AWBZ-praktijk zoveel mogelijk overnemen. Concreet betekent dit dat overgangsccliënten niet werden geherïndiceerd en dat de zorgleveranciers op HBH2-niveau zorg mogen verlenen. In 2007 en 2008 hebben zorgleveranciers overigens ook zorg geleverd op het goedkopere HBH1-niveau.

Met de uitvoering van de Wmo zegt DZS meer expertise te hebben opgebouwd, waardoor zij in een eerder stadium trends en risico's kunnen onderkennen. In de risico's van de begrotingen en jaarrekeningen van DZS ligt de nadruk op het openeindekarakter van de regeling. Voor het jaar 2008 zijn de Wmo-gelden in het gemeentefonds verdeeld op basis van een nieuwe systematiek, waarbij meer rekening is gehouden met de demografische opbouw van een stad. In 2008 ontving de gemeente Amsterdam voor de Wmo € 68 miljoen uit het gemeentefonds, een stijging van € 12,1 miljoen.

#### *Conclusie risico-analyse*

Voorafgaand aan de invoering van de Wmo heeft DZS de omvangrijkste risico's in beeld gebracht en ernaar gestreefd om daarmee financiële risico's voor individuele voorzieningen te beperken. De rekenkamer constateert echter dat de gemeente in de beleidsstukken geen expliciete aandacht besteedde aan het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik van Pgb-houders.

---

<sup>45</sup> College Burgemeester en Wethouders, *Collegebesluit Aanpak en uitvoering Huishoudelijke Hulp (HHV)*, Beperkt Kabinet, 11 juli 2006, pagina 3.



### 3.3 Bedrijfsvoering

De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf of de gemeente Amsterdam de bedrijfsvoering adequaat heeft georganiseerd. Hierbij hebben we de volgende aspecten onderzocht.

- DZS heeft de regelgeving vertaald in administratieve procedures voor de uitvoering.
- De uitvoeringsorganisatie kan gebruik maken van actuele en juiste (management)informatie over huishoudelijke hulp.
- De gemeente maakt heldere afspraken met externe organisaties die onderdelen van het Wmo-proces voor huishoudelijke hulp uitvoeren. Ook houdt de gemeente voldoende zicht op de uitvoering, waardoor financiële risico's zoveel mogelijk beperkt worden. De verantwoording van de organisaties is conform de afspraken.

#### 3.3.1 Administratieve procedures

*Toetsaspect 'administratieve procedures'*

*De gemeente heeft de Wmo-regelgeving uitgewerkt in administratieve procedures.*

De Wmo-verordening is nader uitgewerkt in een *Nadere Regels voor de algemene vervoersvoorzieningen en de individuele voorziening uit de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning* en de *Beleidsregels voor de voorzieningen uit de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning*. Deze regelgeving lichten we toe in hoofdstuk 4. In deze paragraaf richten we ons op de uitwerking van de regelgeving in meer administratieve procedures. Onder administratieve procedures verstaat de rekenkamer documenten met daarin een beschrijving van de handelingen die nodig zijn om de regelgeving toe te passen in de uitvoering.

DZS kent 4 administratieve procedures die voor huishoudelijke hulp relevant zijn:

1. Administratieve Organisatie Pgb.
2. Normenkader AO/IC Hulp bij het Huishouden.
3. Werkinstructies DZS.
4. Werkinstructie Verantwoording Pgb HBH 2008.

Hieronder lichten we de administratieve procedures toe.

##### *Administratieve Organisatie Pgb*

DZS heeft een extern bureau opdracht gegeven om op een schematische wijze de administratieve organisatie van de hoofdprocessen rondom Pgb's te beschrijven. In maart 2007 is het concept opgeleverd, dat door de manager Bedrijfsvoering is geaccordeerd. Een definitieve beschrijving heeft DZS niet ontvangen. Per onderdeel van het proces worden de verschillende activiteiten, de verantwoordelijke functionaris en de output beschreven.

##### *Normenkader AO/IC Hulp bij het Huishouden*

Het normenkader beschrijft de eisen die worden gesteld aan de bedrijfsvoering van de zorgleveranciers, waarmee DZS achteraf kan toetsen of de hulp bij de huishouding terecht door de zorgleveranciers bij DZS is gedeclareerd. Het normenkader bevat ook instructies voor de controle en de weging van de controleresultaten. Daarnaast geeft het aan wanneer DZS

overgaat tot het opleggen van sancties. DZS heeft dit normenkader opgesteld in januari 2008, tijdens het proces van aanbesteding.

#### *Werkinstructies DZS voor Pgb's*

DZS heeft de werkinstructies in augustus 2008 opgesteld. De werkinstructies bestaan uit 45 instructies die betrekking hebben op het gehele proces van Pgb-aanvraag tot en met het opstellen van de eindbeschikking. De lezer van de instructies wordt uitgebreid geïnformeerd over de te doorlopen stappen in het Pgb-registratiesysteem (ISA4ALL).

#### *Werkinstructie Verantwoording Pgb HBH 2008*

Deze werkinstructie dateert van begin 2009. In deze werkinstructie is voor de medewerkers van DZS die belast zijn met de controle van de Pgb-verantwoordingen over het jaar 2008 de werkwijze uiteengezet. De werkinstructie geeft medewerkers inzicht in:

- Welke Pgb-verantwoordingen moeten worden gecontroleerd.
- Hoe binnengekomen verantwoordingen moeten worden afgehandeld.
- Hoe te handelen wanneer een budgethouder niet reageert op een verantwoordingsverzoek of wanneer informatie onvolledig is.
- Hoe om te gaan met budgethouders die hun salarisadministratie laten voeren door de SVB.

De rekenkamer rapporteert in hoofdstuk 6 over de naleving van deze werkinstructie.

#### *Conclusie Administratieve procedures*

DZS heeft de Wmo-regelgeving uitgewerkt in administratieve procedures. Voor de administratieve procedures die betrekking hebben op de verstrekking van huishoudelijke zorg in natura is dit tijdig, dat wil zeggen voor de aanbesteding, gebeurd. De rekenkamer constateert dat DZS de administratieve procedures rond de Pbg gaandeweg verder heeft verfijnd, maar dat bij aanvang van de Wmo (1 januari 2007) er nog geen procedures voor handen waren.

### **3.3.2 Betrouwbaarheid managementinformatie**

#### *Toetsaspect 'betrouwbaarheid managementinformatie'*

*De uitvoeringsorganisatie kan gebruik maken van actuele en juiste informatie over huishoudelijke hulp.*

DZS heeft voor de interne sturing en de externe verantwoording in 2007 een managementinformatiesysteem ontwikkeld. Het managementinformatiesysteem is een Excel-bestand en draagt de naam *Monitor Wmo Uitvoering*. De monitor geeft informatie over:

- De bedrijfs- en uitvoeringskosten die samenhangen met de Wmo.
- De collectieve vervoersvoorzieningen (AOV).
- De woonvoorzieningen.
- De individuele vervoersvoorzieningen.
- Hulp bij het huishouden.

De monitor geeft de volgende informatie over hulp bij het huishouden:

- Het aantal primaire besluiten HBH.
- De kosten van zorg in natura waarbij onderscheid is gemaakt tussen HBH1 en HBH2.
- Het bedrag aan uitgekeerde Pgb's.
- De opgelegde eigen bijdrage.
- De binnengekomen klachten, gegronde en ongegronde klachten, als percentage van het aantal verstrekkingen.
- Totaal aantal CIZ-indicaties voor alle categorieën (vervoer, wonen en hulp bij huishouden), onderscheiden naar soort procedure (direct, verkort, standaard, uitgebreid, vervallen en afgebroken).

De rekenkamer constateert dat de monitor geen inzicht geeft in 2 belangrijke prestatie-indicatoren: de doorlooptijden en het aantal (gedeeltelijke) teruggevorderde Pgb's.

DZS actualiseert de gegevens in de monitor maandelijks en eens per kwartaal wordt de monitor met een oplegnotitie verspreid onder het management. De informatie is afkomstig uit verschillende bronnen, waaronder:

- de financiële administratie;
- het CIZ;
- het registratiesysteem voor Pgb's.

#### *De financiële administratie*

De financiële administratie levert informatie over de kosten van zorg in natura, de Pgb's en de terug te ontvangen eigen bijdragen van cliënten. De eigen bijdragen worden voor DZS door het CAK geïnd. De informatie van het CAK is niet actueel waardoor in de monitor een geprognosticeerd bedrag aan eigen bijdragen is opgenomen (zie verder paragraaf 3.3.3 Aansturing derden).

#### *CIZ*

Het CIZ stelt de indicaties voor DZS vast en verstrekt ook managementinformatie aan DZS in de vorm van een rapportage *Managementinformatie Wmo*. Het CIZ is in 2007 overgestapt naar een ander registratiesysteem, waardoor DZS tot juli 2008 geen betrouwbare informatie van het CIZ ontving. Hoewel DZS de informatie van het CIZ in juli 2008 betrouwbaar acht, bevat deze managementinformatie geen informatie over de doorlooptijden van de indicatiestelling. De rapportage over december 2008 bevat wel informatie over de doorlooptijden, maar de vermelde doorlooptijdcategorieën verschillen met de contractueel afgesproken doorlooptijdcategorieën. Hierdoor is DZS niet in staat om vast te stellen of het CIZ de indicaties stelt binnen de overeengekomen doorlooptijd. In hoofdstuk 5 besteedt de rekenkamer aandacht aan de afspraken over de doorlooptijden tussen DZS en het CIZ (tabel 5.5).

### *Registratiesysteem voor Pgb's*

Bij de oprichting van DZS is de keuze gemaakt om geen maatwerkpakket aan te schaffen voor de registraties en het automatiseren van het werkproces van Pgb's, maar om het bestaande subsidiesysteem van DMO (ISA4ALL) aan te passen zodat daar ook Pgb's mee kunnen worden geregistreerd. De rekenkamer heeft geen analyses van DZS aangetroffen waaruit blijkt dat de toekomstige proces- en informatiebehoefte is geïnventariseerd en waarbij is onderzocht of de benodigde informatie aan ISA4ALL kan worden ontleend. De rekenkamer vindt dat het systeem of de wijze waarop het nu is ingericht, niet geschikt is voor het registreren en het automatiseren van het werkproces van Pgb's. De rekenkamer constateerde de volgende tekortkomingen.

- Medewerkers van DZS kunnen maar zeer beperkt zelf (management)informatie verkrijgen uit ISA4ALL. Voor de informatievoorziening zijn de medewerkers op dit moment (juni 2009) afhankelijk van de beheerder ISA4ALL. Ingediende verzoeken hebben een doorlooptijd van (meer dan) 2 weken. Bovendien kan de systeembeheerder niet alle informatie uit ISA4ALL verkrijgen, maar is daarbij aangewezen op de leverancier van ISA4ALL.
- Niet alle relevante informatie kan worden geregistreerd in het systeem, bijvoorbeeld de datum van ontvangst van aanvullende informatie van een cliënt of het gebruik maken van een bemiddelingsbureau door een cliënt. Door het ontbreken van deze informatie kunnen geen analyses worden gemaakt over bijvoorbeeld doorlooptijden of bemiddelingsbureaus.
- Informatie in ISA4ALL is niet beveiligd tegen overschrijven. Hierdoor is bijvoorbeeld onduidelijk of een tweede rappelbrief ook daadwerkelijk is geschreven en verstuurd.
- Het systeem dwingt een eenduidige invoer van gegevens niet af. De medewerker heeft de keuze om hetzelfde gegeven op verschillende plaatsen in het systeem te registreren. Een voorbeeld hiervan is dat informatie over de geïndiceerde zorgklasse van de cliënt in 2 verschillende velden blijkt te zijn opgeslagen.
- In het systeem ontbreken waarschijnlijkheidscontroles zodat bijvoorbeeld een onjuiste beschikkingsdatum kan worden ingevoerd zonder dat dit gesignaleerd en gecorrigeerd wordt.
- ISA4ALL beschikt maar in een zeer beperkte mate over signaleringslijsten, waardoor het systeem niet geschikt is om de voortgang van de Pgb-processen te bewaken.

De rekenkamer is van mening dat de huidige inrichting van ISA4ALL er voor zorgt dat DZS inefficiënt werkt. Het Pgb-proces vergt minder tijd wanneer medewerkers in hun werkzaamheden gebruik kunnen maken van een geautomatiseerd systeem, waarin alle relevante informatie juist is opgenomen. Op dit moment kan het systeem de medewerkers bijvoorbeeld niet ondersteunen bij het maken van analyses om misbruik en oneigenlijk gebruik te kunnen detecteren.

### *Conclusie*

De rekenkamer vindt het positief dat DZS sinds de invoering van de Wmo beschikt over managementinformatie in de vorm van een Wmo-monitor. Ook vindt de rekenkamer het positief dat de Wmo-monitor informatie geeft over hulp bij het huishouden. De informatie in de managementrapportage is niet altijd actueel. Daar waar actuele informatie ontbreekt,

neemt DZS geprognosticeerde cijfers op van bijvoorbeeld de eigen bijdragen of het aantal primaire besluiten HBH. De Wmo-monitor geeft geen informatie over de teruggevorderde Pgb's en over de doorlooptijden. Voor informatie over de doorlooptijden is DZS deels afhankelijk van het CIZ, waarbij de rekenkamer constateert dat de door het CIZ verstrekte informatie nog niet aansluit bij de informatiebehoefte van DZS.

Daarnaast is de rekenkamer van mening dat het huidige systeem om Pgb's te registreren er voor zorgt dat DZS inefficiënt werkt, waardoor ook een tijdige toekenning en een juiste vaststelling van Pgb's in het gedrang kan komen.

### 3.3.3 Aansturing derden

#### *Toetsaspect 'aansturing derden'*

*De gemeente maakt heldere afspraken met externe organisaties (CIZ, zorgleveranciers, zorgkantoor en CAK) die aspecten van huishoudelijke hulp uitvoeren. Ook houdt de gemeente voldoende zicht op de uitvoering, waardoor financiële risico's zoveel mogelijk worden beperkt.*

Met de komst van de Wmo zijn gemeenten afhankelijker geworden van andere organisaties. Om financiële risico's te beperken is het van belang dat de gemeente heldere afspraken maakt en inzicht heeft in de kwaliteit van de dienstverlening door derden. Uit een GIBN<sup>46</sup>-verbeteraudit van de ACAM van juni 2008<sup>47</sup> komt naar voren dat DZS weinig of geen informatie-eisen stelt aan externe partners. De ACAM adviseerde daarom ook om per externe organisatie aan te geven welke informatie wordt verlangd en de beveiligingsniveaus te regelen. Met de volgende organisaties moet DZS in het kader van de Wmo hulp bij het huishouden heldere werkafspraken maken:

1. Het zorgkantoor in verband met het overgangsjaar 2007 en vanaf 2008 als intermediair voor cliënten die zorg in natura willen betrekken van gecontracteerde thuiszorgorganisaties.
2. Het CIZ in verband met de indicatiestelling.
3. Zorgleveranciers vanwege de levering van zorg in natura.
4. Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) in verband met het innen van de eigen bijdragen.
5. De Sociale verzekeringsbank (SVB) vanwege de werkgeversdiensten die zij levert aan Pgb-houders en de controles die zij uitvoert op de uit te betalen salarissen aan huishoudelijke hulpen, die door Pgb-houders zijn ingehuurd.

#### *Ad 1. Aansturing zorgkantoor in het overgangsjaar 2007*

Door de komst van de Wmo zijn zorgkantoren per 1 januari 2007 niet langer belast met de uitvoering van de huishoudelijke verzorging, tenzij de gemeente daarover nadere afspraken maakte met het zorgkantoor. Wettelijk gezien mochten de Pgb's van overgangsccliënten uit de AWBZ bij het zorgkantoor blijven, zolang de indicatie strekte, maar uiterlijk tot en met 31 december 2007. Hiertoe kon de gemeente het zorgkantoor een opdracht verstrekken. In

<sup>46</sup> GIBN: Gemeentelijke Informatiebeveiligingsnorm – Gemeente Amsterdam

<sup>47</sup> Gemeente Amsterdam, ACAM, *GIBN Verbeteraudit Dienst Zorgen Samenleven*, 13 juni 2008.

het overgangsprotocol van oktober 2006<sup>48</sup> adviseerde het implementatiebureau Invoering Wmo (VNG) gemeenten om een dergelijke overeenkomst met de zorgkantoren af te sluiten. De overwegingen hierbij waren dat de zorgkantoren beschikken over ruime expertise met betrekking tot deze taak en bereid waren de uitvoering van de bestaande Pgb's in 2007 ter hand te nemen. 98% van alle gemeenten heeft destijds aangegeven, dat zij de Pgb-regeling voor overgangsccliënten door het zorgkantoor willen laten uitvoeren.<sup>49</sup>

Ook de gemeente Amsterdam heeft er voor gekozen om de zorgtoewijzing en controle op de verleende en gedeclareerde zorg voor *overgangsccliënten* in 2007 te laten uitvoeren door het zorgkantoor. In Amsterdam is dat het Zorgkantoor Agis. *Overgangsccliënten* zijn budgethouders die al vóór 1 januari 2007 onder de AWBZ huishoudelijke hulp ontvingen. DZS is vanaf 2007 eindverantwoordelijk voor het uitvoeren van de Wmo in Amsterdam en is daarom ook verantwoordelijk voor de aansturing van het Zorgkantoor Agis. Deze aansturing richt zich in het bijzonder op de juistheid van de totale Pgb-kosten en de controle van de individuele Pgb-verantwoordingen.

#### *Rechtmatigheid van de bedragen in de einddeclaratie Agis 2007*

DZS en het Zorgkantoor Agis zijn contractueel overeengekomen dat de einddeclaratie 2007 voor de Amsterdamse overgangsccliënten (Zin en Pgb) wordt voorzien van een accountantsverklaring. Agis moet ook de einddeclaraties voor andere gemeenten voorzien van een accountantsverklaring.

Het Zorgkantoor Agis heeft bij DZS over 2007 in totaal € 4,6 miljoen gedeclareerd voor de betalingen aan de 897 Pgb-overgangsccliënten in 2007; het gemiddelde Pgb komt daarmee op € 5.122 per budgethouder in 2007. DZS heeft in juni 2009 geen inzicht in de rechtmatigheid van de factuur van het zorgkantoor, terwijl met Agis was afgesproken dat de einddeclaratie zou worden voorzien van een accountantsverklaring.

Het Zorgkantoor Agis geeft aan dat het tot oktober 2008 voor zorgkantoren onduidelijk was of een accountantsverklaring per einddeclaratie per gemeente moest worden afgegeven of dat het ook was toegestaan om één verklaring te laten opstellen bij het Pgb- en betalingsproces voor alle gemeenten die door het zorgkantoor bediend zijn. Daarnaast was het voor de zorgkantoren onduidelijk welke controlewerkzaamheden zij moesten uitvoeren. In oktober 2008 heeft de brancheorganisatie van de zorgverzekeraars, Zorgverzekeraars Nederland (ZN), hierover aan de zorgkantoren een circulaire verstuurd. Daarin adviseert ZN om bij de totaalverantwoording 2007 een accountantsverklaring te laten opstellen en aan de individuele gemeenten te melden dat hun afrekening is ontleend aan een door een accountant gecontroleerde totaalverantwoording. Het Zorgkantoor Agis heeft de rekenkamer meegedeeld dat de interne accountantsdienst van Agis in de zomer van 2009 de betreffende totaalverantwoording over 2007 op deze wijze zal controleren om de rechtmatigheid vast te

---

<sup>48</sup> Ministerie van VWS, VNG, Zorgverzekeraars Nederland, *Overgangsprotocol huishoudelijke verzorging in verband met de invoering van de Wmo*, oktober 2006.

<sup>49</sup> Ministerie van VWS, VNG, Zorgverzekeraars Nederland, *Overgangsprotocol huishoudelijke verzorging in verband met de invoering van de Wmo*, oktober 2006, p. 18.

stellen.<sup>50</sup> Dit betekent dat de gemeente Amsterdam van het Zorgkantoor geen specifieke accountantsverklaring ontvangt bij de einddeclaratie 2007 van Amsterdam. DZS zal daarom de rechtmatigheid van de Pgb-verstrekingen voor huishoudelijke hulp 2007 (€ 4,6 miljoen) niet met de door de gemeente gewenste zekerheid kunnen vaststellen.

#### *Controle van de Pgb-verantwoordingen van overgangsccliënten door het zorgkantoor*

In het Wmo-beleid<sup>51</sup> is vastgelegd dat alle nieuwe Pgb's en budgethouders die meer dan € 5.000 ontvangen, moeten worden gecontroleerd. Ook is bepaald dat minimaal 15% van de Pgb-houders moet worden gecontroleerd.

DZS behandelde in 2007 alleen nieuwe aanvragen huishoudelijke hulp af, waardoor DZS alle Pgb-verantwoordingen 2007 moest controleren in 2008. Het Zorgkantoor Agis is verantwoordelijk voor de controle van de verantwoordingen 2007 van de 897 Pgb-overgangsccliënten. DZS heeft echter geen (schriftelijke) afspraken gemaakt met het Zorgkantoor Agis over de controle van de Pgb-verantwoordingen. Hierdoor is ook niet afgesproken dat minimaal 15% van de budgethouders moet worden gecontroleerd en dat alle budgethouders met een Pgb groter dan € 5.000 moeten worden gecontroleerd.

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Amsterdam de aansturing van het Zorgkantoor Agis op onderdelen onvoldoende op orde heeft. De gemeente heeft geen afspraken met het zorgkantoor gemaakt over de controle van de Pgb-verantwoordingen van de overgangsccliënten in 2007. Vanaf het verantwoordingsjaar 2008 is DZS niet meer afhankelijk van het Zorgkantoor Agis.

#### *Ad 2. Aansturing CIZ*

Met een aantal grotere thuiszorgaanbieders heeft het CIZ afspraken gemaakt voor de indicatiestelling via het zogenoemde 'Amsterdamse model'.<sup>5253</sup> In dat model voert de zorgleverancier zelf een intake uit, die uitmondt in een zogenaamde pre-indicatie. Het CIZ neemt vervolgens het formele indicatiebesluit. Afhankelijk van in hoeverre het CIZ denkt te kunnen vertrouwen op de indicatiestellingen door de zorgleverancier, controleert het CIZ steekproefsgewijs de kwaliteit van de pre-indicaties met een bepaalde diepgang en omvang. Bij deze toets stelt het CIZ zelf opnieuw, via een verkorte procedure, de indicatie. Indien de indicatie van het CIZ afwijkt van de pre-indicatie van de thuiszorgaanbieder koppelt het CIZ dit terug. Het CIZ onderscheidt drie niveaus van vertrouwen in zorgleveranciers: trusted

---

<sup>50</sup> In de ambtelijke reactie van 28 juli 2009 geeft Agis aan dat circa 25% van het totaal aantal Pgb-houders uit Amsterdammers bestaat. Maar hoewel Agis niet afzonderlijk kijkt naar deze deelpopulatie, kijkt Agis wel degelijk naar de rechtmatigheid van alle betalingen. Agis geeft aan dat de rechtmatigheidscontrole plaatsvindt conform het controleprotocol subsidies AWBZ 2006/2007 met een betrouwbaarheid van 95% en een nauwkeurigheid van 5%. Agis is van mening dat de gemeenten (waaronder DZS) de genoemde zekerheid krijgt bij haar verstrekkingen.

<sup>51</sup> Paragraaf 3.1 van de *Beleidsregels voor de voorzieningen uit de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning* vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders op 9 januari 2007, pagina 9. Deze beleidsregels zijn in de herziene versie van de beleidsregels 2009 ongewijzigd gebleven.

<sup>52</sup> Algemene toelichting behorende bij raadsbesluitnr. 208/412 van 2006, pagina 6

<sup>53</sup> Het "Amsterdamse Model" is een werkwijze die reeds gangbaar was in de AWBZ periode en die door de gemeente Amsterdam is overgenomen.

partner, aankomend trusted partner en non-trusted partner. Tabel 3.6 geeft inzicht in de mate van vertrouwen in de zorgleverancier en de werkzaamheden die het CIZ bij dat vertrouwensniveau verricht.

Tabel 3.6 - *Werkzaamheden CIZ gecombineerd met vertrouwensniveau zorgleverancier*

| Status zorgleverancier    | Werkzaamheden CIZ  |
|---------------------------|--|
| Trusted partner           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het CIZ stelt circa 10% van de indicaties opnieuw vast.</li> </ul>  |
| Aankomend trusted partner | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het CIZ stelt circa 10% van de indicaties opnieuw vast.</li> <li>• Het CIZ investeert in het relatiebeheer met de thuisorganisatie, waarbij het periodiek een aantal van de beoordeelde indicaties bespreekt met de thuiszorgorganisaties.</li> </ul> |
| Non-trusted partner       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het CIZ stelt bijna alle indicaties opnieuw vast.<sup>54</sup></li> </ul>   |

Wanneer een pre-indicatie van een thuiszorgorganisatie onvolledig is, stelt CIZ zelf via een verkorte procedure de indicatie, zonder daarbij de indicatie terug te leggen bij de thuiszorgorganisatie. DZS heeft met het CIZ geen afspraken gemaakt over de (diepgang en reikwijdte van de) controle van thuiszorgaanbieders.

Het CIZ deelt alle pre-indicaties, ook die van thuiszorgaanbieders, in de categorie *directe procedure* in. Hiervoor ontvangt het CIZ € 30 per indicatiebesluit van de gemeente Amsterdam. Het CIZ geeft aan dat dit tarief onvoldoende is om de kosten van de indicatie te dekken. Wanneer een cliënt bovendien een telefonische aanvraag indient bij het CIZ is ook procedure 2 (verkorte procedure) verliesgevend. Het CIZ en de gemeente Amsterdam onderhandelen daarom op dit moment over de tarieven.

Amsterdam dringt er in verband met de doorlooptijden op aan, dat het CIZ in 2009 meer dan in 2008 gaat indiceren via de directe en verkorte procedure. Gezien het lage aantal standaard en uitgebreide procedures in 2008, slechts 3%, acht de rekenkamer dit niet realistisch. Door de druk van de gemeente Amsterdam om nog meer pre-indicaties toe te passen, ontstaat het risico dat de kwaliteit van de indicaties en daarmee van de indicatiebesluiten in gevaar komt, waardoor onterechte of te hoge indicaties worden afgegeven. Dit risico is reëel aanwezig doordat thuiszorginstellingen er financieel belang bij hebben de zorg zo hoog mogelijk te indiceren. Daarmee neemt de kans op een onafhankelijke indicatiestelling af.

De rekenkamer is van mening dat de gemeente meer aandacht moet besteden aan de controle op de kwaliteit van de indicatiebesluiten, opdat een gedegen en onafhankelijke indicatiestelling gewaarborgd blijft.

<sup>54</sup> Indicaties die aan een aantal criteria voldoen, toetst het CIZ niet opnieuw. Een voorbeeld daarvan is een herindicatie van 80-jarige cliënt, waarbij het aantal zorguren niet gewijzigd wordt.



### *Ad 3. Zorgleveranciers*

De gemeente heeft de levering van huishoudelijke hulp in de vorm van zorg in natura per 1 januari 2008 gegund aan 12 zorgleveranciers, te weten:

1. Cordaan Thuiszorg
2. Evean Thuiszorg
3. Stichting Zuwe Zorg
4. H+B Thuiszorg B.V.
5. Stichting Thuiszorg Diakonie
6. Stichting Joods Maatschappelijk Werk
7. Stichting OsiraGroep
8. Thuiszorg Gooi en Vechtstreek
9. Stichting Leger des Heils Welzijns- en gezondheidszorg
10. Stichting Philadelphia Zorg (regio Amsterdam)
11. Stichting Thuiszorg Nederland
12. Thuiszorg Alliantie Amsterdam.

Bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp in natura in 2007 heeft de gemeente in een raamovereenkomst eisen opgenomen over de wijze van registreren van de geleverde huishoudelijke hulp. Daarnaast zijn zorgleveranciers verplicht vierwekelijks te rapporteren over de geleverde hulp en moet er jaarlijks een goedkeurende accountantsverklaring zijn over de gefactureerde hulp. Verder moeten de zorgleveranciers meewerken aan materiële controles uitgevoerd door accountantskantoor Dubois & Co in opdracht van DZS.

De 12 zorgleveranciers verantwoordden zich jaarlijks op basis van een materiële controle in juni en een accountantsverklaring op basis van het door DZS opgestelde controle protocol. In 2008 heeft accountantskantoor Dubois & Co een onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid en registratie van de zorgleveranciers. Hierbij scoorden 8 van de 11 zorgleveranciers voldoende tot goed en 3 leveranciers scoorden onvoldoende:

1. Evean scoorde onvoldoende op het punt van rechtmatigheid, omdat cliëntendossiers niet altijd een geldige Wmo-beschikking bevatten. Ook waren de werklijsten met daarop de daadwerkelijk geleverde hulp niet beschikbaar en ontbrak het aan managementinformatie.<sup>55</sup>
2. Thuiszorg Diakonie scoorde matig op het onderdeel rechtmatigheid, omdat de indicatiebesluiten in de cliëntdossiers vaak niet volledig waren. Voorbeelden hiervan zijn: het indicatiebesluit ontbrak in 12 cliëntdossiers, de geleverde uren waren in 1 geval meer dan toegestaan, bij 1 cliënt ontbraken de urenbriefjes van geleverde zorg en in 3 gevallen was de geïndiceerde klasse onbekend. Verder scoorde Thuiszorg Diakonie ook matig op het onderdeel functiescheiding omdat een beschrijving van de functiebeschrijving nog geen deel uitmaakt van het kwaliteitshandboek.<sup>56</sup>
3. Stichting Legers des Heils scoort onvoldoende op het aspect van rechtmatigheid omdat zij de daadwerkelijk geleverde uren huishoudelijke hulp niet aanlevert bij het CAK.

---

<sup>55</sup> Dubois & Co Registeraccountants, brief aan DZS, *Assurance rapport inzake Evean Groep Huishoudelijke Verzorging*, 15 oktober 2008.

<sup>56</sup> Dubois & Co Registeraccountants, brief aan DZS, *Rapportage van bevindingen Thuiszorg Diakonie*, 3 november 2008.

De drie zorgleveranciers die onvoldoende scoorden bij de eerste materiële controle, zijn in december 2008 of januari 2009 opnieuw door Dubois bezocht voor een hercontrole. Tijdens deze hercontrole bleek dat één leverancier (Thuiszorg Diakonie) inmiddels de tekortkomingen op orde had. Met de 2 andere leveranciers heeft de gemeente aanvullende afspraken gemaakt voor verbetering:

- Stichting Leger des Heils is in februari 2009 gevraagd om per ommegaande een plan van aanpak bij de gemeente in te dienen waaruit blijkt op welke wijze en op welke termijn zij het probleem gaat oplossen teneinde sancties te voorkomen. Op 26 februari ontving de gemeente dit plan van aanpak, waarin de Stichting aangeeft softwareproblemen te hebben en op korte termijn een nieuwe CAK-module laat bouwen in het softwaresysteem van de Stichting Leger des Heils. DZS is akkoord gegaan met deze oplossing en heeft de handmatige aanlevering van gegevens aan het CAK gecontroleerd. De stichting mag de gegevens over 2009 ook nog handmatig bij het CAK aanleveren.
- Eveen scoorde nog steeds onvoldoende bij de hercontrole. Naar aanleiding daarvan is DZS een gesprek met Eveen aangegaan. Indien de eigen accountantscontrole over 2008 goedkeurend is, zal de gemeente geen sancties aan Eveen opleggen.

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Amsterdam de aansturing van de 12 zorgleveranciers van huishoudelijke hulp in natura voldoende op orde heeft.

#### *Ad 4. Centraal Administratie Kantoor (CAK)*

De gemeente Amsterdam vraagt aan de gebruikers van huishoudelijke hulp een eigen bijdrage. Het CAK int namens de gemeente Amsterdam de eigen bijdrage. Het CAK verstrekt de gemeente geen informatie over de eigen bijdrage op cliëntniveau, omdat volgens DZS de gemeente niet bevoegd is deze informatie te ontvangen. DZS maakt daarom tussentijdse schattingen van de totaal te innen eigen bijdragen. DZS heeft geen inzicht of een budgethouder zijn verschuldigde eigen bijdrage heeft betaald. Daardoor kan de gemeente ook geen maatregelen richting nalatige cliënten treffen. DZS heeft van de geschatte te ontvangen eigen bijdragen over 2007 en 2008 in april 2009 circa 81% daadwerkelijk ontvangen van het CAK.<sup>57</sup> De rekenkamer concludeert dat de gemeente het CAK hierop onvoldoende kan aansturen. De rekenkamer is van mening dat de gemeente inzicht moet krijgen in de hoogte van de nog te vorderen eigen bijdrage op cliëntniveau. Volgens DZS is dit in strijd met het convenant van het CAK met de Belastingdienst (“Inkomstenbelastinggegevens mogen alleen gebruikt worden voor het vaststellen van de eigen bijdrage door het CAK”) en daarmee zou het onwettig zijn wanneer het CAK de informatie op persoonsniveau aan de gemeente zou verstrekken.

#### *Ad 5. Sociale Verzekeringsbank (SVB)*

Pgb-houders mogen gratis gebruik maken van de dienstverlening van de SVB, waaronder het gratis laten voeren van hun salarisadministratie door de SVB. In 2008 hebben 429

---

<sup>57</sup> DZS schat dat de werkelijke eigen bijdragen die het CAK aan de gemeente Amsterdam moet betalen over 2007 en 2008 € 14.946.580 bedraagt (2007: € 7.455.874 en 2008: € 7.500.706). In april 2009 heeft het CAK over 2007 en 2008 € 12.100.040 afgedragen. Het huidige schattingsverschil bedraagt € 2.846.540 (= 19 %).

Amsterdamse Wmo-cliënten van deze dienst gebruik gemaakt.<sup>58</sup> Voordeel voor de cliënt is dat hij zich richting DZS kan verantwoorden met de jaaropgave van de SVB. DZS voert geen controle uit op verantwoordingen die zijn opgesteld door de SVB en stelt op basis van de SVB-verantwoording de eindbeschikking op. DZS gaat er van uit dat zaken als daadwerkelijke uitbetaling van het loon aan de zorgverlener, contract met zorgverlener (zorgovereenkomst), opgave aan Belastingdienst, en het feit dat Pgb daadwerkelijk aan zorg is besteed ook daadwerkelijk plaats heeft gevonden.<sup>59</sup> De rekenkamer constateert dat de gemeente geen inzicht heeft in de wijze en diepgang waarmee de SVB de besteding van de budgetten controleert. Bovendien ontbreken (schriftelijke) afspraken over de controle van de Pgb-verantwoordingen door de SVB.

### *Conclusie Aansturing derden*

DZS is voor een goede uitvoering van de Wmo-taak hulp bij het huishouden afhankelijk van 5 andere organisaties. De rekenkamer constateert dat DZS de aansturing van de 12 zorgleveranciers van huishoudelijke hulp in natura voldoende op orde heeft. De aansturing door DZS van de 4 overige externe organisaties schiet op punten tekort. Hierdoor loopt de gemeente Amsterdam financiële risico's of treden ongewenste neveneffecten op:

- DZS heeft geen (schriftelijke) afspraken met het zorgkantoor gemaakt over de controle 2007. Voor DZS is het daarom onbekend hoeveel van de 897 Pgb-overgangsccliënten zijn gecontroleerd door het zorgkantoor en met welke diepgang deze controle heeft plaatsgevonden.
- Het Zorgkantoor Agis heeft in juni 2009 nog geen accountantsverklaring verstrekt bij de eindafrekening 2007 met een kostentotaal van € 4,5 miljoen. De nog af te geven accountantsverklaring is vermoedelijk niet specifiek gericht op de eindafrekening van de gemeente Amsterdam, maar op de einddeclaraties van alle gemeenten tezamen die Agis bedient. Hierdoor verkrijgt DZS niet de door Amsterdam gewenste zekerheid dat de uitbetaalde Pgb-bedragen, zoals opgenomen in de eindafrekening 2007 van de gemeente Amsterdam, rechtmatig zijn besteed.
- DZS heeft met het CIZ tot en met 2008 geen goede afspraken gemaakt over het uitvoeren van indicatiestellingen, waardoor de kwaliteit van de indicatiestellingen niet in voldoende mate is gewaarborgd.<sup>60</sup>
- DZS kan het CAK in onvoldoende mate aansturen, waardoor de gemeente geen inzicht heeft in de hoogte van de nog te vorderen eigen bijdrage op cliëntniveau.
- DZS heeft geen inzicht in de wijze en diepgang waarmee de SVB de besteding van de Pgb's van de Amsterdamse Pgb-houders controleert.

De rekenkamer komt tot de conclusie dat de gemeente nog onvoldoende heldere afspraken heeft gemaakt met het zorgkantoor, het CIZ, het CAK en de SVB.

---

<sup>58</sup> SVB Kwartaalbericht Gemeente Amsterdam, nummer 4, februari 2009, pagina 4.

<sup>59</sup> DZS, Werkinstructie Verantwoording Pgb HBH 2008

<sup>60</sup> DZS heeft op 1 juli 2009 werkinstructies Hulp bij het huishouden aan het CIZ verstrekt zodat de indicaties volledig conform de Wmo-verordening en Wmo-beleidsregels worden gesteld.

### 3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk onderzocht de rekenkamer of de gemeente de financiële middelen voor huishoudelijke hulp op een adequate manier beheert aan de hand van zes toetsaspecten:

- Besteding binnen de budgetten 2007 en 2008.
- Opbouw Wmo-reserve.
- In kaart brengen en beperken financiële risico's.
- Administratieve procedures.
- Betrouwbaarheid managementinformatie.
- Aansturing derden.

Op grond van deze analyses komen we tot de conclusie dat de gemeente Amsterdam de financiële middelen voor huishoudelijke hulp op een redelijk adequate manier beheert. De bestedingen van de gemeente Amsterdam komen in grote mate overeen met de begrote bedragen in 2007 en 2008. Bovendien heeft de gemeente voorafgaand aan de invoering van de Wmo en tijdens het uitvoeren van de Wmo risico's geanalyseerd.

De rekenkamer plaatst echter zeven kanttekeningen bij het financieel beheer:

- De gemeente besteedt in 2008 aanzienlijk minder aan de Wmo dan zij op basis het Rijksbudget ontvangt. In 2008 is € 48,5 miljoen (77%) van het ontvangen bedrag uit het gemeentefonds ad € 62,7 miljoen daadwerkelijk besteed aan huishoudelijke hulp en de uitvoeringskosten daarvan.
- De gemeente bouwde in 2007 een Wmo-reserve op van € 11,3 miljoen omdat de Wmo-regeling voor huishoudelijke hulp een opneemregeling is. Deze reserve is in 2008 trendmatig verhoogd. De rekenkamer vindt bij een opneemregeling een reserve van circa 10% van de totale jaarlijks uitgaven verdedigbaar. Het risico dat de gemeente geconfronteerd wordt met hogere kostprijzen bij de zorgleveranciers is vermoedelijk beperkt. Enerzijds omdat in 2008 de grootste zorgleverancier in Amsterdam een kostendekkend tarief heeft. Anderzijds omdat de aanstaande wetswijzigingen per 1 januari 2010 ten aanzien van het inlenen van alphahulpen voor Amsterdam minder vergaande financiële consequenties heeft (relatief veel HBH2-zorg) dan elders in het land.
- De gemeente heeft in haar risicoanalyse geen (waarneembare) aandacht besteed aan risico's die samenhangen met misbruik en oneigenlijk gebruik van Pgb's.
- DZS heeft de Wmo-regelgeving nader uitgewerkt in procedures, maar bij aanvang van de Wmo (1 januari 2007) ontbraken procedures voor het Pgb-proces.
- DZS beschikt over beperkte managementinformatie over huishoudelijke hulp. DZS beschikt niet over informatie over de werkelijke eigen bijdrage van cliënten en het werkelijke aantal primaire besluiten voor hulp bij huishouden. De gepresenteerde informatie is gebaseerd op prognoses omdat DZS niet beschikt over actuele informatie of deze informatie niet uit het systeem haalt. Daarnaast ontbreekt managementinformatie over doorlooptijden en het terugvorderen van Pgb's.

- Het huidige systeem om Pgb's te registeren en af te handelen zorgt er voor dat DZS inefficiënt werkt. Medewerkers van DZS kunnen efficiënter werken wanneer het systeem medewerkers ondersteunt bij hun werkzaamheden, terwijl in de huidige situatie medewerkers hun werkwijze aanpassen aan het systeem. Bovendien ondersteunt het systeem medewerkers niet in het maken van analyses om misbruik en oneigenlijk gebruik te kunnen detecteren en om termijnen te bewaken waardoor een tijdige toekenning en een juiste vaststelling van Pgb's onvoldoende is gewaarborgd.
- De gemeente heeft in onvoldoende mate afspraken gemaakt met het zorgkantoor, het CIZ, het CAK en de SVB, waardoor de gemeente meer financiële risico loopt dan noodzakelijk is.



## 4 Regelgeving en waardebeoordeling Pgb

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

*Veroorzaken de gemeentelijke Wmo-regelgeving en waardebeoordeling geen onnodige drempels voor het gebruik van het persoonsgebonden budget voor hulp bij het huishouden?*

De onderzoeksvraag valt uiteen in twee deelvragen:

- a. Wordt het gebruik van het persoonsgebonden budget (Pgb) voor hulp bij het huishouden in vergelijking met hulp bij het huishouden in natura niet door regelgeving beperkt?
- b. Zijn de Pgb-waarde en de hoogte van de eigen bijdrage voor de Pgb-houder niet verslechterd ten opzichte van de AWBZ-situatie en zijn de waarde en de eigen bijdrage vergelijkbaar met die van cliënten die gekozen hebben voor de hulp bij het huishouden in natura?

De gemeente is volgens artikel 6 van de Wmo verplicht de burger, die in aanmerking komt voor een individuele voorziening, de keuze te bieden tussen zorg in natura (Zin) en een persoonsgebonden budget (Pgb).

Het Pgb is bij uitstek een instrument dat tegemoet komt aan het doel van de Wmo, namelijk de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers zo lang mogelijk te bevorderen.

Om de twee deelvragen te beantwoorden toetste de rekenkamer de Amsterdamse Wmo-regelgeving aan 6 aspecten. Tot de Amsterdamse regelgeving rekenen wij de *Wmo-verordening* vastgesteld door de gemeenteraad en de *Wmo-nadere regels* en *Wmo-beleidsregels* die door het college van B&W zijn vastgesteld.

Hierbij hebben wij onderzocht of de Amsterdamse Wmo-regelgeving ten opzichte van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de modelregelgeving van de VNG geen extra drempels opwerpt.<sup>61</sup> Verder hebben wij de Amsterdamse Pgb-waarde en de hoogte van de eigen bijdrage voor hulp bij het huishouden onder de Wmo vergeleken met:

- de waarde van de hulp bij het huishouden in natura onder de Wmo en
- de Pgb-waarde van hulp bij het huishouden onder de AWBZ.

De Amsterdamse regelgeving en de waardebeoordeling hebben we ook vergeleken met die in Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

---

<sup>61</sup> VNG Modelverordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning, VNG, versie 7, 13 juni 2006; VNG Modelbesluit maatschappelijke ondersteuning, VNG, versie 7, 11 december 2006; VNG Modelbeleidsregels Wmo, VNG, versie 3.0, 28 november 2006.

Tabel 4.1 laat zien welke aspecten van regelgeving en waardebeoordeling de rekenkamer heeft onderzocht.

*Tabel 4.1 - Normenkader: onderwerpen en toetsaspecten voor regelgeving en waardebeoordeling Pgb voor HBH*

| Onderwerp   | Toetsaspect  |
|---|--|
| <i>Regelgeving (paragraaf 4.2)</i>  |  |
| Keuzemogelijkheid   | 1. Bij de individuele voorziening HBH ligt de keuzemogelijkheid voor Pgb of Zin vast.  |
| Minimale uitsluitingsbepalingen   | 2. Uitsluitingsbepalingen voor het toekennen van een Pgb zijn tot een minimum beperkt.   |
| Werkgeversondersteuning   | 3. Het is vastgelegd dat elke individuele Pgb-houder HBH gebruik kan maken van facilitaire dienstverlening <sup>62</sup> , collectieve regelingen voor wettelijke aansprakelijkheid, rechtsbijstand, doorbetaling bij ziekte en arbodienstverlening. |
| <i>Waardebeoordeling en eigen bijdragen persoonsgebonden budget (paragraaf 4.3)</i> |  |
| Vergelijking met de AWBZ  | 4. De Pgb-waarde en de eigen bijdrage is onder de Wmo ten opzichte van de Pgb-waarde en de eigen bijdrage onder de AWBZ niet verslechterd voor de Pgb-houder   |
| Vergelijking met Zorg in natura (ZIN)   | 5. De Pgb-waarde en de eigen bijdrage voor hulp bij het huishouden is ten minste vergelijkbaar met de waarde van de zorg in natura.  |

De resultaten van de vergelijking van de Amsterdamse regelgeving en waardebeoordeling met die van de gemeenten Rotterdam, Den Haag en Utrecht is in paragraaf 4.4 beschreven. In paragraaf 4.5 zijn de conclusies van dit hoofdstuk samengevat.

#### 4.1 Overzicht Amsterdamse Wmo-regelgeving

De Wmo geeft gemeenten bepaalde beleidsvrijheden om de omvang en inhoud van de individuele voorzieningen zelf te bepalen. Tabel 4.2 laat de regelgeving zien die de gemeente Amsterdam voor de uitvoering van de Wmo heeft vastgelegd.

<sup>62</sup> Hier vallen onder andere onder het verzorgen van de salarisadministratie, verrichten van loonbetalingen, het aanbieden van modelovereenkomsten en het geven van informatie en advies op arbeidsrechtelijk terrein.



Tabel 4.2 - Overzicht Wmo-regelgeving van gemeente Amsterdam

| Document   | Inhoud   | Datum vaststelling   |
|--|--|--|
| <p><b><i>Wmo-verordening 2007</i></b></p> <p>(Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2007)</p>   | <p>De Wmo-verordening:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- omvat het individuele aanspraakniveau op Wmo-voorzieningen;</li> <li>- geeft helderheid over de omstandigheden waaronder de gemeente compensatie biedt aan burgers met beperkingen;</li> <li>- geeft aan welke individuele voorziening aangewezen is;</li> <li>- stelt voorwaarden waaronder een persoonsgebonden budget (Pgb) en een financiële tegemoetkoming wordt verstrekt;</li> <li>- geeft aan of er eigen bijdragen gelden.</li> </ul> | <p>27 september 2006 (gemeenteraad)</p>  |
| <p><b><i>Wmo-nadere regels 2008</i></b></p> <p>(Nadere regels voor de algemene vervoersvoorzieningen en de individuele voorzieningen uit de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2008)</p> | <p>De <i>Wmo-nadere regels</i> bevat algemeen verbindende voorschriften voor onder meer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de betaling in termijnen van het Pgb voor HBH;</li> <li>- de wijze van verantwoording van het Pgb;</li> <li>- de beperking van de keuzevrijheid tussen een verstrekking in natura of een Pgb bij niet of niet op een juiste wijze verantwoorden;</li> <li>- de systematiek en de hoogte van de eigen bijdragen bij hulp in het huishouden.</li> </ul>                        | <p>18 december 2007 (college van B&amp;W)</p> <p>Eerder vastgesteld: <i>Wmo-nadere regels 2007</i> op 19 december 2006 (college van B&amp;W)</p> |
| <p><b><i>Wmo-Beleidsregels 2009</i></b></p> <p>(Beleidsregels voor de voorzieningen uit de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2009)</p>  | <p>De <i>Wmo-beleidsregels</i> bevatten algemene regels over de afweging van belangen, het vaststellen van feiten en de uitleg van voorschriften voor het gebruik van de bevoegdheden van het college van B&amp;W. Hierbij hoort ook de <i>Lijst van individuele voorzieningen</i> waarin voor de verschillende activiteiten van HBH de tijdsbesteding per week is aangegeven.</p>   | <p>16 december 2008 (college van B&amp;W)</p> <p>Eerder vastgesteld: <i>Wmo-beleidsregels 2007</i> op 9 januari 2007 (college van B&amp;W)</p>   |

## 4.2 Regelgeving

In deze paragraaf beantwoorden wij de eerste deelvraag (a):

*Wordt het gebruik van het Pgb voor hulp bij het huishouden in vergelijking met de hulp bij het huishouden in natura niet door regelgeving beperkt?*

Hiertoe onderzoeken wij de Wmo-regelgeving van de gemeente Amsterdam aan de hand van 3 toetsaspecten:

1. Keuzemogelijkheid.
2. Minimale uitsluitingsbepalingen.
3. Werkgeversondersteuning.

### 4.2.1 Keuzemogelijkheid

*Toetsaspect 'keuzemogelijkheid'*

*Bij de individuele voorziening HBH ligt de keuzemogelijkheid voor Pgb of Zin vast.*

De Wmo schrijft in de artikelen 5 en 6 de keuzemogelijkheid voor individuele voorzieningen voor.<sup>63</sup> Indien een cliënt recht heeft op een individuele voorziening (wanneer een algemene voorziening niet voldoet of niet beschikbaar is) dan heeft de cliënt volgens de Wmo recht op keuze tussen die voorziening in natura, een financiële vergoeding of een Pgb. De keuze is dus in de Wmo verankerd.

### Wmo-regelgeving Amsterdam

#### *Wmo-verordening*

De gemeente Amsterdam biedt in haar *Wmo-verordening 2007* in het artikel 7 'Individuele voorzieningen' de personen die geïndiceerd zijn voor een individuele voorziening de keuze tussen de verstrekking hiervan:

1. in natura;
2. als financiële tegemoetkoming;
3. als persoonsgebonden budget.

In de artikelgewijze toelichting meldt de gemeente Amsterdam dat het Pgb altijd een keuzemogelijkheid is voor een individuele voorziening in natura. Bij HBH is de keuze beperkt tot huishoudelijke zorg in natura (Zin) of tot persoonsgebonden budget (Pgb). Bij HBH kan de cliënt niet kiezen voor een financiële tegemoetkoming.<sup>64</sup>

#### *Wmo-nadere regels*

De gemeente Amsterdam heeft in haar *Wmo-nadere regels 2008* opgenomen dat zij een Pgb uitsluitend verstrekt op verzoek van de aanvrager. De gemeente biedt de cliënt de keuze voor Zin of Pgb, maar verstrekt het Pgb alleen op verzoek van de aanvrager. Zij legt de cliënt uit wat

---

<sup>63</sup> Wmo, Artikel 5 Verordening individuele voorzieningen, Artikel 6 Vorm van de voorziening.

<sup>64</sup> In de toelichting op artikel 10 Financiële tegemoetkoming en artikel 11 Persoonsgebonden budget is aangegeven dat de verstrekking in de vorm van een financiële tegemoetkoming wordt bepaald door het college. Het college heeft voor HBH hiertoe niets besloten.

het verschil is en als de cliënt geen keuze kan maken dan indiceert zij Zin. De cliënt heeft echter altijd nog de mogelijkheid om dit later te wijzigen in een Pgb.<sup>65</sup>

#### *Conclusie keuzemogelijkheid*

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Amsterdam de keuzemogelijkheid voor zorg in natura en het Pgb voor hulp bij het huishouden in voldoende mate in haar regelgeving heeft vastgelegd.

#### **4.2.2 Uitsluitingsbepalingen Pgb**

##### *Toetsaspect 'uitsluitingsbepalingen'*

*Uitsluitingsbepalingen voor het toekennen van een Pgb zijn tot een minimum beperkt.*

#### **Wmo**

Artikel 6 van de Wmo bepaalt dat iedereen, die aanspraak heeft op een individuele voorziening, in aanmerking komt voor een Pgb, tenzij hiertegen overwegende bezwaren bestaan. De gemeente dient in de Wmo-verordening vast te leggen wat die overwegende bezwaren zijn. Zo kan zij bijvoorbeeld bepalen dat iemand met manische buien of verslavingsproblematiek geen recht heeft op een Pgb. Als deze mensen echter een goed netwerk hebben dat voor hen het beheer kan verzorgen, kan een Pgb natuurlijk wel als keuze beschikbaar blijven.<sup>66</sup> Ook heeft de gemeente uitsluitingsmogelijkheden op basis van artikel 4, lid 2 van de Wmo. Hierin staat dat bij het bepalen van de voorzieningen het college van burgemeester en wethouders naast de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen ook rekening houdt met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien.

#### **Wmo-regelgeving Amsterdam**

##### *Wmo-verordening 2007*

De gemeente Amsterdam heeft in artikel 7 van de *Wmo-verordening 2007* vastgelegd dat het college vaststelt in welke situaties er overwegende bezwaren bestaan om de keuze tussen een voorziening in natura of als persoonsgebonden budget te bieden.

##### *Wmo-nadere regels 2009*

In de *Wmo-nadere regels 2009* heeft het college opgenomen in welke situaties er sprake is van overwegende bezwaren tegen een keuzemogelijkheid bij hulp bij het huishouden. Zij heeft dit als volgt verwoord<sup>67</sup>:

---

<sup>65</sup> Mail van DZS, 12 november 2008

<sup>66</sup> *Wet maatschappelijke ondersteuning met toelichting*, Schulincx, januari 2008, pagina 27 (het betreft hier het Tweede Kamer stuk: TK 2005-2006, 30 131, nr. 35, p. 9 (*Nota n.a.v. het nader verslag*)).

<sup>67</sup> Artikel 7 Het persoonsgebonden budget, lid2, onderdelen g en h

*Er is geen keuzemogelijkheid tussen een verstrekking in natura of een persoonsgebonden budget indien:*

- *de persoon met beperkingen bij een eerder verstrekt persoonsgebonden budget dit niet of niet op de juiste wijze heeft verantwoord;*
- *een persoon met beperkingen bij een eerder verstrekt persoonsgebonden budget niet heeft voldaan aan de in de beschikking gestelde verplichtingen.*

De gemeente Amsterdam heeft er voor gekozen om een persoon pas uit te sluiten als achteraf – dus nádat de cliënt al gebruik heeft gemaakt van een Pgb – is gebleken dat hij of zij hier niet op de juiste wijze mee is omgegaan.

De Dienst Zorg en Samenleven (DZS) van de gemeente Amsterdam heeft de rekenkamer als toelichting gegeven dat het indicatiestellingorgaan CIZ de beperkingen van de aanvrager inventariseert en op basis daarvan een Pgb kan afraden, maar niet kan weigeren. Er zijn geen indicatiecriteria voor Zin of een Pgb. Het zijn leveringsvormen waarvoor cliënten kunnen kiezen als vastgesteld is dat ze in aanmerking komen voor hulp bij het huishouden. Het CIZ zal een Pgb afraden als er beperkingen zijn ten aanzien van de regiefunctie en de cliënt het Pgb zelf wil gaan beheren. Als een cliënt met beperkte regiefunctie een mantelzorger heeft die het Pgb gaat beheren, dan is er echter geen reden om een Pgb af te raden.<sup>68</sup>

Daarnaast heeft DZS aangegeven overwogen te hebben nadere uitsluitingsgronden vast te stellen voor de keuze van een Pgb, maar dat zij dit om praktische redenen niet heeft gedaan. DZS heeft de rekenkamer als toelichting gegeven dat bij een Pgb altijd het risico aanwezig is dat het geld aan iets anders wordt besteed dan bedoeld. Dat risico is mogelijk groter bij mensen met (problematische) schulden. Om die groep te identificeren is een complexe identificatie noodzakelijk en de gemeente Amsterdam vond dat niet opwegen tegen de kosten van het mogelijke risico.

De VNG heeft in haar Model-regelgeving voor de Wmo een uitsluitingsbepaling opgenomen om vooraf een verstrekking van HBH als Pgb te kunnen weigeren.<sup>69</sup> Bijvoorbeeld als het ernstige vermoeden bestaat dat de aanvrager problemen zal hebben bij het omgaan met een persoonsgebonden budget. De VNG geeft bovendien aan dat bij de Wmo<sup>70</sup> gemeenten inkomensgrenzen kunnen stellen voor bepaalde voorzieningen bij een bepaald inkomen. Zij geeft als voorbeeld dat een gemeente zelfs kan denken aan een formulering waarbij zij alle individuele voorzieningen boven een bepaald (verzamel)inkomen niet meer hoeft te verstrekken.<sup>71</sup> Het onderzoeksbureau SGBO heeft in opdracht van de VNG in december 2006 de resultaten van onderzoek naar toe te passen inkomensgrenzen gepubliceerd.<sup>72</sup> SGBO heeft de begrippen inkomen, inkomensafhankelijke regelingen, toeslagen en bijdragen in verschillende wet- en regelgeving en CAO's onderzocht. Het is tot de conclusie gekomen

---

<sup>68</sup> Mail van DZS, 12 november 2008

<sup>69</sup> Artikel 1 Regels rond verstrekking en verantwoording, lid 1.2, onderdelen b, c en d

<sup>70</sup> Op basis van artikel 4, lid 2 van de Wmo.

<sup>71</sup> Handleiding VNG Modelbeleidsregels Wmo, 28 november 2006, pagina 1 van 54:

<sup>72</sup> Financiële capaciteit en de Wmo: mogelijkheden voor inkomensgrenzen, SGBO, december 2006, pagina 29

dat door de hoeveelheid aan mogelijkheden, de complexe toepassing en de onduidelijke achtergronden, het geen redelijke en billijke inkomensgrenzen kan vaststellen die een gemeente kan hanteren. Het SGBO geeft aan dat het een idee kan zijn om met de eigenbijdrageregeling te werken. In de Amsterdamse Wmo-regelgeving zijn geen inkomensgrenzen gesteld. Wel heeft de gemeente op basis van richtlijnen van het rijk een eigenbijdrageregeling vastgesteld die afhankelijk is van het inkomen, de leeftijd en de samenlevingssituatie.

#### *Conclusie uitsluitingsbepalingen*

Amsterdam hanteert bij het verstrekken van een Pgb voor HBH geen uitsluitingsgronden vóóraf. Pas als daadwerkelijk gebleken is dat een cliënt niet goed is omgegaan met een Pgb kan de gemeente hem of haar in het vervolg een Pgb weigeren. Het VNG heeft in haar modelregelgeving voor de Wmo wel uitsluitingsgronden opgenomen om vooraf een verstrekking van een Pgb te weigeren. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als betrokken cliënt problematische schulden heeft. Ook heeft de gemeente geen inkomensgrenzen als uitsluitingsgrond geformuleerd. De eigen bijdrageregeling van de gemeente biedt wel de mogelijkheid om op basis van het inkomen een (groot) deel van het verstrekte Pgb terug te vorderen.

#### **4.2.3 Werkgeversondersteuning**

##### *Toetsaspect 'werkgeversondersteuning'*

*Het is vastgelegd dat elke individuele Pgb-houder HBH gebruik kan maken van facilitaire dienstverlening<sup>73</sup>, collectieve regelingen voor wettelijke aansprakelijkheid, rechtsbijstand, doorbetaling bij ziekte en arbodienstverlening.*

Bij de besteding van hun Pgb krijgen budgethouders de rol van werkgever of opdrachtgever. Dit is een rol met rechten en plichten en die brengt risico's met zich mee. Zo zijn er zaken die voor een budgethouder nauwelijks zelf zijn te regelen. Denk hierbij aan verzekeringen voor rechtsbijstand, loondoorbetaling bij ziekte, wettelijke aansprakelijkheid en het afsluiten van een contract met een Arbo-dienst.<sup>74</sup> Onder de AWBZ hadden de cliënten recht op ondersteuning bij het vervullen van de taken die voortvloeien uit werkgeversrol, zoals het voeren van een salarisadministratie en het verzekeren tegen wettelijke aansprakelijkheid. De rekenkamer ging na of ook Amsterdam in haar regelgeving een soortgelijk dienstenpakket aan haar Pgb-houders aanbiedt.

##### *Werkgeversondersteuning onder de AWBZ*

Cliënten met een Pgb voor huishoudelijke verzorging konden onder de AWBZ een beroep doen op de dienstverlening van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Deze was gratis voor Pgb-houders.

---

<sup>73</sup> Hier vallen onder andere het verzorgen van de salarisadministratie, verrichten van loonbetalingen, het aanbieden van modelovereenkomsten en het geven van informatie en advies op arbeidsrechtelijk terrein onder.

<sup>74</sup> *Een goede ondersteuning voor u en uw burgers: wat de SVB u uit handen kan nemen*, een brochure van het SVB, 2006

De dienstverlening van de SVB bestaat uit:

- facilitaire dienstverlening (onder andere het verzorgen van de salarisadministratie, verrichten van loonbetalingen, het aanbieden van modelovereenkomsten en het geven van informatie en advies op arbeidsrechtelijk terrein);
- collectieve regelingen voor wettelijke aansprakelijkheid;
- rechtsbijstand;
- doorbetaling bij ziekte van en arbodienstverlening voor de ingehuurd zorgverlener.

#### *Werkgeversondersteuning onder de Wmo*

In de Wmo-regelgeving van de gemeente Amsterdam is niet geregeld dat Pgb-houders gebruik kunnen maken van de dienstverlening van bijvoorbeeld de SVB. Wel heeft het college van B&W reeds op 19 december 2006<sup>75</sup> besloten de ondersteuning vanuit de SVB voor hulp bij het huishouden in 2007 te continueren en tegelijkertijd de mogelijke alternatieven te verkennen, op basis waarvan eind 2007 een nieuw besluit zal worden genomen.<sup>76</sup>

“Voor de ondersteuning van nieuwe cliënten door de SVB wordt door het Rijk geen budget naar gemeenten overgeheveld. Dit is onlangs door de G27 en G4 als 1 van de financiële knelpunten bij de invoering van de Wmo gesignaleerd, maar nog niet opgelost. Indien de gemeente kiest om ook voor nieuwe cliënten de SVB-ondersteuning te vergoeden, dan bedragen de in 2007 geraamde extra uitgaven circa € 80.000.” De gemeente Amsterdam is ook voor 2008 en 2009 een contract met de SVB aangegaan.<sup>77</sup>

#### *Conclusie werkgeversondersteuning*

De gemeente Amsterdam biedt haar Pgb-houders per 1 januari 2007 gratis de mogelijkheid gebruik te maken van alle dienstverlening van de SVB op het gebied van werkgeversondersteuning. De gemeente heeft dit recht voor Pgb-ers niet in haar Wmo-regelgeving vastgelegd. Het college van B&W heeft in 2006 hiervoor een afzonderlijk besluit genomen.

---

<sup>75</sup> B&W-besluit nummer BD2006-007171.

<sup>76</sup> In de flap bij het B&W-besluit is uitgelegd dat de raadscommissie Zorg op 6 december 2006 heeft aangegeven dat zij de dienstverlening van de SVB wil behouden voor de Pgb-houders. Verder is uitgelegd dat alternatieven kunnen zijn om het tarief van het Pgb te verhogen met een component ondersteuning zodat de budgethouder deze ondersteuning zelf op de vrije markt kan inkopen, de ondersteuning in te kopen bij andere aanbieders of de ondersteuning te blijven inkopen bij de SVB maar dan op basis van onderhandelingen over prijs en niveau van de diensten.

<sup>77</sup> DZS Verplichtingnummer 607285, 14 november 2007: het contract van de gemeente Amsterdam (vertegenwoordigd door de directeur van de Dienst Zorg en Samenleven, daartoe gemachtigd door het college van B&W van Amsterdam op 1 oktober 2007) met de SVB.

### 4.3 Waardebepaling en eigen bijdrage Pgb

In deze paragraaf willen wij antwoord geven op de tweede deelvraag (b):

*Is de Pgb-waarde en de hoogte van de eigen bijdrage voor de Pgb-houder niet verslechterd ten opzichte van de AWBZ-situatie en is de waarde en de eigen bijdrage vergelijkbaar met die van cliënten die gekozen hebben voor de hulp bij het huishouden in natura?*

De Pgb-waarde is het bedrag dat de gemeente aan de Pgb-houder uitkeert, zodat deze zijn hulp bij het huishouden zelf kan inkopen. De omvang van het budget moet zodanig zijn dat de Pgb-houder een voorziening kan inkopen die gelijkwaardig is aan die van zorg in natura.<sup>78</sup> Evenals bij de cliënten die zorg in natura ontvangen, kan de gemeente bij de Pgb-houders een eigen bijdrage in rekening brengen.

De hoogte van de eigen bijdrage bepaalt - net als de Pgb-waarde - mede in hoeverre het voor burgers aantrekkelijk is om gebruik te maken van een voorziening. De rekenkamer is voor de eigen bijdrage nagegaan of de gemeente de Pgb-houders ten opzichte van cliënten die zorg in natura ontvangen, gelijk behandelt en of de Pgb-houders ten opzichte van de AWBZ-regeling niet worden geconfronteerd met een hogere eigen bijdrage. Onder de AWBZ berekende het College Tarieven Gezondheidszorg (CTG)<sup>79</sup> jaarlijks het Pgb-uurtarief voor huishoudelijke verzorging op basis van het maximale uurtarief voor 'Alphahulp' en dat voor 'Overige huishoudelijke verzorging'.<sup>80</sup> Het Pgb-uurtarief kwam overheen met ongeveer 75% van het maximale uurtarief dat het CTG jaarlijks vaststelde voor de levering van huishoudelijk zorg in natura door thuiszorginstellingen. In de Pgb-regeling van de AWBZ ging het Rijk ervan uit dat Pgb-houders lagere overheadkosten hebben dan die bij Zin aan de orde zijn, vandaar de 75%.<sup>81</sup>

De Pgb-houders hebben onder andere minder overheadkosten omdat zij gratis gebruik kunnen maken van de diensten van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) voor de salarisadministratie en de ondersteuning door het zorgkantoor. Onder de AWBZ kregen cliënten één soort indicatie, namelijk 'Huishoudelijke verzorging'. Bij deze indicatie hoorde dan ook één Pgb-uurtarief. De indicatie kende daarom geen onderscheid naar Alphahulp (HV1) of Overige huishoudelijke verzorging (HV2). Dit onderscheid kenden de zorgleveranciers die de huishoudelijke verzorging daadwerkelijk leverden wel.

---

<sup>78</sup> *Wet maatschappelijke ondersteuning met toelichting*, Schulincx, januari 2008, pagina 27 (het betreft hier het Eerste Kamer stuk: EK 2005-2006, 30 131, C, p. 19-20 (*Memorie van antwoord*)).

<sup>79</sup> De Nederlandse Zorgautoriteit is de rechtsopvolger van het CTG.

<sup>80</sup> Bron Per saldo-vereniging van mensen met een persoonsgebonden budget: "Dit Pgb-uurtarief werd als volgt berekend:  $(100\% \cdot \text{maximaal uurtarief van CTG voor Alphahulp} + 75\% \cdot \text{maximaal uurtarief van CTG voor Overige huishoudelijke verzorging}) / 2$ . In 2004 was het Pgb-uurtarief € 16,38."

<sup>81</sup> Bron: [www.cvz.nl](http://www.cvz.nl)

In de Wmo is bepaald dat het onwenselijk is dat gemeenten een inkomensbeleid gaan voeren door middel van de eigen bijdrage.<sup>82</sup> De gemeente moet zich bij het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage houden aan de maximumgrenzen die het Rijk hiervoor stelt. Deze zijn vastgelegd in het *Besluit maatschappelijke ondersteuning*<sup>83</sup>, een algemene maatregel van bestuur (AmvB). De gemeente kan de eigen bijdrage wel lager vaststellen, maar niet hoger. Een gemeente kan er ook voor kiezen geen eigen bijdrage te heffen. De AmvB beoogt tevens een harmonisatie van de eigen bijdrageregelingen van de AWBZ en de Wmo.

De maximale eigen bijdragen die de gemeente op basis van het Besluit maatschappelijke ondersteuning mag heffen, zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4.3 - Maximale eigen bijdrage per 4 weken in 2009 voor verschillende categorieën personen

| Personen van 18 jaar of ouder waarvoor geldt | Indien het (gezamenlijke) inkomen gelijk is aan of lager is dan | Dan is de maximale eigen bijdrage per 4 weken |
|--|---|---|
| <b>Ongehuwd</b>                              |   |   |
| < 65 jaar                                    | € 21.703  | € 17,20                                       |
| ≥ 65 jaar                                    | € 14.812  | € 17,20                                       |
| <b>Gehuwd en duurzaam samenwonend</b>        |   |   |
| één van beiden of beiden < 65 jaar           | € 26.535  | € 24,60                                       |
| beiden ≥ 65 jaar                             | € 20.431  | € 24,60                                       |

Bron: Besluit Maatschappelijke Ondersteuning (AmvB)

Indien cliënten een hoger inkomen hebben dan in de tabel vermeld, wordt de verschuldigde maximale eigen bijdrage via een geleidende<sup>84</sup> schaal verhoogd. Op de zo vastgestelde eigen maximale eigen bijdrage wordt in 2009 ten slotte een korting van 33% toegepast (artikel 4.1 lid 4 van het besluit). In 2007 en 2008 kende de AmvB deze korting niet. Deze is ingevoerd ter compensatie van het vervallen van de aftrekbaarheid van de eigen bijdragen voor zorg, hulp en verblijf vanuit de AWBZ en de Wmo als buitengewone uitgave bij de aangifte inkomstenbelasting met ingang van het belastingjaar 2009.

<sup>82</sup> TK 2004-2005, 30 131, nr. 3, p. 34-35 *Memorie van Toelichting Wmo*, artikelsgewijs

<sup>83</sup> *Besluit maatschappelijke ondersteuning*, besluit van 2 oktober 2006, Stb. 2006, 450

<sup>84</sup> Indien het inkomen bij de onderscheiden groep hoger is dan het in de tabel 4.3 genoemde inkomen bij deze groep, dan wordt de maximale eigen bijdrage per 4 weken verhoogd met een dertiende deel van 15% van het verschil tussen het (gezamenlijke) inkomen en het in de tabel genoemde inkomen.



### 4.3.1 Vergelijking met de AWBZ

#### *Toetsaspect 'Vergelijking met de AWBZ'*

*De Pgb-waarde en de eigen bijdrage onder de Wmo zijn ten opzichte van de Pgb-waarde en de eigen bijdrage onder de AWBZ niet verslechterd.*

De rekenkamer heeft onderzocht of de Pgb-waarde voor 'hulp bij het huishouden' op basis van de Wmo-regelgeving van Amsterdam vergelijkbaar is met de Pgb-waarde voor 'huishoudelijke verzorging' zoals die gold onder de landelijke AWBZ. Op basis hiervan heeft de rekenkamer de volgende tabel samengesteld.

*Tabel 4.4 - Pgb-uurtarieven voor HBH in Wmo-regelgeving Amsterdam en AWBZ 2007, 2008 en 2009*

| Jaar               | Pgb-uurtarief voor berekening Pgb-waarde |                         | Uurtarief voor berekening eigen bijdrage |                         |
|--------------------|--|-------------------------|--|-------------------------|
|                    | HV1 en 2 AWBZ                            | HBH1 en 2 Wmo-Amsterdam | HV1 en 2 AWBZ                            | HBH1 en 2 Wmo-Amsterdam |
| 2007               | € 17,34                                  | € 17,34                 | € 12,20                                  | € 12,20                 |
| 2008               | € 17,34                                  | € 17,34                 | € 12,40                                  | € 12,40                 |
| 2009 <sup>85</sup> | € 18,02                                  | € 17,34                 | € 12,60                                  | € 12,60                 |

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de gemeente Amsterdam voor de Pgb-waardebepaling dezelfde klasse-indeling en berekeningswijze hanteert als de AWBZ (voor indicaties tot 16 uur per week het aantal uur van het midden van de klasse maal een uurtarief). Ook de hoogte van de eigen bijdrage is evenals bij de AWBZ afhankelijk van het gebruik (klasse), waarbij er een maximale bijdrage is vastgesteld afhankelijk van de hoogte van het inkomen, de leeftijd (jonger of ouder dan 65 jaar) en de samenlevingsvorm (al dan niet gehuwd).

Uit de tabel blijkt dat de gemeente Amsterdam, zowel de uurtarieven om de Pgb-waarde te bepalen als de uurtarieven om de eigen bijdragen te bepalen in de jaren 2007 en 2008 exact hetzelfde heeft vastgesteld, als die de AWBZ zou hanteren als de huishoudelijke hulp nog onder de AWBZ zou vallen. Voor 2009 is het uurtarief om de Pgb-waarde te bepalen ten opzichte van de AWBZ wel verslechterd. Amsterdam hanteert ook voor 2009 een uurtarief van € 17,34 terwijl de AWBZ voor 2009 voor budgethouders heeft verhoogd met 3,9%. Het nadelige verschil per uur bedraagt € 0,68 per uur (€ 17,34 - € 18,02). Voor 2009 zijn de uurtarieven voor de berekening van de eigen bijdrage wel gelijk aan die van de AWBZ.

<sup>85</sup> In 2004 was het Pgb-uurtarief € 16,38. De rekenkamer heeft de AWBZ-indexeringen van de jaren 2005 tot en met 2009 hierop toegepast en komt voor 2009 dan tot een Pgb-uurtarief van € 18,02.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de Pgb-waarde per klasse in 2009 zoals die gelden voor de AWBZ en voor de Wmo in de gemeente Amsterdam.<sup>86</sup>

Tabel 4.5 - Pgb-waarde per week per klasse voor HBH in AWBZ en Wmo-regelgeving Amsterdam in 2009

| Klasse-nummer | Klasse-range (aantal uur) | Pgb-waarde per week in 2009  |  |
|---------------|---------------------------|--|--|
|               |                           | AWBZ (HV1 en HV2)  | Wmo-Amsterdam (HBH1, HBH2 en HBH3)   |
| 1             | 0 tot 2                   | € 18,02  | € 17,34  |
| 2             | 2 tot 4                   | € 54,06  | € 52,05  |
| 3             | 4 tot 7                   | € 99,11  | € 95,45  |
| 4             | 7 tot 10                  | € 153,17   | € 147,52   |
| 5             | 10 tot 13                 | € 207,23   | € 199,59   |
| 6             | 13 tot 16                 | € 261,29   | € 251,62   |
| 7             | 16 uur of meer            | € 261,29 +<br>€ 18,02 x<br>geïndiceerd<br>aantal uur van<br>16 uur of meer | € 251,62 +<br>€ 17,34 x<br>geïndiceerd<br>aantal uur van<br>16 uur of meer |

Het nadelige verschil loopt op tot € 9,90 (€ 261,29 minus € 251,62) per week bij Pgb-houders, die een indicatie voor klasse 6 hebben.

Als reden voor het gelijk houden van het Pgb-uurtarief noemt de gemeente Amsterdam dat 75% van het gemiddelde Zin-uurtarief voor HBH2 lager zou uitkomen dan de € 17,34.<sup>87</sup> De gemeente Amsterdam gaat er, net als bij de AWBZ, vanuit dat Pgb-houders lagere overheadkosten hebben.

#### *Conclusie Pgb-waarde en eigen bijdrage ten opzichte van AWBZ*

De gemeente Amsterdam hanteert in 2007 en 2008 dezelfde Pgb-waarde voor Pgb-houders voor hulp bij de huishouding als de AWBZ. De AWBZ heeft in 2009 de Pgb-waarde met 3,9% verhoogd. Amsterdam heeft in 2009 de Pgb-waarde niet verhoogd, zodat ten opzichte van de situatie onder de AWBZ er thans een nadelig verschil is ontstaan voor Pgb-houders van € 0,68 per uur. Het uurtarief om de eigen bijdrage te bepalen is in de jaren 2007 tot en met 2009 in de gemeente Amsterdam gelijk aan dat de AWBZ hanteert.

<sup>86</sup> Hoe de gemeente Amsterdam de Pgb-waarde berekent bij Pgb-houders met een indicatie van 16 uur of meer, staat niet vermeld in de Wmo-regelgeving van de gemeente Amsterdam. Alleen in de *Wmo-beleidsregels 2009* is in de artikelgewijze toelichting op deze verordening opgenomen dat de klassenindeling gelijk is aan de indeling zoals in de AWBZ werd gebruikt. De rekenkamer gaat er daarom vanuit de systematiek voor deze Pgb-houders ook gelijk is als onder de AWBZ.

<sup>87</sup> Bron: mail DZS van 15 februari 2009

### 4.3.2 Vergelijking met Zorg in natura (Zin)

*Toetsaspect 'Vergelijking met zorg in natura'*

*De Pgb-waarde voor hulp bij het huishouden is ten minste vergelijkbaar met de waarde van de zorg in natura (Zin).*

#### *Pgb-waarde*

Wij hebben het Pgb-uurtarief vergeleken met het gemiddelde Zin-uurtarief (het gemiddelde tarief dat de gemeente Amsterdam betaalt aan de zorgleveranciers voor de levering van een uur huishoudelijke hulp). Wij hebben hierbij het gemiddelde Zin-uurtarief van de 12 zorgleveranciers in Amsterdam gebruikt. In 2009 is het gemiddelde Zin-uurtarief voor:

- HBH1 € 16,44
- HBH2 € 22,54
- HBH3 € 24,50

HBH3 wordt in Amsterdam in de regelgeving ook wel aangeduid als HBH Speciale doelgroepen. Hiervoor is in 2009 een specifieke aanbesteding geweest waardoor maatwerk kan worden geleverd. Pgb-cliënten maken vanwege de complexiteit zelden gebruik van deze zorgcategorie.<sup>88</sup> In de verdere analyse hebben wij HBH3 buiten beschouwing gelaten.

De gemeente Amsterdam heeft voor 2009 de Pgb-waarde vastgesteld per klasse op basis van een uurtarief van € 17,34. Als we dit uurtarief voor Pgb-houders vergelijken met de gemiddelde tarieven voor HBH1 en HBH2 voor Zin, dan blijkt het volgende:

- het Pgb-uurtarief van € 17,34 is ten opzichte van het HBH1-tarief van Zin € 16,44 (106%).
- het Pgb-uurtarief van € 17,34 is ten opzichte van het HBH2-tarief van Zin € 22,54 (77%).

Pgb-houders met een indicatie van HBH1 en HBH2 ontvangen hetzelfde Pgb-uurtarief. Omdat HBH2-zorg duurder is, kan een HBH2-budgethouder minder uren zorg inkopen dan een HBH1-budgethouder.

Ten aanzien van de vergelijking tussen het Zin- en het Pgb-uurtarief maken wij nog de volgende opmerkingen:

- a. Het accountantskantoor PricewaterhouseCoopers (PwC) concludeert dat de kostprijs van een uur huishoudelijke Wmo-hulp in 2008 in Nederland gemiddeld € 21,54 is<sup>89</sup>. Dit bedrag is het gemiddelde van de kostprijzen voor HBH1, HBH2 en HBH3. In onze berekening hebben wij de HBH1- en HBH2-tarieven betrokken die de gemeente in 2009 aan zorgleveranciers vergoed. De rekenkamer weet niet of deze tarieven voor de betreffende instellingen kostendekkend zijn.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> DZS heeft de rekenkamer bij e-mail van 5 juni 2009 bericht geen Pgb voor HBH SD (Speciale Doelgroepen) te willen aanbieden. In de praktijk komt het zelden voor dat cliënten uit de SD om een Pgb vragen. DZS is van mening dat deze doelgroep hiervoor te complex is.

<sup>89</sup> *Transparantie in de kostenstructuur van hulp bij het huishouden*, PwC, 9 december 2008.

<sup>90</sup> Uit de jaarrekening van één van de grootste Amsterdamse zorgleveranciers blijkt dat zij in 2008 de thuiszorg kostendekkend exploiteert. Zie hiervoor verder paragraaf 3.1.2 van dit rapport.

- b. De gemeente Amsterdam bepaalt de Pgb-waarde niet op basis van het werkelijke aantal geïndiceerde uren, maar - overeenkomstig de AWBZ - op basis van het aantal uur van *het midden van de klasse*. De bedragen voor de verschillende klassen zijn opgenomen in tabel 4.5. Door het midden van de klasse als basis te nemen voor de vergoeding aan de Pgb-houder kan een voor- of een nadelige situatie ontstaan ten opzichte van iemand die zorg in natura ontvangt. De gemeente vergoedt bij cliënten die zorg in natura ontvangen, namelijk de werkelijk uren geleverde zorg (binnen de geïndiceerde klasse) en niet op basis van het midden van de klasse. De rekenkamer berekende dat hierdoor een voordelig verschil van maximaal € 26,01 per week of een nadelig verschil van € 24,28 per week kan ontstaan.<sup>91</sup>
- c. De gemeente bepaalt de Pgb-waarde zonder rekening te houden met de zorgwaarde van de Pgb-houder. Aan zorgleveranciers met wie de gemeente contracten heeft afgesloten vergoedt de gemeente wel de geleverde zorgwaarde (HBH1 of HBH2). Voor geleverde HBH1 vergoedt de gemeente de zorgleverancier in 2009 gemiddeld € 16,44. De Pgb-waarde is gebaseerd op € 17,34 zodat de Pgb-houder per uur € 0,90 meer ontvangt. Het voordelige verschil voor de Pgb-houder is bij klasse 6 € 13,05 per week<sup>92</sup>. Indien de Pgb-houder op basis van de beperkingen een HBH2-indicatie heeft dan ontstaat er een nadeel voor de Pgb-houder ten opzichte van een Zin-cliënt. Dit nadelige verschil is in 2009 in klasse 6 maximaal € 75,40.<sup>93</sup>

### *Eigen bijdrage*

De gemeente Amsterdam benoemde als uitgangspunten bij het innen van een eigen bijdrage dat er een voldoende opbrengst moest zijn (minstens € 8,8 miljoen) in 2007. En zij wilde zoveel mogelijk aansluiten bij de regeling van de eigen bijdrage onder de AWBZ in 2006.<sup>94</sup> De gemeente heeft er voor gekozen om alleen voor huishoudelijke hulp (en dus niet voor vervoers- en woonvoorzieningen) een eigen bijdrage te vragen.

In de Amsterdamse Wmo-verordening is in artikel 21 vastgelegd dat bij het verstrekken van de individuele voorziening hulp bij het huishouden een eigen bijdrage is verschuldigd en dat het college de hoogte van de eigen bijdrage jaarlijks vaststelt. Deze dient de gemeente ook door te geven aan het CAK.<sup>95</sup> Het college heeft in de Wmo-regels 2009 de maximale waarden uit de AmvB overgenomen.<sup>96</sup>

---

<sup>91</sup> Bij de klasse 3, 4, 5 en 6 is het maximale voordelige verschil voor een Pgb-houder 1,5 uur á € 17,34 of € 26,01 per week. Bij deze klassen is het maximale nadelige verschil 1,4 uur maal € 17,34 of € 24,28 per week.

<sup>92</sup> Pgb-houder ontvangt in klasse 6 een Pgb op basis van 14,5 uur. Het voordeel is dan 14,5 uur maal € 0,90 (€ 17,34 - € 16,44) of € 13,05.

<sup>93</sup> Pgb-houder ontvangt in klasse 6 een Pgb op basis van 14,5 uur. Het nadeel is dan 14,5 uur maal € 5,20 (€ 22,54 - € 17,34) of € 75,40.

<sup>94</sup> Flap bij B&W-besluit *Nadere regels voor de algemene vervoersvoorziening en individuele voorzieningen uit de verordening Wmo*, 19 december 2006 (BD2006-007171), pagina 11.

<sup>95</sup> *Proces eigen bijdrageregeling Wmo: de uitvoering van de eigen bijdrageregeling Wmo door het CAK-BZ*, 2 maart 2007, CAK.

<sup>96</sup> De gemeente Amsterdam heeft voor de jaren 2007 en 2008 ook de maximale waarden die krachtens deze AmvB golden overgenomen.

De gemeente brengt nooit meer eigen bijdrage in rekening dan de maximale eigen bijdrage. Deze is afhankelijk van het inkomen en van de categorie (gehuwd of niet gehuwd en jonger of ouder dan 65 jaar) waartoe men behoort. Zo heeft bijvoorbeeld een cliënt een maximale eigen bijdrage van € 583 per 4 weken bereikt bij een (gezamenlijk) inkomen van circa:

- € 95.000 bij ongehuwde personen tussen de 18 en 65 jaar;
- € 88.000 bij ongehuwde personen van 65 jaar en ouder;
- € 100.000 bij gehuwde personen indien één van beiden jonger is dan 65 jaar of beiden jonger zijn dan 65 jaar;
- € 94.000 bij gehuwde personen die beiden 65 jaar of ouder zijn.

Vervolgens loopt de maximale eigen bijdrage verder op bij het hoger worden van het inkomen.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat Amsterdam bij het bepalen van de eigen bijdragen voor Pgb-houders en voor cliënten die Zin ontvangen, dezelfde tarieven hanteert. Wel wordt de eigen bijdrage bij Pgb-houders vastgesteld op basis van het midden van de klasse<sup>97</sup>. Bij cliënten met Zin wordt de eigen bijdrage vierwekelijks vastgesteld op basis van werkelijk geleverde aantallen uren zorg.

Verder is het de rekenkamer opgevallen dat in mei 2009 op de website van DZS nog een tabel is opgenomen met eigen bijdragen, waarin de korting van 33%, die vanaf 1 januari 2009 van toepassing is, niet is verwerkt.

#### *Conclusie Pgb-waarde en eigen bijdrage ten opzichte van Zin*

De berekening van de Pgb-waarde en de eigen bijdrage voor een Pgb-houder HBH, vindt op dezelfde wijze plaats als die voor een cliënt die de HBH in de vorm van Zin ontvangt. Wel wordt de Pgb-waarde en de eigen bijdrage bij Pgb-houders vastgesteld op basis van het midden van de klasse, waarvoor ze zijn geïndiceerd. Hierdoor kunnen ten opzichte van Zin-clieënten kleine voor- of nadelige verschillen ontstaan. Daarnaast hanteert de gemeente bij Pgb-houders één tarief, ongeacht de geïndiceerde zorgzwaarte (HBH1 of HBH2). Omdat HBH2-zorg duurder is, kunnen HBH2-Pgb-houders minder uren inkopen dan de Pgb-houders die HBH1-zorg nodig hebben.

#### **4.4 Vergelijking met Rotterdam, Den Haag en Utrecht**

In deze paragraaf geven wij onze bevindingen weer ten aanzien van de vergelijking van de Wmo-regelgeving en de tarieven van de 4 grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (G4).

---

<sup>97</sup> Dit is dezelfde klasse op basis waarvan het Pgb is verkregen.

#### 4.4.1 Vergelijking regelgeving G4

De rekenkamer heeft de Wmo-verordeningen en de Wmo-beleidsregels van de 4 grote gemeenten met elkaar vergeleken. Hierbij zijn ten aanzien van de volgende aspecten verschillen geconstateerd:

- Het aanbieden van keuzemogelijkheden voor het verkrijgen van hulp bij de huishouding.
- De uitsluitingsgronden om een Pgb te verkrijgen.
- De formele regeling van de werkgeversondersteuning voor Pgb-houders.

In deze paragraaf zijn onze bevindingen beschreven.

##### *Keuzemogelijkheid*

De gemeenten Rotterdam, Den Haag en Utrecht hebben, evenals de gemeente Amsterdam de keuzemogelijkheid tussen zorg in natura (Zin) en een persoonsgebonden budget (Pgb) vastgelegd in hun Wmo-verordeningen. Den Haag heeft daarnaast de aanvulling dat, indien dit is opgenomen in de wet, de hulp bij het huishouden ook als financiële tegemoetkoming kan worden versterkt.<sup>98</sup> Rotterdam heeft in haar Wmo-verordening als extra optie de mogelijkheid van een voucher. Een voucher is een systeem waarmee de persoon een voorziening kan inkopen bij een door de gemeente Rotterdam gecontracteerde leverancier of organisatie; de persoon krijgt niet zelf de beschikking over het budget en de administratieve verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. Het is een tussenvorm tussen Zin en een Pgb.

##### *Uitsluitingsbepalingen*

Alle 4 gemeenten kunnen een Pgb weigeren indien gebleken is dat de Pgb-houder de verantwoordingsplicht niet nakomt. In de Wmo-verordeningen van de 3 andere steden is daarnaast ook de mogelijkheid opgenomen dat de gemeente vóóraf een cliënt van een Pgb kan uitsluiten als daartoe gegronde redenen of vermoedens zijn.

Rotterdam geeft in de toelichting op haar Wmo-verordening aan dat hierbij gedacht moet worden aan mensen in een ernstige schuldensituatie en voor wie geen hulp beschikbaar is voor een verantwoorde besteding van het Pgb. Den Haag heeft in haar Wmo-verordening bepaald dat zij personen, die in een financieel hulpverleningstraject van de Gemeentelijk Kredietbank zitten - mits onderbouwd - kan uitsluiten van een Pgb.

##### *Werkgeversondersteuning*

De gemeente Amsterdam is per 1 januari 2007 een contract aangegaan met de SVB voor de ondersteunende dienstverlening voor de Pgb-houders op het gebied van hun rechten en plichten als werkgever, zoals het voeren van een salarisadministratie en het afsluiten van een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering voor het personeel. Rotterdam, Den Haag en Utrecht bieden hun Pgb-houders eveneens gratis de dienstverlening van de SVB aan. Ook zij hebben hiervoor ieder een contract afgesloten met de SVB. De gemeente Rotterdam heeft de

---

<sup>98</sup> De Eerste Kamer heeft op 23 juni 2009 een wetswijziging aangenomen waardoor deze aanvulling in de Haagse verordening niet meer relevant is. Per 1 januari 2010 heeft de cliënt onder de Wmo namelijk de keuze tussen zorg in natura en een Pgb, waaronder een vergoeding voor alphahulp.

gratis dienstverlening in haar Wmo-verordening vastgelegd. Amsterdam, Den Haag en Utrecht hebben dit niet gedaan.

#### *Conclusie vergelijking regelgeving G4*

De Wmo-regelgeving is voor Pgb-houders in hoofdlijnen in de 4 grote steden gelijk van opzet. Ten aanzien van het aanbieden van een keuzemogelijkheid voor hulp bij de huishouding heeft Rotterdam in haar Wmo-verordening aanvullend een tussenvorm tussen Zin en een Pgb opgenomen. De zorgvrager kan gebruik maken van een zogenaamde voucher. Voucher is een systeem waarmee de persoon een voorziening kan inkopen bij een door de gemeente Rotterdam gecontracteerde leverancier of organisatie; de persoon krijgt niet zelf de beschikking over het budget en de administratieve verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. Een verschil ten aanzien van de uitsluitingsbepalingen tussen Amsterdam en Rotterdam, Den Haag en Utrecht is, dat die laatste 3 in de Wmo-regelgeving ook de mogelijkheid hebben vastgelegd om vóóraf een cliënt van een Pgb uit te sluiten als daartoe gegronde redenen of vermoedens zijn. De gemeente Amsterdam kan een Pgb alleen weigeren als achteraf bewezen is dat de Pgb-houder niet heeft voldaan aan de verantwoordingsplicht of andere verplichtingen.

Verder constateerde de rekenkamer dat ook de andere 3 gemeenten bij de SVB werkgeversondersteuning voor de Pgb-houders hebben ingekocht. Rotterdam is echter de enige die dit recht voor de Pgb-houders in de verordening heeft vastgelegd.

#### **4.4.2 Vergelijking tarieven G4**

Wij hebben de uurtarieven 2009 voor het berekenen van de Pgb-waarde voor hulp bij de huishouding en voor de te innen eigen bijdrage voor hulp bij de huishouding van de 4 grote gemeenten met elkaar vergeleken.

#### *Pgb-uurtarieven Amsterdam in verhouding tot Rotterdam, Den Haag en Utrecht*

Onderstaande tabel geeft inzicht in de uurtarieven voor huishoudelijke hulp voor Pgb-houders van de 4 grote gemeenten.

*Tabel 4.6 - Pgb-uurtarieven voor berekenen van Pgb-waarde voor HBH Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht in 2009*

| Gemeente                        | Pgb-houder HBH in 2009 |         |                    |      |
|---------------------------------|------------------------|---------|--------------------|------|
|                                 | Pgb-uurtarief          |         | Pgb-uurtarief in % |      |
|                                 | HBH1                   | HBH2    | HBH1               | HBH2 |
| Amsterdam (klassensysteem)      | € 17,34                | € 17,34 | 100%               | 100% |
| Rotterdam (geen klassensysteem) | € 16,68                | € 16,68 | 96%                | 96%  |
| Den Haag (geen klassensysteem)  | € 14,00                | € 18,80 | 81%                | 108% |
| Utrecht (klassensysteem)        | € 18,00                | € 22,00 | 104%               | 127% |

Bron: gegevens aangeleverd door de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht

Uit de tabel blijkt dat de gemeente Rotterdam, evenals de gemeente Amsterdam, voor Pgb-houders voor huishoudelijke hulp bij de tariefstelling geen onderscheid maakt in HBH1 en HBH2. Utrecht en Den Haag doen dat wel. Dit betekent dat bij deze gemeenten de Pgb-houder met een hogere zorgwaarde indicatie (HBH2) een hoger Pgb ontvangen. Dit is op

zich logisch aangezien HBH2-zorg duurder is. Daarnaast valt op dat Den Haag een relatief laag HBH1 -uurtarief van € 14 uurtarief van HBH1 (81% ten opzichte van Amsterdam) hanteert en Utrecht een relatief hoog uurtarief van € 22,00 heeft voor HBH2-zorg (127% ten opzichte van Amsterdam).

Ten aanzien van de berekeningswijze hanteren Rotterdam en Den Haag niet de klasse-indeling van de AWBZ. Dat wil zeggen dat deze gemeenten het Pgb vaststellen op basis van het exacte aantal geïndiceerde uren, en niet op basis van het midden van de AWBZ-classes. Dit heeft tot gevolg dat er bij deze gemeenten ten opzichte van Zin-cliënten geen voor- of nadelig verschil ontstaat. De Pgb-houders krijgen daarom exact het aantal uren vergoed waarvoor ze zijn geïndiceerd. Amsterdam en Utrecht hanteren wel de AWBZ-classes-indeling. Dit is administratief-technisch eenvoudiger en doelmatig, maar heeft als nadeel dat Pgb-houders een vergoeding kunnen ontvangen voor meer- of minder uren, waarvoor ze zijn geïndiceerd. Hierdoor kan de Pgb-houder maximaal 1,4 uur minder of 1,5 uur meer per week vergoed krijgen, dan de uren volgens de indicatiestelling.

*Eigen bijdrage Amsterdam in verhouding tot Rotterdam, Den Haag en Utrecht*

Wij hebben ook de inning van de eigen bijdrage voor Pgb-houders in de 4 grote gemeenten met elkaar vergeleken. In onderstaande tabel zijn de uurtarieven opgenomen die als basis dienen voor de berekening van de eigen bijdragen bij de 4 grote gemeenten.<sup>99</sup>

*Tabel 4.7 - Eigenbijdrage-uurtarieven voor berekening eigen bijdrage voor HBH in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht in 2009*

| Gemeente                        | Pgb-houder HBH in 2009  |         |   |        |
|---------------------------------|-------------------------|---------|---|--------|
|                                 | Eigenbijdrage-uurtarief |         | Nettoverschil tussen Pgb-uurtarief en eigenbijdrage-uurtarief |        |
|                                 | HBH1                    | HBH2    | HBH1  | HBH2   |
| Amsterdam (klassensysteem)      | € 12,60                 | € 12,60 | € 4,74  | € 4,74 |
| Rotterdam (geen klassensysteem) | € 16,68                 | € 16,68 | € 0,00  | € 0,00 |
| Den Haag (geen klassensysteem)  | € 14,00                 | € 16,40 | € 0,00  | € 2,40 |
| Utrecht (klassensysteem)        | € 18,00                 | € 22,00 | € 0,00  | € 0,00 |

Bron: gegevens aangeleverd door de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht

Amsterdam heeft het uurtarief voor het berekenen van de eigen bijdrage (€ 12,60) lager vastgesteld dan het Pgb-uurtarief voor de berekening van het Pgb (€ 17,34). Het nettoverschil is € 4,74. Dit heeft tot gevolg dat de Pgb-houder, ongeacht zijn inkomen, per saldo altijd een deel van zijn Pgb overhoudt.

Bij de 3 andere gemeenten is in 2009, op één uitzondering na, het eigenbijdrage-uurtarief voor Pgb-houders voor HBH1 en HBH2 gelijk gesteld met die van het Pgb-uurtarief. De uitzondering betreft het eigenbijdrage-uurtarief voor HBH2 in Den Haag in 2009. Deze is

<sup>99</sup> Ten aanzien van de te hanteren maximale eigen bijdrage volgen Rotterdam, Den Haag en Utrecht, evenals Amsterdam, het *Besluit Maatschappelijke Ondersteuning*.



€ 2,40 lager vastgesteld, dan het uurtarief, waarop de Pgb-waarde is vastgesteld. Dit betekent dat bij de gemeente Den Haag bij een HBH2-indicatie, ongeacht het inkomen van betrokken budgethouder, deze in 2009 per saldo altijd een nettovergoeding ontvangt. De gemeente Den Haag heeft besloten om in 2010 ook voor HBH2 het netto verschil tussen het eigenbijdrage-uurtarief en het Pgb-uurtarief op € 0,00 te stellen. Het gelijkstellen van het eigenbijdrage-uurtarief aan het Pgb-uurtarief heeft tot gevolg dat boven een bepaald inkomen (het zogeheten omslagpunt) het verstrekte Pgb via de te heffen eigen bijdrage volledig wordt wegbelast. De Pgb-houder met een inkomen boven het omslagpunt, houdt daardoor niets over van zijn Pgb.

Het bedrag dat de Pgb-houder netto overhoudt is in de 4 grote steden zeer divers en is afhankelijk van de hoogte van het inkomen, de leeftijd, de samenlevingsvorm, de door de gemeente vastgestelde uurtarieven voor de Pgb-waarde en de eigen bijdrage en de door het rijk jaarlijks vastgestelde berekeningswijze en parameters voor de maximale eigen bijdragen. In tabellen 4.8 tot en met 4.11 hebben wij voorbeelden uitgewerkt van Pgb-houders met 4 verschillende indicatiestellingen. Hierin laten wij zien welk netto Pgb-bedrag<sup>100</sup> deze Pgb-houders in 2009 overhouden in de 4 grote gemeenten bij verschillende inkomens. In de voorbeelden gaat het om een ongehuwde persoon tussen de 18 en 65 jaar. De 4 voorbeelden betreffen Pgb-houders met de volgende indicatiestellingen:

- HBH1 voor 1 uur per week. (tabel 4.8).
- HBH1 voor 8,5 uur per week (tabel 4.9).
- HBH2 voor 3 uur per week (tabel 4.10).
- HBH2 voor 14,5 uur per week (tabel 4.11).

*Tabel 4.8 - Netto Pgb-bedrag per 4 weken bij verschillende inkomens (G4) voor een cliënt met zorgzwaarte HBH1 en 1 uur geïndiceerde zorg per week, ongehuwd en tussen de 18 en 65 jaar oud in 2009*

| Inkomen         | Indicatie HBH1 voor 1 uur per week.<br>Het netto Pgb-bedrag per 4 weken, dat de cliënt overhoudt |  |   |  |
|-----------------|--|--|---|--|
|                 | Amsterdam<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 69,36)   | Rotterdam<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 66,72) | Den Haag<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 56,00) | Utrecht<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 72,00) |
| ≤ 21.703        | € 52,16  | € 49,52  | € 38,80                                       | € 54,80                                      |
| 25.000          | € 26,67  | € 24,03  | € 13,31                                       | € 29,31                                      |
| <b>26.000</b>   | <b>€ 18,96</b>   | € 16,30  | € 5,58  | € 21,58                                      |
| <b>26.722</b>   | € 18,96  | € 10,72  | <b>€ 0,00</b>                                 | € 16,00                                      |
| 27.000          | € 18,96  | € 8,57   | € 0,00  | € 13,85                                      |
| 28.000          | € 18,96  | € 0,84   | € 0,00  | € 6,12                                       |
| <b>28.108</b>   | € 18,96  | <b>€ 0,00</b>                                  | € 0,00  | € 5,28                                       |
| ≥ <b>28.792</b> | € 18,96  | € 0,00   | € 0,00  | <b>€ 0,00</b>                                |

<sup>100</sup> Netto-effect = bruto Pgb-bedrag per 4 weken minus de te betalen eigen bijdrage per 4 weken.

In tabel 4.8 kunnen we zien dat cliënten met een indicatie HBH1 voor 1 uur per week met een inkomen van € 21.703 of minder (het norminkomen uit de AmvB) in 2009 in de gemeente Utrecht, het hoogste netto Pgb-bedrag ontvangen. Het gaat hierbij om een netto Pgb-bedrag van € 54,80 per 4 weken. Een dergelijke cliënt in Utrecht houdt dus ten opzichte van eenzelfde cliënt in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, meer over nadat zijn eigen bijdrage is afgetrokken van het bruto Pgb-bedrag.

In Den Haag ontvangen deze cliënten met een inkomen van € 21.703 of minder het laagste netto Pgb-bedrag van de G4-steden, namelijk € 38,80 per 4 weken.

Voor alle 4 de steden geldt dat het netto Pgb-bedrag voor deze cliënten daalt naarmate het inkomen stijgt totdat het zogeheten omslagpunt is bereikt. In Amsterdam ligt het omslagpunt in dit voorbeeld het laagst, namelijk bij inkomens van € 26.000 en hoger. Bij deze inkomens ontvangt de cliënt altijd een netto Pgb-waarde van € 18,96 per 4 weken. In Utrecht ligt dit omslagpunt het hoogst, namelijk bij inkomens van € 28.792 en hoger. Cliënten met deze inkomens ontvangen een netto Pgb-waarde van € 0,00 per 4 weken. Dit houdt in dat Utrecht de bruto Pgb-waarde volledig heeft wegbelast.

Dit alles heeft tot gevolg dat de cliënt uit dit voorbeeld met een inkomen van circa € 29.000 of hoger, het beste af is in Amsterdam. Hij krijgt bij een dergelijk inkomen een netto Pgb-waarde van € 18,96 per 4 weken, die hoger ligt dan die deze cliënt in Rotterdam, Den Haag en Utrecht ontvangt (€ 0,00).

Eenzelfde lijn van uitkomsten is te zien bij het andere voorbeeld dat wij hebben uitgewerkt voor een cliënt met een indicatie HBH1 voor 8,5 uur per week in tabel 4.9.

*Tabel 4.9 - Netto Pgb-bedrag per 4 weken bij verschillende inkomens (G4) voor een cliënt met zorgwaarde HBH1 en 8,5 uur geïndiceerde zorg per week, ongehuwd en tussen de 18 en 65 jaar oud in 2009 (in €)*

| Inkomen         | Indicatie HBH1 voor 8,5 uur per week.<br>Het netto Pgb-bedrag per 4 weken, dat de cliënt overhoudt. |   |  |   |
|-----------------|---|---|--|---|
|                 | Amsterdam<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 589,56)   | Rotterdam<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 567,12) | Den Haag<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 476,00) | Utrecht<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 612,00) |
| ≤ 21.703        | € 572,36  | € 549,92  | € 458,80                                       | € 594,80                                      |
| 50.000          | € 353,60  | € 331,16  | € 240,04                                       | € 376,04                                      |
| 70.000          | € 198,99  | € 176,55  | € 85,43  | € 221,43                                      |
| <b>74.893</b>   | <b>€ 161,16</b>   | € 138,72  | € 47,60  | € 183,60                                      |
| <b>81.050</b>   | € 161,16  | € 91,12   | <b>€ 0,00</b>                                  | € 136,00                                      |
| 90.000          | € 161,16  | € 21,93   | € 0,00   | € 66,81                                       |
| <b>92.837</b>   | € 161,16  | <b>€ 0,00</b>                                   | € 0,00   | € 44,88                                       |
| ≥ <b>98.642</b> | € 161,16  | € 0,00  | € 0,00   | <b>€ 0,00</b>                                 |

Ook hebben wij voorbeelden uitgewerkt voor cliënten met een indicatie HBH2<sup>101</sup>. De resultaten hiervan staan in de volgende 2 tabellen (tabel 4.10 en tabel 4.11).

*Tabel 4.10 - Netto Pgb-bedrag per 4 weken bij verschillende inkomens (G4) voor een cliënt met zorgzwaarte HBH2 en 3 uur geïndiceerde zorg per week, ongehuwd en tussen de 18 en 65 jaar oud in 2009*

| Inkomen         | Indicatie HBH2 voor 3 uur per week.<br>Het netto Pgb-bedrag per 4 weken, dat de cliënt overhoudt. |   |  |   |
|-----------------|---|---|--|---|
|                 | Amsterdam<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 208,08)   | Rotterdam<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 200,16) | Den Haag<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 225,60) | Utrecht<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 264,00) |
| ≤ 21.703        | € 190,88  | € 182,96  | € 208,40                                       | € 246,80                                      |
| 30.000          | € 126,74  | € 118,82  | € 144,26                                       | € 182,66                                      |
| <b>39.036</b>   | <b>€ 56,88</b>  | € 48,96   | € 74,40  | € 112,80                                      |
| 40.000          | € 56,88   | € 41,51   | € 66,95  | € 105,35                                      |
| <b>44.935</b>   | € 56,88   | € 3,36  | <b>€ 28,80</b>                                 | € 67,20                                       |
| <b>45.370</b>   | € 56,88   | <b>€ 0,00</b>                                   | € 28,80  | € 63,84                                       |
| 50.000          | € 56,88   | € 0,00  | € 28,80  | € 28,04                                       |
| ≥ <b>53.628</b> | € 56,88   | € 0,00  | € 28,80  | <b>€ 0,00</b>                                 |

*Tabel 4.11 - Netto Pgb-bedrag per 4 weken bij verschillende inkomens (G4) voor een cliënt met zorgzwaarte HBH2 en 14,5 uur geïndiceerde zorg per week, ongehuwd en tussen de 18 en 65 jaar oud in 2009*

| Inkomen          | Indicatie HBH2 voor 14,5 uur per week.<br>Het netto Pgb-bedrag per 4 weken, dat de cliënt overhoudt. |   |  |   |
|------------------|--|---|--|---|
|                  | Amsterdam<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 1.005,72)  | Rotterdam<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 967,44) | Den Haag<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 1.090,40) | Utrecht<br>(bruto Pgb-<br>bedrag<br>€ 1.276,00) |
| ≤ 21.703         | € 988,52   | € 950,24  | € 1.073,20                                       | € 1.258,80                                      |
| 100.000          | € 383,22   | € 344,94  | € 467,90   | € 653,50  |
| <b>114.010</b>   | <b>€ 274,92</b>  | € 236,64  | € 359,60   | € 545,20  |
| 130.000          | € 274,92   | € 113,02  | € 235,98   | € 421,58  |
| <b>142.519</b>   | € 274,92   | € 16,24   | <b>€ 139,20</b>                                  | € 324,80  |
| <b>144.620</b>   | € 274,92   | <b>€ 0,00</b>                                   | € 139,20   | € 308,56  |
| 160.000          | € 274,92   | € 0,00  | € 139,20   | € 189,66  |
| ≥ <b>184.533</b> | € 274,92   | € 0,00  | € 139,20   | <b>€ 0,00</b>                                   |

<sup>101</sup> In formele zin maken Amsterdam en Rotterdam geen onderscheid in de zorgzwaarte HBH1 en HBH2. Aan de hand van het indicatiesrellingsrapport is (indicatief) vast te stellen of het HBH1 of HBH2 zorg benodigd is.

Ten opzichte van de tabellen 4.8 en 4.9 (beide HBH1-zorg) treden er in de voorbeelden in tabellen 4.10 en 4.11 (beide HBH2-zorg) 2 verschillen op. Het eerste verschil is dat de cliënt, die HBH2-zorg behoeft in Rotterdam het laagste netto Pgb-bedrag ontvangt (in plaats van in Den Haag). Het tweede verschil is dat een cliënt in Den Haag, net als in Amsterdam, ook vanaf een omslagpunt een netto Pgb-bedrag overhoudt.

Uit tabel 4.10 blijkt dat bij 3 uur geïndiceerde HBH2-zorg de cliënten in Den Haag met een inkomen boven de € 44.935 in 2009 altijd € 28,80 per 4 weken netto overhouden (in Amsterdam is dat een netto bedrag van € 56,88 boven een inkomen van € 39.036). De gemeenten Rotterdam en Utrecht belasten boven de € 45.370, respectievelijk € 53.628 de toegekende vergoeding volledig weg via de eigen bijdrage.<sup>102</sup>

Bij 14,5 uur geïndiceerde HBH2-zorg (tabel 4.11) ontvangt een Pgb-client, met een inkomen boven de € 142.519 in Den Haag nog altijd netto een bijdrage van € 139,20 per 4 weken (in Amsterdam is dat een netto bedrag van € 274,92 boven een inkomen van € 114.010). Bij de gemeente Rotterdam en Utrecht wordt boven een inkomen van € 144.620, respectievelijk € 184.533 de Pgb-vergoeding volledig wegbelast via de eigen bijdragen.<sup>103</sup>

#### *Conclusie vergelijking tarieven G4*

Het uurtarief voor het bepalen van de omvang van het Pgb verschilt tussen de gemeenten. Deze varieert voor 2009 tussen de € 14,40 (HBH1-uurtarief in Den Haag) en € 22,00 (HBH2-uurtarief in Utrecht). Amsterdam maakt geen onderscheid tussen HBH1 en HBH2 en hanteert een uniform tarief van € 17,34 per uur.

Bij het vaststellen van de Pgb-waarde maken 2 gemeenten (Den Haag en Utrecht) wel en 2 gemeenten (Amsterdam en Rotterdam) geen onderscheid in de zorgzwaarte HBH1 en HBH2. Daarnaast hanteren 2 gemeenten (Amsterdam en Utrecht) nog de oude AWBZ-klasse-indeling, waardoor Pgb-houders niet het werkelijke aantal geïndiceerde uren zorg vergoed krijgen, maar een vergoeding op basis van het gemiddelde binnen een klasse.

Ook ten aanzien van de eigen bijdrage hanteren de 4 gemeenten verschillende benaderingen. Amsterdam heeft aansluiting gezocht bij de uurtarieven die ook in de AWBZ worden gehanteerd. Dit uurtarief van € 12,60 ligt € 4,74 lager dan het uurtarief voor het berekenen van de Pgb-waarde van € 17,34. Hierdoor houdt een Pgb-houder in Amsterdam altijd iets over van een toegekend Pgb, ongeacht zijn inkomen.

De andere gemeenten hebben, op één uitzondering na, in 2009 het eigen bijdrage uurtarief gelijk gesteld aan het uurtarief van de Pgb-waarde. Dit heeft tot gevolg dat die gemeenten, als het inkomen een bepaalde grens te boven gaat, het Pgb volledig 'wegbelasten' via de te

---

<sup>102</sup>Per 1 januari 2010 belast de gemeente Den Haag de toegekende Pgb-waarde boven een bepaald inkomen ook volledig weg omdat het verschil tussen het eigenbijdrage-uurtarief en het Pgb-uurtarief voor HBH2 per die datum ook € 0,00 zal zijn.

<sup>103</sup> Per 1 januari 2010 belast de gemeente Den Haag de toegekende Pgb-waarde boven een bepaald inkomen ook volledig weg omdat het verschil tussen het eigenbijdrage-uurtarief en het Pgb-uurtarief voor HBH2 per die datum ook € 0,00 zal zijn.

betalen eigen bijdrage. De Pgb-houders houden in die situatie daardoor per saldo niets over van hun toegekende Pgb.<sup>104</sup>

Dit alles heeft tot gevolg dat cliënten met relatief lage inkomens (een inkomen van € 21.703 en minder) het hoogste netto Pgb-bedrag ontvangen in de gemeente Utrecht. Cliënten met relatief hoge inkomens houden het hoogste netto Pgb-bedrag over in Amsterdam.

#### 4.5 Conclusies

De rekenkamer beantwoordt in dit hoofdstuk de vraag of de gemeentelijke Wmo-regelgeving en waardebeoordeling geen onnodige drempels veroorzaken voor het gebruik van het persoonsgebonden budget voor hulp bij het huishouden.

Voor de beantwoording van de deelvraag of het gebruik van het Pgb voor hulp bij het huishouden in vergelijking met Zin niet door regelgeving wordt beperkt, onderzocht de rekenkamer de Wmo-regelgeving op de volgende aspecten:

- De keuzemogelijkheid tussen Pgb of Zin is in de regelgeving vastgelegd.
- Uitsluitingsbepalingen voor het toekennen van een Pgb zijn tot een minimum beperkt.
- Individuele Pgb-houders kunnen gebruik maken van facilitaire dienstverlening.

Tevens heeft de rekenkamer vastgesteld of de Pgb-waarde en de hoogte van de eigen bijdrage voor de Pgb-houder niet zijn verslechterd ten opzichte van de AWBZ-situatie en ten opzichte van cliënten die gekozen hebben voor zorg in natura. Hierbij onderzochten wij de volgende aspecten:

- De Pgb-waarde en eigen bijdrage zijn ten opzichte van de AWBZ niet verslechterd voor de budgethouder.
- De Pgb-waarde en de eigen bijdrage voor budgethouders HBH zijn vergelijkbaar met de waarde van zorg in natura.

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

- De gemeente Amsterdam heeft keuzemogelijkheid voor Zin en het Pgb voor hulp bij het huishouden in voldoende mate in haar regelgeving vastgelegd.
- Amsterdam heeft de uitsluitingsbepalingen voor een Pgb tot een minimum beperkt. In Amsterdam wordt een cliënt voor een Pgb uitgesloten als gebleken is dat:
  - De cliënt niet aan de in de beschikking gestelde verplichting voor Pgb heeft voldaan.
  - De cliënt zich niet of niet op de juiste wijze over een Pgb verantwoordt.
- De gemeente biedt haar Pgb-houders per 1 januari 2007 gratis de mogelijkheid om gebruik te maken van de dienstverlening van de SVB. Deze mogelijkheid is echter niet expliciet opgenomen in de Wmo-verordening.

---

<sup>104</sup> De uitzondering betreft de gemeente Den Haag waarbij in 2009 het verschil tussen het eigenbijdrage-uurtarief en het Pgb-uurtarief voor HBH2 € 2,40 bedraagt. De gemeente Den Haag heeft besloten dit verschil per 1 januari 2010 op € 0,00 vast te stellen waardoor zij in 2010 - net als bij HBH1 - ook bij HBH2 de volledige Pgb-waarde boven een bepaald inkomen zal wegbelasten.

- Amsterdam hanteert in 2007 en 2008 dezelfde Pgb-waarde als de AWBZ. Er is dus geen sprake van een verslechtering van de Pgb-waarde ten opzichte van AWBZ in beide jaren. Voor 2009 zijn de Pgb-uurtarieven onder de AWBZ met 3,9% verhoogd. Deze verhoging heeft Amsterdam voor de Pgb-uurtarieven Wmo niet doorgevoerd, zodat er in 2009 een verslechterende situatie voor de Pgb-houders optreedt.
- De gemeente heeft bij de bepaling van de eigen bijdrage voor HBH zoveel mogelijk de landelijke regeling gevolgd, zoals die gold onder de AWBZ in 2006. De eigenbijdrageregeling is daarom bij de invoering van de Wmo niet verslechterd.
- In Amsterdam is de Pgb-waarde voor cliënten die HBH1 nodig hebben hoger en voor cliënten die HBH2 nodig hebben lager dan cliënten die Zin ontvangen.
- De eigenbijdrageregeling voor Pgb-houders en cliënten met Zin is vrijwel gelijk. Voor de berekening van de eigen bijdrage wordt hetzelfde tarief gehanteerd. Enig verschil is dat de eigen bijdrage voor cliënten met zorg in natura wordt berekend op basis van het werkelijke aantal geleverde uren en dat voor de Pgb-houders op basis van het midden van de geïndiceerde klasse (bijvoorbeeld: 1,0 uur is het midden van klasse 1 die loopt van 0 tot 2 uur). Dit laatste is ook logisch omdat de gemeente het Pgb ook bepaalt en uitbetaalt op basis van het midden van de klasse.

#### *Verschillen tussen de G4*

De rekenkamer onderzocht of de regelgeving en waardebepaling binnen de G4 verschilt en komt tot de volgende conclusies:

- De Wmo-regelgeving is op hoofdlijnen gelijk in de 4 grote steden. Rotterdam heeft naast de Zin en Pgb ook de mogelijkheid van een voucher opgenomen in de verordening. Door middel van een voucher kan een cliënt een voorziening inkopen bij een door de gemeente Rotterdam gecontracteerde leverancier of organisatie. Dit is een tussenvorm van Pgb en Zin.
- De waardebepaling voor een Pgb verschilt tussen de gemeenten. Amsterdam maakt geen onderscheid tussen HBH1 en HBH2 in de bepaling van het Pgb. Rotterdam doet dat ook niet, maar Den Haag en Utrecht doen dat wel.
- De gemeente Amsterdam werkt net als de gemeente Utrecht met de AWBZ-klasse-indeling voor de bepaling van de Pgb-waarde. In Rotterdam en Den Haag krijgen Pgb-houders een Pgb-waarde over het werkelijke aantal geïndiceerde uren.
- De eigenbijdrageregeling in Amsterdam verschilt van die in Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Amsterdam bepaalt de eigen bijdrage in 2009 aan de hand van het volgende uurtarief: € 12,60. Dit uurtarief ligt € 4,74 lager dan het Pgb-uurtarief van € 17,34. Hierdoor houdt de Pgb-houder altijd, ongeacht zijn of haar inkomen, tenminste € 4,74 per uur over van zijn Pgb.  
De gemeenten Utrecht, Rotterdam en Den Haag (bij HBH1) hebben in 2009 het eigenbijdrage-uurtarief gelijkgesteld aan het Pgb-uurtarief. Hierdoor belasten deze 3 gemeenten boven een bepaalde inkomensgrens het toegekende Pgb volledig weg via de inning van de eigen bijdrage.
- Cliënten met relatief lage inkomens (een inkomen van € 21.703 - het norminkomen uit de AmvB - of minder) ontvangen in Utrecht het hoogste netto Pgb-bedrag. Cliënten met relatief hoge inkomens houden het hoogste netto Pgb-bedrag over in Amsterdam.

## 5 Het toekenningsproces vanuit cliëntenperspectief

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

*Heeft de gemeente het toekenningsproces (de aanvraag, indicatie, toekenning en verantwoording) vanuit het perspectief van de cliënt adequaat georganiseerd?*

Bij deze onderzoeksvraag onderzoekt de rekenkamer of het toekenningsproces klantvriendelijk is georganiseerd en of de administratieve lasten<sup>105</sup> voor de burger zoveel mogelijk beperkt zijn. Een reden om dit te onderzoeken, is dat zowel op landelijk niveau als in Amsterdam bestuurders de ambitie hebben om de regeldruk en administratieve lasten voor burgers te verminderen in de periode 2006 tot 2010.<sup>106</sup>

Op 23 november 2004 stelde het college van B&W bestuurlijke en beleidsmatige uitgangspunten vast voor de implementatie van de Wmo in Amsterdam.<sup>107</sup> Van de 6 uitgangspunten hebben er 3 betrekking op de administratieve lasten in het toekenningsproces:

1. De burger staat centraal en moet weten waar hij op kan rekenen.
2. De toegankelijkheid van voorzieningen moet goed geregeld zijn.
3. Zo min mogelijk bureaucratie.<sup>108</sup>

In het programmakkoord bevestigde het college deze wens nog eens door aan te geven dat het belangrijk is om “de zorg toegankelijk, kwalitatief goed en betaalbaar te houden voor alle Amsterdammers”.<sup>109</sup> De rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk of er sprake is van een toegankelijk toekenningproces met bijvoorbeeld voldoende voorlichting en korte doorlooptijden. Voor wat betreft de administratieve lasten voor de burgers beoordelen we of de administratieve lasten voor de burger meer of minder zijn dan voorheen onder de AWBZ vóór 2007.

---

<sup>105</sup> Onder administratieve lasten wordt meestal verstaan: de kosten die de burger heeft om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat dan zowel om het nakomen van verplichtingen als om het uitoefenen van rechten. De kosten hebben betrekking op de door de burger bestede tijd en gemaakte kosten. Cebeon, *Administratieve lasten invoering Wmo, eerste fase onderzoek*, april 2007, p. 7.

<sup>106</sup> Ministerie van BZK, Ministerie van Financiën en VNG, *Samen aan de slag. Bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten*, p. 6, juni 2007. Zie ook de website van het Stedelijk programma regelgeving Amsterdam.

<sup>107</sup> Gemeente Amsterdam, *Vorbereiding Wmo in Amsterdam. Consequenties Wet Maatschappelijke Ondersteuning, inventarisatie noodzakelijke activiteiten en voorstel voor een projectstructuur*. Besluit van B&W van 23 november 2004 en *Bestuurlijk document de Wmo in Amsterdam: een nieuwe kijk op participatie, zorg en welzijn*, oktober 2005.

<sup>108</sup> Onduidelijk is voor wie de bureaucratie vermeden moet worden. In het besluit van het college van november 2004 (*Vorbereiding Wmo in Amsterdam. Consequenties Wet Maatschappelijke Ondersteuning, inventarisatie noodzakelijke activiteiten en voorstel voor een projectstructuur*) staat alleen dat zowel het rijk, de gemeente als de burger behoefte hebben aan informatie. Gevolg is dat er informatie over het proces nodig is, en bepaalde gegevens geregistreerd moeten worden. Tegelijkertijd moet bureaucratie vermeden worden.

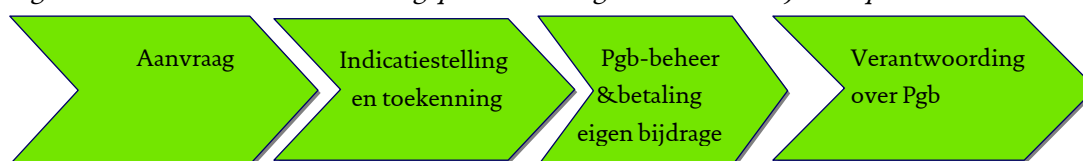
<sup>109</sup> Gemeente Amsterdam, *Mensen maken Amsterdam - Het programmakkoord 2006 – 2010*, april 2006.

### Onderzoeksaanpak

De rekenkamer onderzocht het toekenningsproces aan de hand van interviews, documentatie, het uitvoeren van bestandsanalyses, het analyseren van klachten, bezwaar- en beroepprocedures en een zogeheten mystery-guest-onderzoek. De rekenkamer heeft ook kennis genomen van signalen van burgers via klachtenrapportages, de Wmo-klankbordgroep en een cliëntenpanel 'Het wel en wee van het Amsterdamse Pgb', dat 2008 georganiseerd werd door Stichting Gehandicapten Overleg Amsterdam.

Figuur 5.1 geeft schematisch de belangrijkste fasen van het toekenningsproces weer.

Figuur 5.1 - Fasen in het toekenningsproces voor Pgb's huishoudelijke hulp



Gemeenten kunnen met de inrichting van het toekenningsproces de administratieve lasten voor burgers met een Pgb verzwaren. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer gemeenten geen vrij besteedbaar bedrag hanteren, nauwelijks ondersteuning bieden en een uitgebreide verantwoording van de budgethouder eisen.<sup>110</sup> Om de onderzoeksvraag in dit hoofdstuk te beantwoorden, hanteert de rekenkamer het volgende normenkader:

Tabel 5.1 - Normenkader: onderwerpen en toetsaspecten toekenningsproces

| Onderwerp   | Toetsaspect   |
|---|---|
| Aanvraagprocedure (paragraaf 5.1)                     | 1. Telefonische bereikbaarheid<br>2. Voorlichting over Pgb<br>3. Aanvraagformulier  |
| Indicatiestelling en toekenning (paragraaf 5.2)       | 4. De doorlooptijden tussen aanvraag en indicatiebesluit  |
| Pgb-beheer en betaling eigen bijdrage (paragraaf 5.3) | 5. Gebruik SVB-faciliteiten<br>6. Informatievoorziening over SVB-faciliteiten<br>7. Moment van inning van eigen bijdragen<br>8. Benodigde gegevens voor berekening eigen bijdragen<br>9. Informatievoorziening over eigen bijdragen |
| Verantwoording door de cliënt (paragraaf 5.4)         | 10. Informatievoorziening<br>11. Verantwoordingsvrij bedrag<br>12. Verantwoordingsritme<br>13. Verantwoordingsformulier<br>14. Overige gegevensverstrekking   |

De 14 toetsaspecten uit de tabel zijn in de paragrafen 5.1 tot en met 5.4 onderzocht.

<sup>110</sup> Ministerie van VWS, *Administratieve lasten invoering Wet maatschappelijke ondersteuning. Eerste fase onderzoek*, april 2007



## 5.1 Aanvraagprocedure

De aanvraag is de eerste schakel van het toekenningsproces van een Pgb voor huishoudelijke hulp. De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf of de aanvraag van een Pgb klantvriendelijk is georganiseerd. Dit doen we door de volgende 3 toetsaspecten te onderzoeken:

1. De telefonische bereikbaarheid van de Wmo-Helpdesk, het CIZ en de Loketten Zorg en Samenleven in de 14 stadsdelen.
2. De voorlichting over het Pgb.
3. Het aanvraagformulier.

Allereerst beschrijven we waar de burger in Amsterdam een aanvraag voor huishoudelijke hulp kan indienen en zijn vragen over Pgb's kan stellen.

Voor de aanvraag van individuele voorzieningen spelen de Wmo-Helpdesk en de Loketten Zorg en Samenleven een rol. De Wmo-Helpdesk behandelt aanvragen voor aanvullend vervoer en verwijst mensen voor de overige aanvragen door naar andere organisaties zoals het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Ook de Loketten Zorg en Samenleven in de 14 stadsdelen verwijzen burgers die huishoudelijke hulp willen aanvragen door naar het CIZ of naar één van de zorgleveranciers. De Loketten nemen dus geen aanvragen in ontvangst. De loketten geven vooral voorlichting over welzijnsactiviteiten en beantwoorden vragen van burgers over diensten en voorzieningen voor sociaal maatschappelijke hulp ('Wat is er, kom ik er voor in aanmerking, hoe moet ik dat aanvragen?').<sup>111</sup> Aanvragen voor huishoudelijke hulp kunnen worden ingediend bij het CIZ of bij de zorgleveranciers. Het CIZ beoordeelt de aanvraag voor huishoudelijke hulp en de aanvrager ontvangt een indicatiebesluit van het CIZ. In dit indicatiebesluit geeft het CIZ aan of iemand in aanmerking komt voor huishoudelijke hulp en voor hoeveel uur per week.

Wanneer een burger ervoor kiest om huishoudelijke hulp via een Pgb in te kopen, ontvangt hij of zij vervolgens een brief van DZS over de verdere aanvraag en levering van aanvraagdocumenten. Na het toesturen van deze documenten ontvangt de aanvrager van DZS een toekenningsbeschikking met daarin de hoogte van het Pgb.

### 5.1.1 Telefonische bereikbaarheid

*Toetsaspecten 'telefonische bereikbaarheid'*

- *De telefoonnummers van de instanties, die voor de aanvraag van huishoudelijke hulp in Amsterdam cruciaal zijn (de Wmo-Helpdesk, de Loketten Zorg en Samenleven en het CIZ), zijn gemakkelijk te vinden op de website van deze instanties.*
- *De Wmo-Helpdesk, de Loketten Zorg en Samenleven en het CIZ nemen binnen 20 seconden de telefoon op.*

<sup>111</sup> Het Expertise Centrum, *Stand van zaken Wmo loketten in de stadsdelen Amsterdam*, p. 5, september 2007.

### *Vindbaarheid telefoonnummers*

Allereerst onderzocht de rekenkamer hoe een Amsterdamse burger een Pgb kan aanvragen. DZS verwijst op haar website voor de aanvraag van huishoudelijke hulp naar een telefoonnummer van het CIZ. Voor vragen over hulp bij het huishouden verwijst de gemeente op haar website naar de Wmo-Helpdesk (0800-0643). Ook de telefoonnummers van de Loketten Zorg en Samenleven zijn gemakkelijk te vinden op de website van DZS. Verspreid over de stad zijn er 25 Loketten Zorg en Samenleven die telefonisch allen te bereiken zijn. Vaak delen loketten in hetzelfde stadsdeel hetzelfde telefoonnummer. Ook de stadsdelen Westerpark en Centrum delen hetzelfde telefoonnummer. De gemeente heeft een brochure beschikbaar met daarin alle contactgegevens van de Loketten voor Zorg en Samenleven. De rekenkamer concludeert dat de telefoonnummers van de instanties, die een rol spelen bij de aanvraag van huishoudelijke hulp, via de website van DZS gemakkelijk vindbaar zijn.

### *Telefonische bereikbaarheid*

De rekenkamer voerde een mystery guest onderzoek uit. Uit dat onderzoek blijkt dat de meeste instanties die betrokken zijn bij de aanvraag voldoende telefonisch te bereiken zijn. Kader 5.1 licht de opzet van het mystery-guest-onderzoek toe.

#### *Kader 5.1 - Mystery-guest-onderzoek Rekenkamer Amsterdam*

Voor dit rapport verrichtte de Rekenkamer Amsterdam een mystery-guest-onderzoek waarbij de Wmo-Helpdesk, het CIZ en de Loketten Zorg en Samenleven in de 14 stadsdelen door een mystery guest medio april 2009 telefonisch zijn benaderd. De bellende mystery guest deed zich voor als een mantelzorger die namens een schoonvader vroeg om nadere informatie over de aanvraag van huishoudelijke hulp. De mystery guest was een onderzoeker van de rekenkamer. De gebelde instanties zijn van te voren niet geïnformeerd over de komst van een mystery guest. De casus zag er als volgt uit: een vrouw belt voor haar schoonvader. Hij wordt als gevolg van een hersenbloeding slechter ter been en heeft huishoudelijke hulp nodig.

Vragen:

- Hoe moet hij dit aanvragen?
- Hoe werkt het als hij naast huishoudelijke hulp ook hulp bij het aankleden nodig heeft?
- Kunt u hem ook helpen bij het invullen van de aanvraag?
- Gaat het lang duren voor hij dan de hulp krijgt?
- Wie gaat de hulp geven?
- En als hij nou niet één van die aanbieders wil? Zijn er keuzemogelijkheden?

Bij het onderzoek is vooral gekeken in hoeverre de instanties uit zichzelf wezen op de mogelijkheid om gebruik te maken van een Pgb.

De mystery guest van de rekenkamer belde naar de Wmo-helppdesk, het CIZ en de Loketten Zorg en Samenleven. Tabel 5.2 geeft de telefonische bereikbaarheid van de instanties weer.

Tabel 5.2 - Score telefonische bereikbaarheid van instanties betrokken bij aanvraag Pgb HBH

| Instantie                               | Score telefonische bereikbaarheid | Toelichting                                      |
|---|-----------------------------------|--|
| 1. Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) | +                                 | Opname telefoon < 10 sec.                        |
| 2. Wmo-Helpdesk                         | +                                 | Opname telefoon < 10 sec.                        |
| Loket Zorg en Samenleven in stadsdeel:  |                                   |  |
| 3. Bos en Lommer                        | -                                 | Pas contact na 6 x bellen en inspreken voicemail |
| 4. Centrum & Westerpark                 | +/-                               | Opname telefoon < 30 sec.                        |
| 5. De Baarsjes                          | +                                 | Opname telefoon < 20 sec.                        |
| 6. Geuzenveld-Slotermeer                | +                                 | Opname telefoon < 10 sec.                        |
| 7. Amsterdam Noord                      | +                                 | Opname telefoon < 10 sec.                        |
| 8. Oost-Watergraafsmeer                 | +                                 | Opname telefoon < 10 sec.                        |
| 9. Osdorp                               | -                                 | Pas contact na 3 x bellen                        |
| 10. Oud-West                            | +                                 | Opname telefoon < 10 sec.                        |
| 11. Oud-Zuid                            | +                                 | Opname telefoon < 10 sec.                        |
| 12. Slotervaart                         | +                                 | Opname telefoon < 10 sec.                        |
| 13. Zeeburg (IJburg)                    | +                                 | Opname telefoon < 20 sec.                        |
| 14. Zeeburg (IBOH) <sup>112</sup>       | +                                 | Opname telefoon < 10 sec.                        |
| 15. ZuiderAmstel                        | +                                 | Opname telefoon < 10 sec.                        |
| 16. Zuidoost                            | +                                 | Opname telefoon < 10 sec.                        |

Toelichting score: + = voldoende; +/- = matig; - = onvoldoende

Bijna alle organisaties (Wmo-Helpdesk, het CIZ en 13 van de 16 Loketten Zorg en Samenleven) namen binnen 20 seconden de telefoon op. Uitzonderingen vormen de Loketten Zorg en Samenleven van Bos en Lommer, Osdorp en Centrum & Westerpark. Het loket van Bos en Lommer was het slechtst bereikbaar. Ook na 6 keer bellen kreeg de mystery guest geen direct contact met het loket van Bos en Lommer. Pas na het inspreken van de voicemail werd de mystery guest teruggebeld. Ook het loket van Osdorp was niet goed bereikbaar. Dit kwam doordat de openingstijden van het loket in maart 2009 zijn gewijzigd en nog niet zijn aangepast in de brochure en website van DZS. Ten slotte scoorde het loket van Westerpark & Centrum minder goed, omdat het ongeveer een halve minuut duurde voordat de telefoon werd opgenomen.

#### *Conclusie telefonische bereikbaarheid*

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Amsterdam op haar website duidelijk aangeeft waar een burger terecht kan voor een aanvraag voor huishoudelijke hulp. In algemene zin verwijst men naar de Wmo-Helpdesk en voor de aanvraag van huishoudelijke hulp verwijst

<sup>112</sup> IBOH = Indische Buurt en Oostelijk Havengebied

de gemeente naar het telefoonnummer van het CIZ. Uit het mystery-guest-onderzoek van de rekenkamer blijkt verder dat de telefonische bereikbaarheid van de Wmo-Helpdesk, het CIZ en de meeste (13 van de 16) Loketten Zorg en Samenleven voldoende is.

### 5.1.2 Voorlichting over Pgb

#### *Toetsaspecten 'voorlichting Pgb'*

- *CIZ, de Wmo-Helpdesk en de Loketten Zorg en Samenleven informeren burgers die bellen:*
  - o *uit zichzelf over de mogelijkheid om huishoudelijke hulp via Pgb in te kopen;*
  - o *over zowel de voor- als nadelen van een Pgb;*
  - o *over de aanvraagprocedure;*
  - o *over de wachttijd voor het ontvangen van huishoudelijke hulp;*
  - o *over aanvullende zaken zoals, de hoogte van de eigen bijdrage, de ondersteuning door SVB of ze verwijzen naar brochures en websites.*
- *De gemeente informeert potentiële budgethouders via haar website of per brief over de volgende aspecten van het Pgb:*
  - o *het betalen van de eigen bijdragen (plicht en procedure);*
  - o *het werkgeverschap en de diensten van de SVB hiervoor;*
  - o *de verantwoordingswijze en de verantwoordingstermijnen.*

Goede voorlichting over Pgb's draagt bij aan lagere administratieve lasten voor de burger en een toegankelijker toekenningsproces. Het zorgt er namelijk voor dat potentiële budgethouders weten waar ze aan beginnen en minder tijd kwijt zijn aan voldoen aan informatieverplichtingen. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) constateerde dat het gebrek aan informatie de burger belemmert een afgewogen keuze te maken tussen Zin en het Pgb.<sup>113</sup> Sinds de wijziging van de Wmo in april 2009 zijn gemeenten verplicht om personen vooraf in duidelijke en begrijpelijke bewoordingen in te lichten over de gevolgen van de keuze voor een Pgb, Zin of een financiële vergoeding.<sup>114</sup>

#### *Mondelinge voorlichting bij aanvraag*

In oktober 2007 verrichtte Zorgbelang Noord-Holland een onderzoek naar de kwaliteit van de 54 gemeentelijke Wmo loketten in Noord-Holland. Daar kwam uit naar voren dat bij de aanvraag van huishoudelijke hulp het Pgb opvallend weinig door telefonisten genoemd wordt als een alternatief voor Zin (33%).<sup>115</sup> Ook tijdens het cliëntenpanel 'Het wel en wee van het Amsterdamse Pgb' gaven cliënten regelmatig aan dat er onder Amsterdammers

---

<sup>113</sup> Adviescollege toetsing administratieve lasten, Advies aan de minister van Financiën over beperking administratieve lasten burger van indicatiestellingen en Pgb, 20 maart 2006.

<sup>114</sup> Eerste Kamer der Staten-Generaal, 31795, Wijziging van de Wmo, in verband met een verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om op begrijpelijke wijze inlichtingen te verstrekken over de keuze tussen de verschillende wijzen waar op aanspraak tot gelding kan worden gebracht en enige andere wijzigingen, vergaderjaar 2008-2009.

<sup>115</sup> Zorgbelang Noord-Holland, Met het Wmo Loket..., oktober 2007.

onvoldoende bekendheid is over het Pgb en de voorwaarden waaronder een Pgb aangevraagd kan worden.<sup>116</sup>

De rekenkamer onderzocht via een mystery-guest-onderzoek (zie kader 5.1 in vorige paragraaf) of en hoe Amsterdamse burgers in de praktijk geïnformeerd worden over de mogelijkheden om huishoudelijke hulp via een Pgb in te kopen. Uit het mystery-guest-onderzoek van de rekenkamer blijkt dat de voorlichting die de 14 gemeentelijke Loketten Zorg en Samenleven, het CIZ en de Wmo-Helpdesk telefonisch aan burgers over het Pgb geven, te wensen overlaat. Van de 16 benaderde instanties is de voorlichting bij 4 loketten (De Baarsjes, Amsterdam Noord, Oost-Watergraafsmeer en Zeeburg IJburg) onvoldoende en bij 8 andere instanties matig. Tabel 5.3 geeft de scores over de mondelinge voorlichting weer.

Tabel 5.3 - Scores mondelinge voorlichting van instanties betrokken bij aanvraag Pgb HBH

| Instantie                               | Geeft uit zichzelf voorlichting over Pgb | Noemt voor- en nadelen Pgb | Geeft juiste advies over aanvraag | Geeft informatie over wachttijden | Geeft of verwijst naar extra informatie | Totaalscore |
|---|--|----------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---|-------------|
| 1. Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) | +  | +/-                        | +                                 | +/-                               | -                                       | +/-         |
| 2. Wmo-Helpdesk                         | +  | +/-                        | +                                 | +/-                               | -                                       | +/-         |
| Loket Zorg en Samenleven in stadsdeel:  |  |                            |                                   |                                   |   |             |
| 3. Bos en Lommer                        | +  | +                          | +                                 | +/-                               | +                                       | +           |
| 4. Centrum & Westerpark                 | -  | +                          | +                                 | +                                 | -                                       | +/-         |
| 5. De Baarsjes                          | -  | +/-                        | +/-                               | +/-                               | -                                       | -           |
| 6. Geuzenveld-Slotermeer                | +  | +                          | +                                 | +                                 | +                                       | +           |
| 7. Amsterdam Noord                      | -  | +/-                        | +                                 | -                                 | -                                       | -           |
| 8. Oost-Watergraafsmeer                 | -  | +/-                        | -                                 | -                                 | -                                       | -           |
| 9. Osdorp                               | +  | -                          | +                                 | +                                 | +                                       | +           |
| 10. Oud-West                            | +  | -                          | +                                 | +/-                               | +                                       | +/-         |
| 11. Oud-Zuid                            | +  | +                          | +                                 | +                                 | +                                       | +           |
| 12. Slotervaart                         | -  | +                          | +                                 | +                                 | -                                       | +/-         |
| 13. Zeeburg (IJburg)                    | -  | -                          | -                                 | -                                 | -                                       | -           |
| 14. Zeeburg (IBOH) <sup>117</sup>       | -  | +/-                        | +                                 | +/-                               | -                                       | +/-         |
| 15. ZuiderAmstel                        | -  | +/-                        | +/-                               | +/-                               | -                                       | +/-         |
| 16. Zuidoost                            | +  | +                          | +                                 | +/-                               | -                                       | +/-         |
| <b>Totaalscore</b>                      | <b>+/-</b>                               | <b>+/-</b>                 | <b>+</b>                          | <b>+/-</b>                        | <b>-</b>                                |             |

Toelichting score: + = voldoende; +/- = matig; - = onvoldoende

<sup>116</sup> Stichting Gehandicapten Overleg Amsterdam (SGOA), Verslag, conclusies en aanbevelingen, Cliëntenpanel het wel en wee van het Amsterdamse Pgb, 12 juni 2008,

<sup>117</sup> IBOH = Indische Buurt en Oostelijk Havengebied

Als eerste ging de rekenkamer na of het CIZ, de Wmo-Helpdesk en de Loketten voor Zorg en Samenleven uit zichzelf een burger melden dat hij de keuze heeft om huishoudelijke hulp in natura of in een Pgb te ontvangen. In tegenstelling tot de wettelijke verplichting, lichtten de helft van de gemeentelijke loketten (8 van de 16) de burger niet goed in over de keuzemogelijkheid tussen een Pgb of Zin. Wanneer het Pgb in het telefoongesprek aan bod komt, al dan niet op verzoek van de burger, blijken 10 van de 16 loketten geen neutraal beeld te geven van de Pgb's. Zij wijzen veelal alleen op de nadelen ('administratieve rompslomp') of gaan niet in op de voordelen van een Pgb.

Positief is dat de meeste loketten burgers wel helder informeren over de manier waarop zij huishoudelijke hulp kunnen aanvragen, namelijk telefonisch via het CIZ of rechtstreeks bij de zorgleverancier. De helft van de aanvraaginstanties geeft daarbij ook aan dat de burger bij de aanvraag hulp kan krijgen van de wijkpost, het ouderenwerk, de formulierenbrigade of het loket zelf. Opvallend is dat 2 loketten (Oost-Watergraafsmeer en Zeeburg IJburg) onjuiste informatie geven over de aanvraagprocedure. Zo vertelde een medewerker van Loket Zorg en Samenleven Oost-Watergraafsmeer dat de burger huishoudelijke hulp kan aanvragen bij de Wmo-Helpdesk, hetgeen weer een extra schakel oplevert voor de burger. Andere loketten geven aan dat het CIZ altijd op huisbezoek komt (wat CIZ meestal juist niet doet) of verwijzen alleen door naar een zorgleverancier.

De rekenkamer constateert dat de voorlichting die de loketten telefonisch geven zeer oppervlakkig van aard is. Op de relevante vraag hoe lang iemand moet wachten voordat hij daadwerkelijk hulp krijgt, kunnen slechts 5 loketten een goed antwoord geven. Zij geven aan dat het CIZ 8 weken mag doen over het beoordelen van een aanvraag. Ook geven zij daarnaast aan dat het mogelijk is om direct huishoudelijke hulp (in natura) te ontvangen, wanneer contact op wordt genomen met een zorgleverancier. Drie loketten geven zelfs geen informatie over wachttijden (Zeeburg IJburg, Oost-Watergraafsmeer en Slotervaart). Een kleine minderheid van de loketten (5 van de 16) geeft aanvullende informatie over bijvoorbeeld de gratis ondersteuning bij het uitvoeren van de salarisadministratie door de SVB, de hoogte van de eigen bijdragen of verwijst naar websites of brochures.

Kader 5.2 laat zien dat de informatievoorziening van de Wmo-Helpdesk in 2008 te wensen overliet en naar aanleiding van een klacht is gewijzigd.

#### *Kader 5.2 - Klachten over Wmo-Helpdesk*

De rekenkamer analyseerde de klachten die DZS van januari 2007 tot mei 2009 ontving van budgethouders HBH. In totaal zijn er in deze periode 65 klachten geregistreerd. Van deze klachten hadden 2 klachten betrekking op de Wmo-Helpdesk:

- Een cliënt heeft in 2009 10 minuten met de Wmo-Helpdesk gebeld zonder respons.
- Een andere cliënt ervoer in 2008 de Wmo-Helpdesk als een extra barrière tussen cliënt en DZS. Naar aanleiding van deze klacht geeft DZS aan dat de Wmo-Helpdesk meer toegang heeft gekregen tot dossiergegevens van cliënten. Ook is volgens DZS de terugbelprocedure verscherpt en de vraagstelling van de cliënt bepaalt nu of uitvoerende afdeling niet beter kan terugbellen.

### *Schriftelijke voorlichting voor potentiële budgethouders*

De rekenkamer onderzocht ook hoe de gemeente potentiële budgethouders via de website van DZS informeert over de volgende aspecten van het Pgb:

- Het betalen van de eigen bijdrage (plicht en procedure).
- Het werkgeverschap en de diensten van de SVB hiervoor.
- De verantwoordingswijze en de verantwoordingstermijnen.

### Eigen bijdrage

De gemeente geeft op de website aan dat voor hulp bij het huishouden een eigen bijdrage betaald moet worden. Voor de specifieke gevolgen hiervan voor de burger verwijst zij op haar website naar een tabel waar de burger kan uitrekenen hoe hoog zijn of haar bijdrage is. Ook verwijst de gemeente op haar website voor meer specifieke vragen door naar het Centraal Administratie Kantoor (CAK). De gemeente vermeldt niet expliciet dat het CAK de eigen bijdrage pas naderhand int en dat de burger een bruto Pgb ontvangt, waarvan de eigen bijdrage nog niet afgehaald is. Dit is in tegenstelling tot dat wat gebruikelijk was bij de AWBZ. Nadat een potentiële budgethouder een Pgb heeft aangevraagd, ontvangt hij van DZS een brief met informatie over de verdere aanvraagprocedure en een brochure over de te betalen eigen bijdrage. DZS geeft in de brochure enkele rekenvoorbeelden over de hoogte van de eigen bijdrage, maar vermeldt niet dat de procedure voor het innen ten opzichte van de AWBZ veranderd is.

### Werkgeverschap

DZS waarschuwt op hun website potentiële budgethouders voor het werkgeverschap: “Maar pas op: u wordt zelf werkgever. U moet dus zelf uw zorg organiseren. Voor arbeidsrechtelijke vragen kunt u contact opnemen met de Sociale Verzekeringsbank 030-264 8200”. De website vermeldt niet dat een budgethouder soms verplicht is om belastingen en sociale premies af te dragen, maar voor de salarisadministratie gebruik kan maken van de dienstverlening van SVB.

Pas nadat een potentiële budgethouder een Pgb heeft aangevraagd, ontvangt hij van DZS een brief over benodigde aanvraagdocumenten. In deze brief vermeldt de gemeente wel dat het mogelijk is om de administratie van het Pgb gratis door de SVB te laten verzorgen. Ook wordt melding gemaakt van het bijkomende voordeel dat wanneer iemand de administratie laat verrichten door de SVB, hij aan zijn verantwoordingsverplichting kan voldoen door alleen de jaaropgave van de SVB naar de gemeente te sturen.

### Verantwoordingswijze en verantwoordingstermijnen

DZS vermeldt op haar website duidelijk dat budgethouders de plicht hebben om zich te verantwoorden over de besteding van een Pgb. De website geeft aan dat een budgethouder aan dient te tonen dat het geld daadwerkelijk gebruikt is voor het inkopen van huishoudelijk werk. Een budgethouder moet laten weten hoeveel hij in totaal aan zijn zorgverlener heeft betaald over de verantwoordingsperiode. Ook moet de budgethouder aan de belastingdienst opgeven wie bij hem heeft of hebben gewerkt. De gemeente vermeldt niet op de website dat zij ook de achterliggende verantwoording met overeenkomsten en declaraties bij budgethouders kan opvragen. Hierdoor krijgen budgethouders geen realistisch beeld van de administratieve lasten die met de verantwoording van een Pgb gepaard gaan.

### *Conclusie Voorlichting over Pgb*

Sinds de wijziging van de Wmo in april 2009 zijn gemeenten ook verplicht om personen vooraf in duidelijke en begrijpelijke bewoordingen in te lichten over de gevolgen van de keuze voor een Pgb, Zin of een financiële vergoeding. De rekenkamer concludeert dat de voorlichting over Pgb's aan potentiële budgethouders in de aanvraagfase onvoldoende is. Het mystery-guest-onderzoek laat zien dat de voorlichting die de Wmo-Helpdesk, het CIZ en de Loketten Zorg en Samenleven telefonisch aan burgers over het Pgb geven, te wensen overlaat. Van de 16 benaderde instanties is de voorlichting bij 4 loketten (De Baarsjes, Amsterdam Noord, Oost-Watergraafsmeer en Zeeburg IJburg) onvoldoende en bij 8 andere instanties matig. Verder concludeert de rekenkamer dat de voorlichting die de loketten telefonisch geven, algemeen van aard is. Zo geven slechts 5 loketten correcte en volledige informatie over de wachttijd voor het ontvangen van een huishoudelijke hulp.

Naast de beperkte mondelinge voorlichting over het Pgb, laat ook de voorlichting via de gemeentelijke website te wensen over. De gemeente geeft via haar website geen informatie aan potentiële budgethouders over:

- De procedure voor het betalen van de eigen bijdrage.
- De gratis ondersteuning van de SVB bij salarisadministratie en dat een budgethouder soms verplicht is om belastingen en sociale premies af te dragen. Pas nadat burgers besloten hebben om een Pgb aan te vragen, worden zij geïnformeerd over de administratieondersteuning door de SVB. De rekenkamer vindt dit een gemiste kans, omdat de ondersteuning door de SVB mensen over de streep kan trekken om een Pgb aan te vragen.
- De verantwoordingstermijnen.

### **5.1.3 Aanvraagformulier**

#### *Toetsaspecten 'aanvraagformulier'*

- *Het aanvraagformulier is goed toegankelijk voor de burger. De website van de gemeente geeft aan hoe een burger aan een aanvraagformulier komt. Het aanvraagformulier is ook te downloaden vanaf internet. Desgewenst kan een burger het ingevulde formulier ook per mail insturen.*
- *De cliënt is niet meer tijd kwijt met het invullen van het nieuwe Wmo-aanvraagformulier voor huishoudelijke hulp dan onder de AWBZ (vóór 2007) het geval was.*

#### *Toegankelijkheid*

Het aanvraagformulier voor huishoudelijke hulp is niet te downloaden vanaf de websites van DZS, het CIZ of de Loketten voor Zorg en Samenleven. Op de website van het CIZ is wel een aanvraagformulier voor AWBZ-voorzieningen te downloaden, maar een formulier voor Wmo-voorzieningen zoals huishoudelijke hulp ontbreekt.

Voor het aanvragen van huishoudelijke zorg in de vorm van Zin hoeven cliënten geen formulier te gebruiken. Het CIZ verkrijgt de informatie veelal telefonisch van de cliënt of via een zorgleverancier.



### *Vergelijking oud en nieuw aanvraagformulier*

De rekenkamer onderzocht in hoeverre Amsterdamse burgers met de Wmo meer gegevens moeten aanleveren om huishoudelijke hulp aan te vragen dan onder de AWBZ het geval was. Feitelijk moeten potentiële Pgb-houders twee volgtijdelijke aanvragen doen:

1. De aanvraag bij het CIZ. De cliënt hoeft geen formulier in te vullen, maar het CIZ verkrijgt met name de gegevens telefonisch.
2. De aanvraag bij DZS. De potentiële budgethouder moet via een aanvraagformulier aanvullende gegevens verstrekken aan DZS om onder meer de hoogte van het Pgb te bepalen.

#### Ad 1. Aanvraag bij CIZ

Wanneer we de huidige telefonische aanvraagprocedure voor huishoudelijke hulp vergelijken met het aanvraagformulier zoals dat onder de AWBZ bij het CIZ kon worden ingeleverd, dan constateert de rekenkamer dat de cliënt doorgaans geen schriftelijke informatie meer aan het CIZ hoeft te verstrekken.

Na afronding van de aanvraagprocedure bij het CIZ ontvangt de aanvrager een indicatiebesluit van het CIZ. Tevens zendt het CIZ een indicatierapportage over de cliënt aan de gemeente.

#### Ad 2. Aanvraagformulier DZS

Het tweede deel van de aanvraagprocedure bestaat in Amsterdam uit gegevens die de aanvrager dient aan te leveren aan de gemeente. Volgens de huidige procedure ontvangt een burger, die een Pgb via het CIZ heeft aangevraagd, een brief van DZS over in te zenden aanvraagdocumenten. De gemeente vraagt in deze brief de aanvrager om de gegevens van het CIZ te controleren en een kopie van een bank- of giroafschrift en (sinds januari 2009) een kopie van een legitimatiebewijs met duidelijke zichtbare handtekening toe te sturen.

Toen huishoudelijke hulp nog onder de AWBZ viel (vóór 2007) werd het aanvraagformulier van het CIZ doorgestuurd naar het Zorgkantoor Agis, dat op zijn beurt de cliënt vroeg om zijn persoonsgegevens te controleren. Destijds hoefden de budgethouders geen kopieën van bankpasje, legitimatiebewijs en verzekeringsbewijs toe te zenden; een handtekening van de budgethouder of diens wettelijk vertegenwoordiger was al voldoende.

Volgens DZS is deze ‘tweetrapsraket’ bij het aanvragen voor Pgb’s (via zowel het CIZ als de gemeente) niet de meest klantvriendelijke procedure, maar op het moment wel de meest praktische manier. Het kost volgens de gemeente momenteel teveel werk om de twee aanvragen voor budgethouders te combineren in één aanvraag, waarbij alle benodigde gegevens worden opgevraagd. De pilot ‘automatische levering’ moet, volgens een medewerker van DZS, er voor zorgen dat er op den duur sprake is van één aanvraagprocedure. Kader 5.3 licht de pilot ‘automatische levering’ toe.

### *Kader 5.3 - Pilot automatische levering*

DZS verwacht vanaf 2012 meer dan de helft van al haar voorzieningen te verstrekken zonder indicatiestelling door CIZ. Dit wordt mogelijk als de producten Aanvullend Openbaar Vervoer en Hulp bij het Huishouden (zowel in de vorm van een Pgb als Zin) via een zogenaamde 'automatische levering' worden verstrekt. Hierbij wordt niet het CIZ gevraagd te indiceren, maar stelt het loket (front office) de cliënt telefonisch direct een aantal vragen om te bepalen welk product geschikt is. Dat gebeurt op geprotocoliseerde wijze, waarbij het loket met beslissingondersteunende technologie werkt. Het CIZ handelt alleen nog maar zaken af waarbij de technologie er niet uit komt, of waarbij de cliënt het niet eens is met de procedure of de uitkomst daarvan. Op 23 maart 2009 heeft de gemeente een pilot voor automatische levering gestart. De front office van Cordaan Thuiszorg heeft op deze datum de eerste klantaanvragen verwerkt met het systeem.

De rekenkamer is van mening dat het idee van automatische levering een snelle werkwijze kan zijn. Om het ook een klantvriendelijke en efficiënte werkwijze te laten zijn, is het van belang dat de cliënt in staat is om telefonisch een juist beeld te geven van zijn beperkingen en de benodigde hulp. Het is echter nog te vroeg om een oordeel te vellen omdat de eerste resultaten nog niet bekend zijn.

### *Conclusie aanvraagformulier*

De rekenkamer concludeert dat de administratieve lasten bij het aanvragen van huishoudelijke hulp in de vorm van zorg in natura zijn verminderd omdat de cliënt geen aanvraagformulier hoeft in te vullen, maar het CIZ veelal telefonisch of via de zorgleverancier de indicatie stelt. Wanneer een cliënt een Pgb wenst zijn de administratieve lasten wel toegenomen. Een cliënt moet naast de aanvraag bij het CIZ ook een aanvraag bij DZS indienen, waarbij hij aan DZS aanvullende gegevens (kopieën bankafschrift, legitimatiebewijs, handtekening) moet verstrekken. De rekenkamer constateert dat dit een aanvullende handeling is ten opzichte van de situatie onder de AWBZ.

## **5.2 Indicatiestelling en toekenning**

De rekenkamer onderzocht of de indicatiestelling en toekenning van hulp door het CIZ bijdraagt aan een toegankelijk toekenningsproces voor Pgb's huishoudelijke hulp. Daarbij kijkt de rekenkamer in deze paragraaf naar de doorlooptijden tussen aanvraag en indicatie.

De gemeente Amsterdam heeft het CIZ gemandateerd om de indicatie voor huishoudelijke hulp te stellen. Nadat het CIZ een aanvraagformulier heeft ontvangen, stelt het de medische beperkingen van de aanvrager en de daaruit voortvloeiende functionele belemmeringen vast. Vervolgens komt het CIZ op basis van de criteria van de gemeente tot een besluit of iemand wel of niet recht heeft op huishoudelijke hulp. Het CIZ hanteert 4 verschillende procedures om van een aanvraag tot een besluit over huishoudelijke hulp te komen.

Tabel 5.4 laat de verdeling van de aanvragen over verschillende procedures zien.

*Tabel 5.4 - Gehanteerde procedures voor afhandelen aanvraag huishoudelijke hulp door CIZ Amsterdam in 2008, uitgesplitst naar Pgb en Zin.*

| Soort procedure van het CIZ in 2008   | Zin    |      | Pgb    |      | Totaal |      |
|---|--------|------|--------|------|--------|------|
|   | Aantal | %    | Aantal | %    | Aantal | %    |
| <b>Direct</b><br>CIZ handelt aanvraag administratief af, op basis van het aanvraagformulier   | 9.132  | 72%  | 269    | 14%  | 9.401  | 64%  |
| <b>Verkort</b><br>CIZ handelt aanvraag af op basis van het aanvraagformulier in combinatie met dossieronderzoek en/of telefonische contact met de aanvrager                               | 3.379  | 27%  | 1.412  | 75%  | 4.794  | 33%  |
| <b>Standaard</b><br>CIZ handelt aanvraag af op basis van het aanvraagformulier in combinatie met een huisbezoek of spreekuurbezoek  | 150    | 1%   | 149    | 8%   | 299    | 2%   |
| <b>Uitgebreid</b><br>CIZ handelt aanvraag af op basis van het aanvraagformulier en persoonlijk contact met de aanvrager door een arts of indicatieadviseur uit een multidisciplinair team | 64     | 1%   | 63     | 3%   | 127    | 1%   |
| <b>Totaal</b>   | 12.725 | 100% | 1.893  | 100% | 14.621 | 100% |

Bron: Bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam

Opmerkelijk is dat in Amsterdam 97% van alle aanvragen voor huishoudelijke hulp in 2008 door het CIZ administratief of telefonisch (via de directe of verkorte procedure) wordt afgehandeld. Slechts in 3% van de aanvragen legt het CIZ een huisbezoek af. Verder laat tabel 5.4 zien dat er bij aanvragen voor een Pgb vaker persoonlijk contact is via een huisbezoek of spreekuur (11%), dan bij aanvragen voor Zin (2%). De rekenkamer vindt het positief dat het CIZ voor de aanvraag van Pgb's vaker persoonlijk contact opneemt met cliënten. Omdat dit de kans op een juiste indicatie vergroot.

Overigens kan het voorkomen dat personen al huishoudelijke hulp via een zorgleverancier ontvangen, alvorens het CIZ een indicatiebesluit heeft genomen. Dit is een bijzondere Amsterdamse werkwijze voor personen die huishoudelijke hulp in natura willen ontvangen.<sup>118</sup>

<sup>118</sup> Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van het Amsterdamse model, hoofdstuk 1, kader 1.1.

### 5.2.1 Doorlooptijden tussen aanvraag en indicatiebesluit

#### *Toetsaspecten 'doorlooptijden'*

- *De gemeente Amsterdam neemt (conform de Amsterdamse Wmo-verordening) binnen 8 weken een besluit over de aanvraag van huishoudelijke hulp.*
- *Het CIZ realiseert de afspraken die het met de gemeente gemaakt heeft over doorlooptijden.*

Vanuit het perspectief van de cliënt zijn lange doorlooptijden tussen aanvraag en indicatiebesluit niet erg klantvriendelijk. Door het Amsterdamse model tracht DZS te voorkomen dat cliënten worden geconfronteerd met wachttijden. Cliënten die kiezen voor een Pgb krijgen wel te maken met wachttijden. In afwachting van de indicatie verkeert de cliënt in onzekerheid of hij of zij wel huishoudelijke hulp krijgt. De rekenkamer onderzoekt in deze paragraaf de afspraken tussen het CIZ en heeft ook kennis genomen van managementinformatie en signalen over de doorlooptijden. Om meer inzicht te krijgen in de doorlooptijden verrichtte de rekenkamer een analyse op het cliëntenbestand van het CIZ en de gemeente.

#### *Afspraken gemeenten - CIZ*

In de Wmo-verordening heeft de gemeente Amsterdam vastgelegd dat het college binnen 8 weken beslist over de aanvraag voor huishoudelijke hulp.<sup>119</sup>

Het besluitvormingsproces voor een Pgb huishoudelijke hulp bestaat uit 2 delen namelijk:

1. het CIZ, dat besluit over de toekenning van hulp en
2. DZS die binnen Amsterdam beslist over de hoogte van het Pgb.

Het CIZ heeft dus per definitie minder dan 8 weken beschikbaar om tot een indicatiebesluit te komen. Daarom heeft de gemeente met CIZ meer specifieke afspraken over de doorlooptijden gemaakt.<sup>120</sup> Alleen de doorlooptijden voor de voormalige Wvg-voorzieningen (woon- en vervoersvoorziening) zijn in een 2-jarige overeenkomst van 14 november 2007 vastgelegd en niet die voor huishoudelijke hulp.

Tabel 5.5 geeft inzicht in de gemiddelde doorlooptijden van de door het CIZ gevolgde procedures om tot een indicatiebesluit te komen.

---

<sup>119</sup> Gemeente Amsterdam, *Raadbesluit, vaststelling verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning*, 13 oktober 2006, p. 6.

<sup>120</sup> CIZ, *Overeenkomst indicatieadviesing Wmo en andere voorzieningen tussen Gemeente Amsterdam en het CIZ, regio Amsterdam*, 14 november 2007.

Tabel 5.5 - Doorlooptijden van aanvraag tot indicatiebesluit CIZ in 2008 voor huishoudelijke hulp per procedure.

| Procedure CIZ | Afgesproken maximale doorlooptijd | Binnen doorlooptijd |     | Buiten doorlooptijd |     | Totaal aanvragen met bekende doorlooptijd (100%) <sup>121</sup> |
|---------------|-----------------------------------|---------------------|-----|---------------------|-----|---|
|               |                                   | Aantal              | %   | Aantal              | %   |   |
| Direct        | 4 kalenderdagen                   | 2.681               | 29% | 6.707               | 71% | 9.388   |
| Verkort       | 2 werkdagen                       | 5.76                | 12% | 4.196               | 88% | 4.772   |
| Standaard     | 20 werkdagen                      | 128                 | 43% | 168                 | 57% | 296   |
| Uitgebreid    | 30 werkdagen                      | 38                  | 34% | 75                  | 66% | 113   |
| Totaal        |                                   | 3.423               | 23% | 11.146              | 77% | 14.569  |

Bron: Bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam

Tabel 5.5 toont aan dat het CIZ het merendeel van de indicaties voor een Pgb huishoudelijke hulp niet binnen de afgesproken termijn van de gevolgde procedure heeft afgegeven. Van de aanvragen die via de directe en verkorte procedure worden afgehandeld vindt respectievelijk 71% en 88% niet binnen de met de gemeente afgesproken doorlooptijd plaats.

#### *Managementinformatie CIZ*

Pas sinds juli 2008 levert het CIZ informatie aan de gemeente Amsterdam over de doorlooptijden. Deze maandelijkse managementinformatie geeft geen inzicht in het behalen van de afgesproken doorlooptijd. De managementinformatie aan de gemeente Amsterdam bevat wel tabellen die weergeven hoeveel aanvragen van een bepaalde procedure in een bepaalde doorlooptijdcategorie (0-7 dagen, 8-14 dagen, 15-28 dagen, 29-35 dagen en >35 dagen) vallen. Doordat de termijnen afwijken van de afgesproken doorlooptijden in de overeenkomst, is het niet mogelijk om te constateren of het CIZ de afspraken na is gekomen. Bovendien geeft de managementinformatie van het CIZ alleen inzicht in de tijd die het CIZ nodig heeft om tot een indicatiebesluit te komen en niet in de totale doorlooptijd tussen aanvraag en toekenningsbeschikking van DZS.

#### *Doorlooptijd van aanvraag tot indicatiebesluit CIZ*

De rekenkamer is, op basis van de kwantitatieve analyse die de rekenkamer verrichtte op de cliëntenbestanden van het CIZ en DZS, nagegaan in welke mate de gemeente Amsterdam voor huishoudelijke hulp in de praktijk voldoet aan de beslistermijn van 8 weken. Daarbij analyseerden we ook of de doorlooptermijnen voor Pgb's en de Zin van elkaar afwijken (tabel 5.6).

<sup>121</sup> Van 52 aanvragen kon de doorlooptijd niet worden vastgesteld op basis van aanvraagdatum en datum indicatiebesluit.

Tabel 5.6 - Doorlooptijden van aanvraag tot indicatiebesluit CIZ in 2008  
uitgesplitst naar Zin en Pgb

| Doorlooptijden CIZ    | Zin           |             | Pgb          |             | Totaal        |             |
|-----------------------|---------------|-------------|--------------|-------------|---------------|-------------|
|                       | aantal        | %           | aantal       | %           | aantal        | %           |
| Binnen 8 weken        | 11.994        | 94%         | 1.547        | 82%         | 13.543        | 93%         |
| 9 tot en met 16 weken | 595           | 5%          | 289          | 15%         | 885           | 6%          |
| 17 weken of langer    | 95            | 1%          | 46           | 2%          | 141           | 1%          |
| Onbekend              | 41            | 0%          | 11           | 1%          | 52            | 0%          |
| <b>Totaal</b>         | <b>12.725</b> | <b>100%</b> | <b>1.893</b> | <b>100%</b> | <b>14.621</b> | <b>100%</b> |

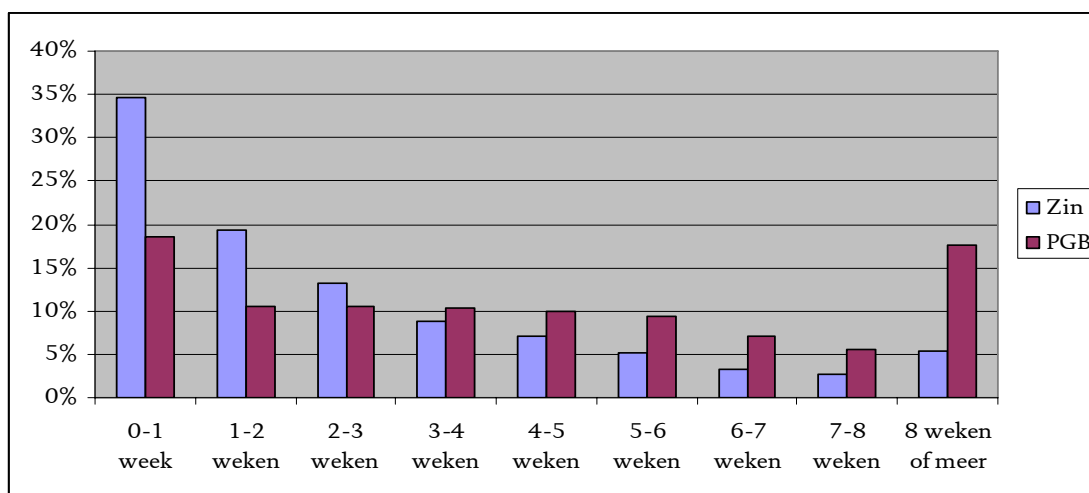
Bron: Bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam

Tabel 5.6 laat zien dat het CIZ in 82% van de aanvragen voor een Pgb-HBH binnen de gestelde termijn van 8 weken een besluit neemt. Bij 15% ligt de beslissingstermijn tussen de 8 en 16 weken en bij 2% wordt het besluit meer dan 16 weken na de aanvraagdatum genomen. In 1% van de aanvragen is onbekend hoe lang het CIZ erover doet om tot een indicatiebesluit te komen. In totaal moesten 346 Pgb-cliënten (18% van de Pgb-cliënten) in 2008 langer dan 8 weken wachten op een indicatiebesluit van het CIZ over de toegekende huishoudelijke hulp.

Verder blijkt uit de bestandsanalyse van de rekenkamer dat de doorlooptijden van aanvragen voor Zin gunstiger zijn dan die voor Pgb's. Alle personen die huishoudelijke hulp in Zin aanvroegen, kreeg 94% in 2008 een indicatiebesluit van het CIZ binnen 8 weken. Van de personen die de hulp via een Pgb aanvroegen, kreeg slechts 82% binnen 8 weken bericht van het CIZ.

Vervolgens analyseerde de rekenkamer de doorlooptijd binnen de 8 weken. In onderstaande figuur 5.2 is het percentage aanvragen dat binnen een bepaalde doorlooptijd is afgegeven weergegeven.

Figuur 5.2 - Doorlooptijd van aanvraag tot CIZ-indicatiebesluit in 2008 uitgesplitst naar leveringsvormen Pgb en Zin



Bron: Bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam

De figuur laat zien dat in 2008 een derde (29%) van de aanvragen voor een Pgb binnen 2 weken door het CIZ werd afgerond. Bij de aanvragen voor de Zin ligt dit percentage hoger: gemiddeld wordt 51% van de aanvragen voor Zin binnen 2 weken door het CIZ afgerond.

*Totale doorlooptijd: van aanvraag tot toekenningsbeschikking DZS*

Betrekken we bij de doorlooptijden ook het tweede deel van de besluitvorming, namelijk de tijd die DZS nodig heeft om tot een toekenningsbeschikking te komen, dan zijn de doorlooptijden nog minder gunstig. De budgethouders moeten immers na het indicatiebesluit van het CIZ ook nog wachten op een toekenningsbeschikking van DZS met daarin de hoogte van het Pgb. De budgethouders hebben dan wel duidelijkheid over het recht op huishoudelijke hulp. De ingangsdatum voor de hulp is namelijk gelijk aan de datum waarop het indicatiebesluit door het CIZ is afgegeven. Ze verkeren dan nog wel in onzekerheid over de hoogte van het Pgb. Dat wordt pas duidelijk nadat de gemeente een toekenningsbeschikking heeft opgestuurd.

Op basis van de 416 dossiers bij DZS waar een koppeling met het CIZ-bestand kon worden gemaakt, blijkt dat tussen het CIZ-indicatiebesluit en de DZS-toekenningsbeschikking gemiddeld 10 weken verstrijken.<sup>122</sup> Slechts 17% van de budgethouders met een Pgb voor huishoudelijke hulp blijkt binnen 8 weken na de aanvraag een toekenningsbeschikking van DZS te ontvangen.

*Tabel 5.7 - Doorlooptijden van aanvraag tot beschikking DZS in 2008 voor Pgb-HBH*

| Doorlooptijden        | Doorlooptijd CIZ |      | Doorlooptijd CIZ en DZS |      |
|-----------------------|------------------|------|-------------------------|------|
|                       | aantal           | %    | aantal                  | %    |
| Binnen 8 weken        | 1547             | 82%  | 71                      | 17%  |
| 9 tot en met 16 weken | 289              | 15%  | 187                     | 45%  |
| 17 weken of langer    | 46               | 2%   | 158                     | 38%  |
| Onbekend              | 11               | 1%   |                         |      |
| <b>Totaal</b>         | 1.893            | 100% | 416 <sup>123</sup>      | 100% |

Bron: Bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam

<sup>122</sup> In deze doorlooptijd zit ook de doorlooptijd van het aanvraagformulier. Dit aanvraagformulier moet bij onvolledigheid door de aanvrager worden aangevuld en dat heeft een opschortende werking.

<sup>123</sup> De rekenkamer heeft gegevens van het CIZ gekoppeld aan de bestanden van DZS. Bij 416 dossiers kon een koppeling worden gemaakt, bij 1.893 trajecten kon dat niet omdat de BSN-nummers in het CIZ-bestand ontbraken of omdat niet duidelijk was welk CIZ-traject er aan welk DZS-dossier moest worden gekoppeld.

### *Conclusie doorlooptijden*

De regels over de gewenste doorlooptijden zijn duidelijk, maar heldere managementinformatie hierover ontbreekt. Uit de bestandsanalyse van de rekenkamer blijkt dat het CIZ het merendeel van de indicaties voor huishoudelijke hulp niet afgeeft binnen de met de gemeente afgesproken termijn. Slechts 17% van de budgethouders met een Pgb HBH ontving in 2008 binnen 8 weken na de aanvraag een toekenningsbeschikking van de gemeente. Dit betekent dat bij 73% van de aanvragen voor Pgb's voor huishoudelijke hulp de budgethouder lang (langer dan 8 weken) moest wachten voordat hij duidelijkheid kreeg over de hoogte van het Pgb.

## **5.3 Pgb-beheer en betaling eigen bijdrage**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de administratieve lasten voor cliënten die een Pgb voor huishoudelijke hulp toegekend hebben gekregen. Het kan gaan om administratieve lasten die voorkomen bij het beheren van het Pgb (paragraaf 5.3.1) of bij het betalen van de eigen bijdrage door de burger (paragraaf 5.3.2).

Het Pgb-bureau (4 fte) van DZS stelt de hoogte van het Pgb vast en betaalt het Pgb aan de cliënt. Om het beheer van een Pgb te vereenvoudigen kan de gemeente een contract af sluiten met het Servicecentrum PGB van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Dit centrum heeft jarenlange ervaring heeft in het ondersteunen van budgethouders uit de AWBZ. Hierdoor kunnen budgethouders gebruik maken van faciliteiten die de SVB biedt om het budgethouderschap makkelijker te maken.

Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) is belast met de inning van de eigen bijdragen van burgers die bijvoorbeeld huishoudelijke hulp ontvangen hebben.

### **5.3.1 Het Pgb-beheer**

#### *Toetsaspecten 'Pgb-beheer'*

- *De gemeente Amsterdam informeert de budgethouder bij de toekenning van de hulp voldoende over de mogelijke ondersteuning door de SVB.*
- *Het percentage Amsterdamse budgethouders dat gebruik maakt van SVB-faciliteiten is gelijk aan of hoger dan het gemiddelde landelijke percentage budgethouders dat gebruik maakt van SVB-faciliteiten.*

Kader 5.4 laat zien dat bijna een derde van de budgethouders zowel een Pgb beheren voor huishoudelijke hulp (Wmo) als een AWBZ-voorziening ontvangen. Juist deze groep budgethouders die te maken heeft met de samenloop van voorzieningen, ervaart het Pgb-beheer als veel papierwerk.



#### *Kader 5.4: Pgb-beheer in combinatie met AWBZ-voorziening*

Uit gesprekken die de rekenkamer met twee budgethouders voerde, blijkt dat het Pgb-beheer vooral ingewikkeld is wanneer budgethouders naast een Wmo-voorziening ook een AWBZ-voorziening (bijvoorbeeld voor persoonlijke verzorging bij het douchen) hebben. De twee voorzieningen worden uitgevoerd door andere instanties (zorgkantoor, gemeente, CIZ) die verschillende regels hanteren bijvoorbeeld ten aanzien van de eigen bijdrage en de verantwoording. In 2008 hadden 824 van de in totaal 2.798 Amsterdamse budgethouders met een Pgb voor hulp en huishouden ook een AWBZ-voorziening. Dit betekent dat 29% van de Amsterdamse budgethouders te maken had met zowel de procedures en regels van de AWBZ (zorgkantoor) als die van de Wmo (gemeente).

#### *Informatievoorziening over diensten SVB*

De rekenkamer is ook nagegaan hoe de gemeente de budgethouder informeert over de diensten van de SVB. Via de website kan een potentiële budgethouder alleen informatie verkrijgen over de dienstverlening van de SVB door de Pgb-informatiemap te downloaden. Wanneer iemand voor een Pgb geïndiceerd is, stuurt het Pgb-bureau van DZS bij de toekenningsbeschikking hem een informatiemap op. In deze map is ook informatie opgenomen over de gratis diensten die de SVB biedt aan de budgethouder.<sup>124</sup> Op een minder uitgebreide manier verwijst de toekenningsbeschikking ook naar de SVB. In de toekenningsbeschikking die de gemeente tot 2009 gebruikte, wijst de gemeente op de plicht van de budgethouder om een zorgovereenkomst af te sluiten met de zorgverlener. Vervolgens staat er: *Wilt u meer over bovenstaande weten of bent u geïnteresseerd in ondersteuning, neemt u dan contact op met de Sociale verzekeringsbank (SVB), telefoonnummer 030 2648200.* In de huidige toekenningsbeschikking geeft de gemeente slechts aan dat indien de budgethouder zijn administratie door de SVB laat verzorgen, er minder verantwoordingsdocumenten nodig zijn. De rekenkamer constateert dat de gemeente budgethouders in een te laat stadium en te summier informeert over de mogelijkheden om ondersteund te worden bij de salarisadministratie van een Pgb.

Naast de informatie in de beschikking, informeerde de gemeente in een brief van januari 2009 de budgethouders over de mogelijkheid om kosteloos de Pgb-administratie uit te besteden aan de SVB. De brief meldde ook dat dit als voordeel heeft dat de budgethouder bij de verantwoording alleen de jaaropgave van de SVB hoeft in te sturen.

---

<sup>124</sup> De gemeente Amsterdam neemt deze kosten voor haar rekening.

### Gebruik SVB-faciliteiten

De rekenkamer onderzocht vervolgens hoeveel Amsterdamse budgethouders gebruik maken van de SVB-dienstverlening. De gemeente Amsterdam sloot met de SVB voor 2007 en 2008 een contract af voor het uitvoeren van de volgende taken:

- facilitaire dienstverlening (onder andere het verzorgen van de salarisadministratie, verrichten van loonbetalingen, het aanbieden van modelovereenkomsten en het geven van informatie en advies op arbeidsrechtelijk terrein);
- collectieve regelingen voor wettelijke aansprakelijkheid;
- rechtsbijstand;
- doorbetaling bij ziekte van en arbodienstverlening voor de ingehuurd zorgverlener.

Tabel 5.8 geeft het percentage Amsterdamse cliënten met een Pgb voor huishoudelijke hulp aan dat in het vierde kwartaal van 2008 gebruik maakte van de salarisadministratie en doorbetaling bij ziekte van de hulp. Aangezien alle budgethouders van de gemeente automatisch verzekerd zijn voor wettelijke aansprakelijkheid en rechtsbijstand, gaat tabel 5.8 niet in op het gebruik hiervan.

Tabel 5.8 - Gebruik van dienstverlening SVB door Pgb-houders HBH in het 4<sup>de</sup> kwartaal 2008<sup>125</sup>

| Soort dienst van SVB  | Pgb-houders HBH     |                                  |  |   |
|---|---------------------|----------------------------------|--|---|
|   | aantal in Amsterdam | aantal dat gebruik maakt van SVB | % dat gebruik maakt van SVB in Amsterdam | % dat landelijk gebruik maakt van SVB (gemiddeld) |
| Salarisadministratie bij volledig werkgeverschap en opting-in | 2.923               | 429                              | 15%                                      | 16%   |
| Doorbetaling bij ziekte van huishoudelijke hulp               | 2.923               | 41                               | 1%                                       | 3%  |

Bron: SVB, *Kwartaalbericht nr. 4*, februari 2009.

Tabel 5.8 laat zien dat 429 Amsterdamse budgethouders met een Pgb voor huishoudelijke hulp in het vierde kwartaal van 2008 hun salarisadministratie hadden uitbesteed aan het Servicecentrum Pgb.<sup>126</sup> Dat betekent dat in 2008 gemiddeld 15% van de Amsterdamse budgethouders met een Pgb voor huishoudelijke hulp hun salarisadministratie uitbesteedden aan de SVB. Landelijk besteedt gemiddeld 16% van de budgethouders de salarisadministratie aan de SVB uit.<sup>127</sup> In de AWBZ, waar de Pgb's veelal omvangrijker zijn dan in de Wmo, besteedt gemiddeld 20% van de budgethouders hun salarisadministratie uit aan het Servicecentrum Pgb.

<sup>125</sup> SVB, *Kwartaalbericht Servicecentrum Pgb. Gemeenten in de Wmo, 4<sup>e</sup> kwartaal 2008*, februari 2009.

<sup>126</sup> SVB, *Kwartaalbericht Servicecentrum Pgb. Gemeenten in de Wmo, 4<sup>e</sup> kwartaal 2008*, februari 2009 waarbij 120 budgethouders alleen een Wmo-budget hebben en 309 budgethouders zowel een Wmo als een AWBZ Pgb hebben.

<sup>127</sup> Deze informatie is op 5 december 2008 per email verstrekt door het Servicecentrum Pgb.

Verder toont tabel 5.8 het aantal zieke huishoudelijke hulpen waarvan de SVB de kosten voor de loondoorbetaling vergoed heeft. De SVB heeft in 2008 voor 41 zieke huishoudelijke hulpen in Amsterdam het loon doorbetaald bij ziekte. Dit betekent dat slechts 1% van de Amsterdamse budgethouders een beroep deed op de mogelijkheid van SVB om het loon bij ziekte door te betalen. Landelijk maakten 3% van alle budgethouders gebruik van deze dienstverlening van het SVB. Het uitbesteden van de salarisadministratie aan de SVB heeft als voordeel dat Amsterdamse budgethouders die hiervan gebruikmaken, bij de verantwoording over 2008 alleen hun jaargave van de SVB hoeven op te sturen. Dit verlaagt de administratieve lasten voor de burger en de gemeente bij de verantwoording. Het is nog niet duidelijk hoeveel budgethouders hier gebruik van maken.

De rekenkamer constateert dat Amsterdamse budgethouders relatief weinig gebruik maken van de ondersteuning door de SVB bij salarisadministratie en doorbetaling bij ziekte van de hulp.

#### *Conclusie gebruik SVB faciliteiten*

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Amsterdam sinds de invoering van de Wmo de administratieve lasten voor budgethouders verminderd heeft door hen de mogelijkheid te bieden om gratis gebruik te maken van de SVB-faciliteiten voor salarisadministratie en doorbetaling bij ziekte van de hulp. Verder concludeert de rekenkamer dat de informatievoorziening aan de Pgb-houder over de SVB-faciliteiten niet optimaal is. Budgethouders worden pas bij de toekenningsbeschikking gewezen op de gratis dienstverlening van de SVB. In januari 2009 heeft de gemeente de budgethouders via een brief geïnformeerd over de kosteloze diensten van de SVB om het gebruik van deze vorm van dienstverlening te stimuleren.

### **5.3.2 Betaling eigen bijdrage**

#### *Toetsaspecten 'Betaling eigen bijdrage'*

- *De eigen bijdrage wordt (vooraf) bij de verstrekking verrekend met het Pgb. Het Pgb wordt, net als onder de AWBZ het geval was, netto verstrekt.*
- *Budgethouders hoeven voor de berekening van de eigen bijdrage geen extra gegevens aan te leveren dan zij bij de aanvraag al hadden ingevuld.*
- *De gemeente informeert bij de toekenning van het Pgb op een heldere manier over de hoogte van de (maximale) eigen bijdrage en de manier waarop de eigen bijdrage geïnd wordt.*

#### *Moment van inning eigen bijdrage*

De administratieve lasten, die de burger ervaart na toekenning en bij betaling van het Pgb, zijn afhankelijk van het moment waarop de eigen bijdrage wordt geïnd:

- De gemeente kan de eigen bijdrage van te voren verrekenen met het Pgb (netto Pgb).
- De gemeente kan de eigen bijdrage na de verstrekking van het Pgb apart in rekening brengen (bruto Pgb).

In beide gevallen is het Centraal Administratiekantoor (CAK) verantwoordelijk voor de vaststelling van de eigen bijdrage. Afhankelijk van onder andere de leeftijd, het inkomen en de samenstelling van het huishouden berekent het CAK de eigen bijdrage. Kader 5.5 gaat in op de veranderingen voor het innen van de eigen bijdrage sinds de komst van de Wmo.

#### *Kader 5.5 - Veranderingen innen eigen bijdrage Wmo en oude AWBZ*

Sinds de komst van de Wmo zijn er twee zaken veranderd rond de eigen bijdrage:

1. De meeste gemeenten verstrekken het Pgb 'bruto', waardoor de budgethouder pas lang na het ontvangen van het Pgb geïnformeerd wordt over de hoogte van de eigen bijdrage. Onder de AWBZ dienden personen die hulp bij het huishouden ontvingen, ook een eigen bijdrage te betalen. Deze bijdrage werd destijds meteen voor de verstrekking van het Pgb berekend en verrekend zodat het Pgb netto verstrekt werd.
2. Een ander verschil met de AWBZ is dat de eigen bijdrage bij de Wmo in een gemeente in theorie kan oplopen tot 100% van het Pgb.

De rekenkamer stelt als norm dat de gemeente het Pgb netto verstrekt, omdat het bruto uitkeren van het Pgb niet klantvriendelijk is. Een netto Pgb:

- Geeft de budgethouder gelijk duidelijkheid over de hoogte van de eigen bijdragen, waardoor problemen bij het betalen van de eigen bijdragen minder voorkomen.
- Creëert geen extra handelingen in de keten na toekenning van het Pgb. Voor het 4-wekelijks opleggen en betalen van de eigen bijdrage en het controleren daarvan moeten het CAK en de budgethouder de nodige correspondentie uitwisselen.
- Zorgt ervoor dat er niet onnodig geld wordt rondgepompt. Bij een bruto Pgb keert de gemeente eerst het Pgb uit aan de budgethouder. Deze koopt daarvoor huishoudelijke hulp in. Daarna voldoet de budgethouder via het CAK de verschuldigde eigen bijdrage, die vervolgens weer aan de gemeente wordt betaald. Mocht de budgethouder de eigen bijdrage niet betalen, dan volgt een herinnering en daarna een incassotraject door het CAK op kosten van de gemeente en burger.<sup>128</sup>

Bekend is dat een netto Pgb wel meer administratieve lasten oplevert voor gemeenten. Het CAK raadt daarom het netto Pgb vooral aan voor grote gemeenten.<sup>129</sup> Zij berekenen de voorlopige en definitieve eigen bijdragen en vragen soms inkomensgegevens van cliënten op. In november 2008 verstrekten 72 van de 443 Nederlandse gemeenten (16%) het Pgb netto.<sup>130</sup> Kader 5.6 gaat in op de huidige procedure voor het verstrekken van netto Pgb's voor huishoudelijke hulp.

---

<sup>128</sup> PerSaldo, *Netto of bruto Pgb in de Wmo*, augustus 2008.

<sup>129</sup> CAK, *Resultaten themabijeenkomst Pgb*, 30 mei 2008.

<sup>130</sup> CAK, *Overzicht gemeenten netto Pgb*, 20 november 2008.

### *Kader 5.6 - Procedure verstrekking netto Pgb's*

Aanvankelijk konden gemeenten bij de invoering van de Wmo de eigen bijdragen alleen enige tijd na verstrekking van het Pgb laten innen. Dit werd een bruto verstrekking van het Pgb genoemd. Bij de invoering van de Wmo wilden gemeenten, net als het zorgkantoor onder de AWBZ deed, het Pgb netto aan cliënten kunnen uitkeren. Al snel werd duidelijk dat volgens de Wmo niet was toegestaan. Alleen het CAK mag de eigen bijdrage vaststellen, opleggen en innen (art.16 Wmo).

Gemeenten en de belangenorganisatie van budgethouders Per Saldo hebben bij het ministerie van VWS en het CAK gepleit voor een manier waarop gemeenten, binnen de kaders van de wet, toch een netto Pgb konden uit voeren. Sinds juli 2007 bestaat de mogelijkheid om de eigen bijdrage vooraf in mindering te brengen op het uit te betalen bedrag. Dit wordt netto Pgb genoemd. Per Saldo, de VNG en het CAK zijn tot de onderstaande oplossing gekomen. In deze variant worden de budgethouder en gemeenten zo min mogelijk administratief belast. Het CAK heeft in overleg met het ministerie van VWS, de VNG en PerSaldo een juridische constructie bedacht waardoor het mogelijk is het Pgb netto te verstrekken. In de *Handreiking Netto Pgb* van CAK (augustus 2007) en de notitie *Netto of bruto Pgb in de Wmo* (augustus 2008) van PerSaldo is beschreven hoe gemeenten een netto Pgb kunnen uitkeren. Dit kan als zij een overeenkomst ('acte van cessie') afsluiten met het CAK. Het CAK en de gemeente spreken dan af dat het CAK afstand doet van de vordering ('cederen') uit eigen bijdrage. In deze constructie vraagt het CAK na ontvangst van de cliëntgegevens de IB-gegevens op, waarin ze binnen 6 weken de maximale eigen bijdrage vaststelt. Vervolgens kunnen gemeenten twee dingen doen, namelijk:

1. Een voorlopige eigen bijdrage vaststellen op basis van door de cliënt verstrekte inkomensgegevens.
  2. Direct het Pgb uitkeren en de definitieve eigen bijdrage later verrekenen met het Pgb<sup>131</sup>.
- Het voordeel is dat in deze gevallen de gemeente de eigen bijdrage verrekenet met het Pgb. Bij het bruto Pgb betaalt de gemeente het Pgb uit en ontvangt de cliënt na enige tijd het verzoek van het CAK om zelf de eigen bijdrage te betalen.

De gemeente Amsterdam heeft er voor gekozen om de Pgb's voor huishoudelijke hulp bruto te verstrekken. DZS heeft deze keuze gemotiveerd. Keuze voor een netto Pgb zou volgens DZS ongelijkheid tussen Pgb- en Zin-clieënten geven, waarbij ook de apparaatskosten zouden toenemen.

### *Gegevensverstrekking door budgethouder*

Het CAK benut voor het vaststellen van de eigen bijdrage de cliëntgegevens (persoonsgegevens en het burgerservicenummer) die de gemeente reeds voor de aanvraag van het Pgb registreerde. De rekenkamer concludeert dat er voor het vaststellen van de eigen bijdrage geen extra gegevens gevraagd worden aan de budgethouder.

---

<sup>131</sup> CAK, *Handreiking Netto Pgbw*, augustus 2007

### *Informatievoorziening over eigen bijdrage*

In de 'beschikking voorlopige toekenning' die DZS na indicatie naar elke budgethouder stuurt, staat vermeld dat de budgethouder geacht wordt een eigen bijdrage te betalen. Ook vermeldt de beschikking dat het CAK nog een bericht stuurt over de hoogte van de eigen bijdrage en de afdracht daarvan. Toch geven de Wmo-klankbordgroep en de budgethouders tijdens het cliëntenpanel 'het wel en wee van het Amsterdamse Pgb'<sup>132</sup> aan het verwarrend te vinden dat de gemeente de eigen bijdrage op een andere manier int dan het geval is bij de AWBZ. Uit interviews met de gemeente, PerSaldo en cliënten blijkt dat het CAK achterloopt met het innen van de eigen bijdragen. Het CAK zou elke 4 weken een factuur sturen met daarop de te betalen eigen bijdrage<sup>133</sup>. Echter, in juni 2008 hadden Amsterdamse budgethouders nog geen factuur voor hun eigen bijdrage in 2008 van het CAK ontvangen. Volgens de Amsterdamse Wmo-klankbordgroep speelt in 2009 eenzelfde probleem: in april 2009 was de hoogte van de eigen bijdrage voor 2009 bij cliënten nog niet bekend. De budgethouders wisten hierdoor niet waar ze aan toe waren. Zij voorzien financiële problemen wanneer de eigen bijdrage met terugwerkende kracht geïnd gaat worden. Kader 5.7 laat zien dat dit knelpunt ook regelmatig genoemd wordt door cliënten die bij DZS een klacht indienen.

### *Kader 5.7 - Klachten budgethouders over eigen bijdrage*

De rekenkamer analyseerde 65 geregistreerde klachten die DZS in de periode januari 2007 tot mei 2009 van budgethouders HBH ontving over de eigen bijdrage. De klachten hadden betrekking op de volgende aspecten:

#### *Niet optimale informatieverstrekking tussen DZS en CAK*

- 8 cliënten klagen over de late informatieverstrekking aan het CAK waardoor cliënten heel laat rekeningen voor hun eigen bijdrage ontvingen van het CAK. Een cliënt krijgt door verkeerde informatie van DZS aan het CAK een rekening voor een eigen bijdrage over een periode dat hij zijn Pgb heeft stopgezet.

#### *Hoogte van de eigen bijdrage*

- De partner van cliënt klaagt dat de eigen bijdrage net zo hoog is als het Pgb. Daarom heeft hij het Pgb stopgezet en het bedrag teruggestort.
- Een cliënt ziet af van een Pgb vanwege de hoge eigen bijdrage: hij zou maandelijks slechts 70 euro overhouden van het Pgb.

#### *Slechte informatievoorziening aan budgethouder over hoogte eigen bijdrage*

- 2 cliënten klagen dat de proefberekening eigen bijdrage volgens de lijst in de gele map van DZS niet overeenkomt met de daadwerkelijke rekening van het CAK. Uit de beantwoording van de klacht blijkt dat DZS een verkeerde formule gebruikte voor het berekenen van de eigen bijdrage en hierdoor heeft het CAK een verkeerde nota gestuurd. Bovendien klopte de berekeningsmodule van de website van het CAK ook niet. Het CAK had werkachterstand waardoor het geen tijd had om voor cliënten te berekenen of een Pgb loonde.

<sup>132</sup> De Stichting Gehandicapten Overleg Amsterdam (SGOA) organiseerde voor 80 cliënten en de gemeente op 12 juni 2008 een cliëntenpanel over het Pgb. Zie ook: SGOA, *Verslag, conclusies en aanbevelingen Cliëntenpanel, 'Het wel en wee van het Amsterdamse Pgb'*, 12 juni 2008.

<sup>133</sup> CAK,-BZ, *Informatie over de eigen bijdrage, Wmo 2008*, mei 2008.

De informatiemap die tegelijk met de beschikking naar de budgethouder wordt gestuurd bevat informatie over de hoogte van de eigen bijdrage. De brochure in de map bevat diverse rekenvoorbeelden en inlegvellen waarmee de burger zelf de hoogte van de eigen bijdrage kan berekenen. Ten slotte informeerde de gemeente de budgethouders in een brief van januari 2009 over de fiscale aftrekbaarheid van de eigen bijdrage in 2008. Vanaf 2009 is de eigen bijdrage niet meer fiscaal aftrekbaar. In plaats daarvan wordt in 2009 een korting van 33% toegepast op de eigen bijdrage (zie hiervoor paragraaf 4.3).

#### *Conclusie eigen bijdrage*

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Amsterdam het toekenningsproces niet klantvriendelijk heeft georganiseerd, omdat ervoor gekozen is om budgethouders de eigen bijdrage pas na verstrekking van het Pgb te laten betalen en niet (zoals onder de AWBZ gebruikelijk was) de eigen bijdrage gelijk te verrekenen met het te verstrekken Pgb. Positief is dat budgethouders geen extra gegevens hoeven te leveren voor de vaststelling van de eigen bijdrage. Verder geeft de gemeente voldoende informatie over de mogelijke eigen bijdrage via de toekenningsbeschikking en de brochure in de informatiemap over het Pgb. Wel had zij beter kunnen benadrukken dat het innen van de eigen bijdrage nu, in tegenstelling tot voor 2007 onder de AWBZ het geval was, achteraf door het CAK wordt gedaan. Cliënten geven aan dat zij, mede door de achterstand van het CAK bij het innen van de eigen bijdragen, vaak ineens verrast worden door de opgelegde eigen bijdrage van het CAK.

## **5.4 Verantwoording door budgethouders**

Onder de Wmo zijn gemeenten vrij om zelf regels te stellen voor de verantwoording die de budgethouder moet indienen over de besteding van het Pgb.

In deze paragraaf beoordeelt de rekenkamer de administratieve lasten voor budgethouders bij de verantwoording over hun Pgb voor huishoudelijke hulp.

De volgende aspecten bepalen de administratieve lasten bij de verantwoording over het Pgb:

1. De informatievoorziening aan de budgethouder over de verantwoording.
2. Het verantwoordingsvrije bedrag.
3. Het verantwoordingsritme.
4. Het verantwoordingsformulier.
5. De overige gegevensverstrekking voor de verantwoording.

De rekenkamer vergeleek de administratieve lasten bij de verantwoording over een Pgb voor huishoudelijke hulp in Amsterdam met de oude situatie (voor 2007) toen huishoudelijke hulp nog onder de AWBZ viel en met de huidige praktijk bij de AWBZ-voorzieningen. Gezien de ambitie van het rijk en de gemeente om de bureaucratie voor de burger terug te dringen stelt de rekenkamer als norm dat de administratieve lasten bij de verantwoording niet hoger zijn dan het geval was in de oude situatie toen huishoudelijke hulp gefinancierd werd vanuit de AWBZ.

Het Pgb-bureau van DZS van de gemeente is belast met de controle van de verantwoordingen over de bestedingen van het Pgb, die de budgethouders moeten aanleveren.

#### **5.4.1 Informatievoorziening over verantwoording**

*Toetsaspect 'informatievoorziening over verantwoording'*

*De gemeente informeert de budgethouder over de plicht om zich te verantwoorden, de wijze waarop en op welke termijn dit dient te gebeuren.*

De gemeente informeert budgethouders over de plicht om zich te verantwoorden zowel via de toekenningsbeschikking, als via de daarbij horende informatiemap over het Pgb.

*Conclusie informatievoorziening verantwoording*

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Amsterdam de budgethouders voldoende informeert over de plicht om zich te verantwoorden over de Pgb's.

#### **5.4.2 Verantwoordingsvrij bedrag**

*Toetsaspect 'verantwoordingsvrij bedrag'*

*De gemeente hanteert, net als onder de AWBZ het geval is, een bedrag waarover budgethouders zich niet hoeven te verantwoorden.*

Gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen of zij een verantwoordingsvrij bedrag hanteren. Dit is een bedrag waarover de budgethouder zich niet hoeft te verantwoorden. Een dergelijk verantwoordingsvrij bedrag dient wel aan zorg of zorggerelateerde zaken besteed te worden. Ook komt het voor dat budgethouders zich helemaal niet hoeven te verantwoorden. In dat geval verricht de gemeente geen controle. Dit is het geval in circa 10% van de gemeenten, zoals de gemeente Breda<sup>134</sup> en de gemeente Alphen aan den Rijn.

De gemeente Amsterdam hanteert geen verantwoordingsvrij bedrag. Budgethouders dienen zich over het gehele Pgb-bedrag te verantwoorden. DZS geeft aan rechtsgelijkheid na te streven tussen cliënten met Zin en cliënten met een Pgb. Beide groepen cliënten dienen zich volledig te verantwoorden. Dit is opvallend omdat de gemeente hierdoor afwijkt van de uitvoeringspraktijk zoals die onder de AWBZ gangbaar was en is. Voorheen hoefde de AWBZ-budgethouder over de eerste € 2.500 (per jaar) van het netto-Pgb geen verantwoording af te leggen ('vrij besteedbare bedrag'). Sinds 2008 is dit vrij besteedbare bedrag bij de Pgb's uit de AWBZ teruggebracht naar 1,5% van het Pgb, met een minimum van € 250 en een maximum van € 1.250 per jaar.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Ministerie van BZK, *Handreiking Vertrouwen Geven*, ter verbetering van de overheidsdienstverlening & vermindering van de administratieve lasten, maart 2008.

<sup>135</sup> Ministerie van VWS, brief Voortgang Pgb: administratieve lasten en participatiebudget, kenmerk DLZ/ZI-U-2737397.



Tijdens het cliëntenpanel *Het wel en wee van het Amsterdamse Pgb* constateerde de Wmo-Klankbordgroep en de Werkgroep Cliëntenraadpleging van De Vier Sterren (voorheen de SGOA) dat het afschaffen van het verantwoordingsvrije bedrag door cliënten ervaren wordt als een inperking van vrijheid. Amsterdamse budgethouders hebben nu niet meer de vrijheid om kleine onvoorziene uitgaven te doen die gerelateerd zijn aan het Pgb, zoals een bloemetje bij de verjaardag van de hulp.<sup>136</sup>

#### *Conclusie verantwoordingsvrij bedrag*

De gemeente Amsterdam hanteert, in tegenstelling tot de AWBZ, geen verantwoordingsvrij bedrag. Als gevolg hiervan zijn de administratieve lasten voor de Amsterdamse budgethouders toegenomen.

#### **5.4.3 Verantwoordingsritme**

##### *Toetsingsaspect 'verantwoordingsritme'*

*Amsterdamse budgethouders dienen zich niet vaker te verantwoorden dan onder de AWBZ gebruikelijk was vóór 2007.*

Het aantal keer dat een budgethouder verantwoording over zijn Pgb af dient te leggen (ook wel 'verantwoordingsritme' genoemd) beïnvloedt ook de administratieve lasten.

Budgethouders dienen hun verantwoordingsformulier uiterlijk zes weken na de einddatum van de indicatieperiode of anders uiterlijk zes weken na het verstrijken van het kalenderjaar in te sturen. De gemeente Amsterdam heeft er voor gekozen om voor alle budgethouders hetzelfde verantwoordingsritme te kiezen. Het is dus niet zo dat mensen met een hoger Pgb zich vaker moeten verantwoorden. Toen de huishoudelijke hulp, vóór 1 januari 2007, nog uit de AWBZ werd gefinancierd, bestonden er 3 verschillende verantwoordingsritmes die afhankelijk waren van de hoogte van het Pgb. Dat is in de huidige AWBZ nog steeds het geval. Wel is het aantal keer dat een budgethouder zich onder de AWBZ dient te verantwoorden in 2007 teruggebracht. Door deze verlaging van het verantwoordingsritme zijn de administratieve lasten voor de budgethouders verder teruggebracht<sup>137</sup>

Tabel 5.9 laat de verschillende verantwoordingsritmes zien voor de Amsterdamse Wmo, de oude situatie onder de AWBZ en de huidige AWBZ-voorzieningen

*Tabel 5.9 - Aantal keer verantwoorden Pgb-houders per jaar in de Amsterdamse Wmo en de AWBZ*

| <b>Pgb-bedrag</b>         | <b>Wmo gemeente Amsterdam</b> | <b>Oude situatie AWBZ 2006</b> | <b>Huidige AWBZ 2007</b> |
|---------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Tot € 2.500               | 1x                            | 1x                             | 1x                       |
| Tussen € 2.500 en € 5.000 | 1x                            | 2x                             | 1x                       |
| Boven € 5.000             | 1x                            | 4x                             | 2x                       |

<sup>136</sup> Stichting Gehandicapten Overleg Amsterdam (SGOA), Verslag, conclusies en aanbevelingen, *Cliëntenpanel het wel en wee van het Amsterdamse Pgb*, 12 juni 2008,

<sup>137</sup> College voor zorgverzekeringen, *Uitvoeringsverslag PGB-AWBZ juli 2006 - juli 2007*, p. 25, oktober 2007.

Budgethouders hoeven zich in Amsterdam slechts 1 keer per jaar te verantwoorden, terwijl dat voorheen kon oplopen tot 4 keer per jaar. Onder de huidige AWBZ kan het oplopen tot 2 keer per jaar.

#### *Conclusie verantwoordingsritme*

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Amsterdam de administratieve lasten voor de budgethouders ten op zichte van de oude en huidige AWBZ-situatie heeft teruggebracht. Cliënten die in 2007 een Pgb onder de Wmo ontvingen, hoeven zich minder vaak te verantwoorden dan onder de AWBZ gebruikelijk was en is.

#### **5.4.4 Verantwoordingsformulier**

##### *Toetsaspect 'verantwoordingsformulier'*

*De budgethouder hoeft bij de verantwoording over zijn Pgb niet meer gegevens aan te leveren dan vóór 2007 onder de AWBZ het geval was.*

Voor de verantwoording over de uitgaven aan huishoudelijke hulp vraagt de gemeente Amsterdam aan elke budgethouder een verantwoordingsformulier in te vullen. De administratieve lasten voor de burger worden bepaald door het aantal gegevens dat een budgethouder voor de verantwoording over zijn Pgb dient in te vullen.

DZS stuurt het verantwoordingsformulier automatisch toe aan elke budgethouder aan het einde van elk kalenderjaar of aan het einde van de indicatieperiode. Reeds bij de toekenningsbeschikking ontvangen budgethouders een voorbeeld verantwoordingsformulier in de informatiemap over het Pgb.

Budgethouders dienen op het verantwoordingsformulier aan te geven:

- Totaalbedrag dat in een periode betaald is aan de zorgverlener.
- Eventuele ziekteperiode van de zorgverlener en of de ziekte gemeld is bij de SVB.
- Per zorgverlener: naam zorgverlener, burgerservice-nummer, soort hulp (HBH1,2 of 3) en uitbetaalde bedragen.

De rekenkamer vergeleek het Amsterdamse verantwoordingsformulier met het verantwoordingsformulier dat onder de AWBZ door het Amsterdamse Zorgkantoor Agis in gebruik was. Uit deze vergelijking blijkt dat het verantwoordingsformulier voor Pgb's huishoudelijke hulp van de gemeente Amsterdam inhoudelijk exact hetzelfde is als het verantwoordingsformulier dat het Zorgkantoor Agis onder de AWBZ vóór 2007 hanteerde.

#### *Conclusie verantwoordingsformulier*

De rekenkamer concludeert dat de administratieve lasten die met het verantwoordingsformulier gepaard gaan niet zijn toegenomen. Het verantwoordingsformulier is met de komst van de Wmo inhoudelijk niet gewijzigd.

### 5.4.5 Overige gegevensverstrekking voor de verantwoording

*Toetsaspect 'overige gegevensverstrekking voor de verantwoording'*

*Amsterdamse budgethouders hoeven niet vaker en meer overige gegevens aan te leveren voor extra controle van de verantwoording over de besteding van hun Pgb dan het geval was onder de AWBZ vóór 2007.*

De gemeente Amsterdam kan, naast het verantwoordingsformulier, ook de achterliggende verantwoording met overeenkomsten en declaraties bij de budgethouder opvragen. Een deel van de budgethouders dient naast het gewone verantwoordingsformulier extra bewijsstukken aan te leveren zoals de zorgovereenkomst, facturen, bank- of giroafschriften of kwitanties. Volgens de Amsterdamse *Beleidsregels* (artikel 3.1) bepaalt het college steekproefsgewijs bij welke budgethouders deze stukken worden opgevraagd.

Vergeleken met de AWBZ dient onder de Wmo een groter deel van de Amsterdamse budgethouders extra gegevens over de geleverde hulp aan de gemeente te verstrekken:

- 2006 onder AWBZ: 5% van de budgethouders leverden extra gegevens aan het Zorgkantoor Agis.<sup>138</sup>
- 2007: 100% van de budgethouders leverden extra gegevens aan DZS, zoals: het verantwoordingsformulier, het opgaafformulier Belastingdienst, kopie van de zorgovereenkomst met de zorgverlener, kopie van facturen die de cliënt van zijn zorgverlener heeft gekregen en kopie van betalingsbewijzen.<sup>139</sup>
- 2008: 45% van de budgethouders leverden extra gegevens aan te leveren. Deze groep bestond uit<sup>140</sup>:
  - Iedere ontvanger die voor het eerst een Pgb onder de Wmo ontvangt.
  - Iedere ontvanger van een Pgb hoger dan € 5.000 per jaar.
  - Minimaal 15% van de overige Pgb-houders.

#### *Conclusie overige gegevensverstrekking verantwoording*

De rekenkamer constateert dat meer Amsterdamse Pgb-houders zich meer en uitgebreider dienen te verantwoorden dan onder de AWBZ gebruikelijk was. Hierdoor is de burger meer tijd kwijt aan het invullen van formulieren en zijn de administratieve lasten van de burger hoger dan onder de AWBZ het geval was.

## 5.5 Conclusies

In dit hoofdstuk onderzocht de rekenkamer of het toekenningsproces voor huishoudelijke hulp (aanvraag, indicatie, toekenning en betaling en controle verantwoording) vanuit het perspectief van de cliënt adequaat is georganiseerd. De rekenkamer komt op grond van haar analyse van 14 aspecten van het toekenningsproces samengevat tot de volgende oordelen (tabel 5.10).

<sup>138</sup> Deze informatie is op 8 december 2008 door Agis per email aan de rekenkamer verstrekt.

<sup>139</sup> Onbekend is hoeveel overgangsccliënten informatie hebben aangeleverd aan Zorgkantoor Agis.

<sup>140</sup> Zie tabel 6.4

Tabel 5.10 - Overzicht oordeel toetsaspecten toekenningsproces vanuit cliëntperspectief

| Fase Toekennings-proces               | Toetsaspect  | Oordeel |
|---------------------------------------|--|---------|
| Aanvraagprocedure                     | 1. Telefonische bereikbaarheid                           | +       |
|                                       | 2. Voorlichting over Pgb                                 | -       |
|                                       | 3. Aanvraagformulier                                     | +/-     |
| Indicatiestelling en toekenning       | 4. De doorlooptijden tussen aanvraag en indicatiebesluit | -       |
| Pgb-beheer en betaling eigen bijdrage | 5. Gebruik SVB-faciliteiten                              | +       |
|                                       | 6. Informatievoorziening over SVB-faciliteiten           | +/-     |
|                                       | 7. Moment van inning van eigen bijdragen                 | -       |
|                                       | 8. Benodigde gegevens voor berekening eigen bijdragen    | +       |
|                                       | 9. Informatievoorziening over eigen bijdragen            | +       |
| Verantwoording door de cliënt         | 10. Informatievoorziening                                | +       |
|                                       | 11. Verantwoordingsvrij bedrag                           | -       |
|                                       | 12. Verantwoordingsritme                                 | +       |
|                                       | 13. Verantwoordingsformulier                             | +       |
|                                       | 14. Overige gegevensverstrekking                         | -       |

De doelstelling om het toekenningsproces zo klantvriendelijk mogelijk te organiseren en de doelstelling om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan kunnen op gespannen voet staan. In dit hoofdstuk beoordeelde de rekenkamer het toekenningsproces vanuit het cliëntperspectief. Het is aan de raad en het college om bij het vaststellen van de regelgeving de verschillende perspectieven tegen elkaar af te wegen.

#### *Conclusies algemeen*

Op basis van het onderzoek concludeert de rekenkamer dat het toekenningsproces vanuit het perspectief van de cliënt matig tot redelijk is georganiseerd. Van de 14 onderzochte aspecten scoren 7 aspecten voldoende (+), 2 aspecten matig (+/-) en 5 aspecten onvoldoende (-).

#### *Aanvraagprocedure*

Over de aanvraagprocedure oordeelt de rekenkamer overwegend negatief. De rekenkamer signaleerde de volgende knelpunten:

- De mondelinge voorlichting van de Loketten Zorg en Samenleven, de Wmo-Helpdesk en het CIZ aan potentiële budgethouders over Pgb's is onvoldoende. Van de 16 benaderde instanties is de voorlichting bij 4 loketten (De Baarsjes, Amsterdam Noord, Oost-Watergraafsmeer en Zeeburg IJburg) onvoldoende en bij 8 andere instanties matig. De voorlichting die de loketten telefonisch geven, is zeer oppervlakkig van aard. Slechts 5 loketten geven juiste informatie over de wachttijd voor het ontvangen van een huishoudelijke hulp. Zij geven aan dat het via het Amsterdamse model mogelijk is om relatief snel hulp te ontvangen.

- De voorlichting via de gemeentelijke website laat te wensen over. De gemeente informeert potentiële budgethouders via haar de website *niet* over:
  - de procedure voor het betalen van de eigen bijdrage;
  - de gratis ondersteuning van de SVB bij salarisadministratie en dat een budgethouder soms verplicht is om belastingen en sociale premies af te dragen;
  - de verantwoordingstermijnen en de verantwoordingswijze.
- Doordat het aanvraagformulier van het CIZ is vervangen door een telefonische indicatie door het CIZ of door een indicatie van zorgleveranciers zijn de administratieve lasten voor de burger afgenomen. Wanneer een cliënt een Pgb wenst zijn de administratieve lasten wel toegenomen. Een cliënt moet naast de aanvraag bij het CIZ ook een aanvraag bij DZS indienen, waarbij aan DZS aanvullende gegevens (kopieën bankafschrift, legitimatiebewijs, handtekening) verstrekt moeten worden. De rekenkamer constateert dat dit een aanvullende handeling is ten opzichte van de AWBZ.

Uit het mystery-guest-onderzoek van de rekenkamer blijkt dat de telefonische bereikbaarheid voldoende is van de Wmo-Helpdesk, het CIZ en de meeste Loketten Zorg en Samenleven (13 van de 16).

#### *Indicatiestelling en toekenning*

Bij de indicatiestelling zorgen vooral de te lange doorlooptijden voor een klantvriendelijk toekenningsproces en onnodige administratieve lasten voor de budgethouder. Uit de bestandsanalyse van de rekenkamer blijkt dat de doorlooptijden slechts in geringe mate vallen binnen de gestelde termijn van 8 weken na de indiening van de aanvraag. Van alle aanvragen voor een Pgb HBH kreeg in 2008 slechts 17% van de budgethouders binnen 8 weken na de aanvraag een toekenningsbeschikking van de gemeente. Dit betekent dat bij 73% van de aanvragen voor Pgb's voor huishoudelijke hulp de budgethouder lang (langer dan 8 weken) moest wachten voordat hij duidelijkheid kreeg over de hoogte van het Pgb. Terwijl 38% van de aanvragers zelfs langer dan 17 weken op een toekenningsbeschikking moest wachten. De rekenkamer vindt dit lang omdat de cliënt gedurende deze periode in (financiële) onzekerheid verkeert over het Pgb. Ook concludeert de rekenkamer dat het CIZ het merendeel van de indicaties voor huishoudelijke hulp niet afgeeft binnen de met de gemeente afgesproken termijn. De lange doorlooptijden maken het gebruik van een Pgb klantvriendelijk. Via het Amsterdamse model is het voor een cliënt die Zin wil, mogelijk om veel sneller hulp te regelen.

Verder blijkt dat de Amsterdamse Wmo-regelgeving duidelijk is over de gewenste doorlooptijden, maar heldere managementinformatie van CIZ hierover ontbreekt.

#### *Pgb-beheer en betaling eigen bijdrage*

De rekenkamer oordeelt bij 3 van de 5 onderzochte aspecten positief over de toekenning en betaling. De gemeente Amsterdam biedt sinds 2007 de mogelijkheid om gratis gebruik te maken van diensten van de SVB (de ondersteuning voor salarisadministratie en tegen geringe betaling de loondoorbetaling bij ziekte van de hulp). Een ander positief punt is dat de budgethouders voor de vaststelling van de eigen bijdrage niet meer gegevens hoeven aan te leveren dan strikt noodzakelijk is. Ook geeft de gemeente voldoende informatie over de

mogelijke eigen bijdrage via de toekenningsbeschikking en de brochure in de informatiemap over het Pgb.

Bij 2 van de 5 onderzochte toetsaspecten oordeelt de rekenkamer matig of onvoldoende over de inrichting van de toekenning en betaling. Allereerst is de informatievoorziening over de SVB-faciliteiten niet optimaal. De rekenkamer constateert dat budgethouders er via de voorlopige beschikking niet duidelijk op gewezen worden dat de SVB gratis diensten verleent. Cliënten geven aan dat zij, mede door de achterstand van het CAK bij het innen van de eigen bijdragen, vaak verrast worden door de veel later opgelegde eigen bijdrage van CAK.

Bijna een derde van de budgethouders (29%) beheert een Pgb voor huishoudelijke hulp (Wmo) en ontvangt daarnaast een AWBZ-voorziening. Juist deze groep budgethouders die te maken heeft met de samenloop van voorzieningen, ervaart het Pgb-beheer als veel papierwerk.

#### *Verantwoording*

Ten aanzien van de verantwoording concludeert de rekenkamer dat de administratieve lasten op 3 van de 5 onderzochte aspecten van de verantwoording voor Amsterdamse budgethouders zijn verminderd. Positief is dat budgethouders zich in Amsterdam slechts één keer per jaar dienen te verantwoorden, terwijl dat voorheen onder de AWBZ kon oplopen tot vier keer per jaar. Ook komt de rekenkamer tot de conclusie dat de gemeente Amsterdam budgethouders voldoende informeert over de verantwoordingsplicht bij besteding van Pgb's. Op 2 van de 5 onderzochte aspecten blijken de administratieve lasten toegenomen:

1. Anders dan onder de AWBZ het geval was (en is), hanteert Amsterdam geen verantwoordingsvrij bedrag waarover budgethouders zich niet hoeven te verantwoorden.
2. Budgethouders dienen vanaf 2007 vaker gegevens en bewijzen aan te leveren dan voorheen bij de AWBZ gebruikelijk was. De rekenkamer concludeert dat een groter deel van de Amsterdamse budgethouders (2007: 100% versus 5% onder AWBZ en 2008: 45% versus 5% onder AWBZ) nadere gegevens over de geleverde hulp (aantal uur en uurtarieven) diende te verstrekken voor de verantwoording over de besteding van zijn Pgb, dan gebruikelijk was onder de AWBZ. Hierdoor is de burger meer tijd kwijt aan het verstrekken van gegevens dan onder de AWBZ het geval was.

## 6 Tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij Pgb's

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

*Neemt de gemeente voldoende maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik bij de Pgb's voor huishoudelijke hulp tegen te gaan?*

Over misbruik en oneigenlijk gebruik met Pgb's die door gemeenten onder de Wmo verstrekt worden, is nog geen onderzoek gedaan. In de afgelopen periode is diverse malen misbruik en oneigenlijk gebruik geconstateerd bij de besteding van Persoonsgebonden budgetten (Pgb's) uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). In 2007 waren er signalen dat het voor budgethouders met een Pgb uit de AWBZ gemakkelijk is om hulpverleners onder druk valse urenverklaringen te laten ondertekenen. In plaats van overgebleven geld terug te storten, kon de budgethouder zo het geld in eigen zak steken.<sup>141</sup> In januari 2009 constateerde de Regionale Recherche Dienst van de politie Rotterdam-Rijnmond en de SIOD dat de Rotterdamse zorgleverancier stichting Uenzo zich schuldig heeft gemaakt aan fraude door namens vele budgethouders het proces van aanvraag tot verantwoording van Pgb op zich te nemen.<sup>142</sup> Uenzo was hierdoor in staat Pgb's te bemachtigen en hiermee te doen wat zij wilde. En in februari 2009 concludeerden de politie, het Openbaar Ministerie en de Fiod dat oneigenlijk gebruik van de Pgb-regeling voortkomt uit 'gebrekigheid' van de regeling, maar niet is aan te merken als een strafbaar feit. Als voorbeelden geven zij aan dat het gaat om bovenmatige hoge uurlonen, excessieve vergoedingen van reiskosten of bemiddelingskosten. In dat onderzoek wordt tevens geconcludeerd dat de werkelijke omvang van de fraude met Pgb's niet kan worden vastgesteld, maar dat er wel gefraudeerd wordt met Pgb's.<sup>143</sup>

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer geen (vermoedens van) strafbare feiten, of anders gezegd fraude, op te sporen. Wel stelt de rekenkamer vast wat de gemeente Amsterdam doet om *misbruik en oneigenlijk gebruik* (verder afgekort tot M&O) met Pgb's voor huishoudelijke hulp tegen te gaan. Zowel voor het financiële beheer van de gemeente als voor het maatschappelijke draagvlak voor de Pgb-regeling, is het van belang dat de gemeente misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaat.

Gemeenten met een goed M&O-beleid besteden in alle stadia van de beleidscyclus (de beleidsvoorbereiding, de besluitvorming, de uitvoering en evaluatie van het controlebeleid en sanctiebeleid) aandacht aan M&O. Daarbij maakt de rekenkamer onderscheid tussen *preventieve* en *repressieve* maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M&O.

---

<sup>141</sup> Spits, *Fraude met zorgbudget*, 10 december 2007.

<sup>142</sup> SIOD en Politie Rotterdam-Rijnmond, *Fraude in de thuiszorg. Bestuurlijke rapportage van de Regionale Recherche Dienst en Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst*, januari 2009.

<sup>143</sup> Bovenregionale Recherche Noordoost Nederland en Fiod ECD Utrecht, *Rapport Persoonsgebonden Zorg Verantwoord*, februari 2009. In Paragraaf 5.1 van dit rapport wordt via een dubbele ontkenning aangegeven dat fraude met Pgb's voorkomt: "...geen bevestiging dat er 'nauwelijks' fraude met Pgb's plaatsvindt".

*Preventieve maatregelen* zijn maatregelen die liggen vóór het moment van beschikken, betalen of vaststellen van de Pgb's. Voorbeelden hiervan zijn heldere regelgeving, controle op de identiteit van de aanvrager en goede voorlichting. *Repressieve maatregelen* zijn maatregelen na het moment van beschikken of betalen van Pgb's, zoals controle van de verantwoording over Pgb's en het opleggen van sancties.

In tabel 6.1 geven we onze definitie weer van misbruik en oneigenlijk gebruik

Tabel 6.1 - Definitie misbruik en oneigenlijk gebruik

|                            |  |
|----------------------------|--|
| <b>Misbruik</b>            | <p><i>Het bewust handelen of nalaten in strijd met wet- en regelgeving en/of het niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen met als doel hierbij ten onrechte een (te hoog) Pgb te ontvangen.</i></p> <p>Bij misbruik is er sprake van onrechtmatig handelen, er is opzet aanwezig en er vloeien voordelen uit voort. Volgens het 'Platform Rechtmatigheid provincies en gemeenten' kan misbruik gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsmiddelen toe te eigenen.</p> <p><u>Voorbeeld:</u> een persoon is zaakwaarnemer van een Pgb-houder. De echtgenote van de zaakwaarnemer verleent zorg. De budgethouder overlijdt en de zaakwaarnemer laat met opzet het Pgb doorlopen.</p> |
| <b>Oneigenlijk gebruik</b> | <p><i>Het handelen binnen wet- en regelgeving, maar niet in lijn met de doelstelling van wet- en regelgeving.</i></p> <p>Bij oneigenlijk gebruik is er geen sprake van onrechtmatig handelen. Gebruik van een Pgb 'tegen de geest van de regeling' is oneigenlijk gebruik, maar geen fraude. Vaak komt oneigenlijk gebruik voort uit gebrekkige regelgeving die veel ruimte voor interpretatie overlaat.</p> <p><u>Voorbeeld:</u> de huishoudelijke hulp declareert op verzoek van de budgethouder excessieve uurtarieven en reiskosten.</p>   |

In tabel 6.2 is voor dit hoofdstuk aangegeven welke aspecten de rekenkamer onderzoekt om zich een oordeel te vormen over het M&O-beleid van de gemeente Amsterdam voor de Pgb's bij hulp bij de huishouding.

Tabel 6.2 - Normenkader: onderwerpen en toetsaspecten M&O-beleid

| Onderwerp                                     |   | Toetsaspecten M&O  |
|---|---|--|
| <b>Preventieve maatregelen</b>                | Amsterdamse Wmo-regelgeving (paragraaf 6.1) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heldere bestedingsvoorwaarden Pgb.</li> <li>• Controle voorafgaand aan de toekenningsbeschikking.</li> <li>• Helderheid over controle en sancties.</li> </ul> |
|   | Voorlichting (paragraaf 6.2)                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorlichting via website.</li> <li>• Voorlichting via toekenningsbeschikking.</li> <li>• Voorlichting via brochures.</li> </ul>                               |
| <b>Preventieve en repressieve maatregelen</b> | Aansturing derden (paragraaf 6.3)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heldere richtlijnen voor M&amp;O-maatregelen en bijsturing, indien richtlijnen niet worden nageleefd.</li> </ul>  |



| Onderwerp                        |  | Toetsaspecten M&O  |
|----------------------------------|--|--|
| Repressieve maatregelen          | Controles in de praktijk (paragraaf 6.4) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoering controlebeleid conform regelgeving.</li> </ul>   |
|                                  | Sancties in de praktijk (paragraaf 6.5)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoering en sanctiebeleid conform regelgeving.</li> </ul> |
| Beleidsevaluatie (paragraaf 6.6) |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluatie M&amp;O-maatregelen.</li> </ul>                   |

## 6.1 Gemeentelijke regelgeving

De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf of de gemeente Amsterdam maatregelen heeft vastgesteld om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Elke verandering die de regelgeving tijdens de beleidscyclus ondergaat kan namelijk leiden tot veranderingen in de M&O-maatregelen die hiermee verbonden zijn. Andersom kunnen veranderingen in het M&O-beleid weer leiden tot veranderingen in de regelgeving.

Nadat we de gemeentelijke regelgeving voor M&O kort uiteen hebben gezet beoordelen we achtereenvolgens de Amsterdamse regelgeving voor Pgb's op de volgende 3 toetsaspecten:

1. De voorwaarden voor besteding van het Pgb zijn helder.
2. Er is controle voorafgaand aan de toekenningsbeschikking.
3. De regels voor controle en het opleggen sancties zijn helder.

### 6.1.1 Beschrijving gemeentelijke regelgeving

De gemeente heeft de regels voor het gemeentelijk financieel beheer vastgelegd in het handboek financieel beheer. Bijlage bij dit handboek is de *Handleiding ter voorkoming en bestrijding van Misbruik en Oneigenlijk gebruik, regels en aandachtspunten voor de opzet, uitvoering, controle en evaluatie van M&O-beleid van de Departementale Accountantsdienst Rijksoverheid*.<sup>144</sup> De gemeente geeft aan dat de regels niet vrijblijvend zijn. De rekenkamer maakt daaruit op dat ook de regels uit de handleiding voor M&O moet worden toegepast in Amsterdam.

DZS is verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van het M&O-beleid voor de Wmo. DZS heeft in mei 2009 aangegeven dat het M&O-beleid voor de gehele dienst, inclusief de Wmo, nog in ontwikkeling is. Een eerste proeve van het M&O-beleid kon tijdens het onderzoek niet aan de rekenkamer worden getoond.

DZS heeft het M&O-beleid nog niet specifiek in één beleidsstuk vastgelegd. Toch heeft DZS preventieve en repressieve maatregelen beschreven die in 2007 en 2008 van kracht waren. Deels zijn deze maatregelen vastgelegd in de Wmo-beleidsregels, de informatiemap voor Pgb-houders en de toekenningsbeschikkingen, zodat de budgethouders hier kennis van kunnen nemen. DZS heeft het beleid verder intern uitgewerkt en geconcretiseerd in procedures en werkinstructies voor de medewerkers van DZS.

<sup>144</sup> Tweede druk, 25 juni 1998

## 6.1.2 Bestedingsvoorwaarden Pgb

### *Toetsaspect 'heldere bestedingsvoorwaarden'*

*De gemeente heeft in haar Wmo-regelgeving helder aangegeven aan welke voorwaarden de besteding van een Pgb voor huishoudelijke hulp dient te voldoen.*

De rekenkamer onderzoekt in deze paragraaf of de gemeente in haar regelgeving vooraf voorwaarden heeft gesteld aan de besteding van het Pgb. Voor de budgethouder is daarmee duidelijk aan welke (verantwoordings)eisen moet worden voldaan. En voor de uitvoeringsorganisatie is het een vereiste om te kunnen handhaven.

De rekenkamer constateert dat de gemeente geen maximum aan de uurtarieven of reiskosten stelt die een budgethouder mag vergoeden vanuit zijn Pgb. Uit dossieronderzoek van de rekenkamer blijkt bij een budgethouder 28% van het Pgb besteed aan reiskosten van de zorgverlener.

Wel heeft de gemeente in de Wmo-verordening (artikel 11 lid 2) vastgelegd dat in de toekenningsbeschikking voor Pgb's minimale voorschriften staan waaraan een Pgb moet voldoen. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf 3.1 van de Wmo-beleidsregels.<sup>145</sup> In deze beleidsregels is opgenomen dat de (voorlopige) toekenningbeschikking de volgende elementen bevat:

- Het voorschrift dat het budget moet worden besteed aan hulp bij het huishouden.
- De toegekende klasse voor huishoudelijke hulp.
- Het feit dat de budgethouder een eigen bijdrage verschuldigd is.

Daarnaast heeft de gemeente de eis gesteld dat een Pgb voor huishoudelijke hulp alleen wordt toegekend wanneer het hoofdverblijf in Amsterdam is. Bij verblijf van drie maanden of langer in een recreatiewoning of in het buitenland, wordt voor deze periode geen budget toegekend.

In de toekenningsbeschikkingen van 2008 zijn 7 voorschriften opgenomen waaraan een budgethouder moet voldoen (zie tabel 6.3).

*Tabel 6.3 - Voorschriften zoals opgenomen in toekenningbeschikkingen Pgb's HBH 2008*

#### **Verplichtingen in toekenningsbeschikkingen Pgb's HBH 2008<sup>146</sup>**

1. Het Pgb mag alleen worden gebruikt om hulp bij het huishouden in te kopen.
2. Wijzigingen in de omstandigheden dienen tijdig gemeld te worden.
3. De Pgb-houder zorgt voor een schriftelijke overeenkomst met de zorgverlener.
4. De Pgb-houder spreekt met de zorgverlener af dat deze een declaratie bij de Pgb-houder indient binnen zes weken na de maand waarin de zorg is verleend.

<sup>145</sup> *Beleidsregels voor de voorzieningen uit de verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning.* De inhoud van paragraaf 3.1 is ongewijzigd gebleven in 2009 ten opzichte van 2007 en 2008.

<sup>146</sup> Verplichtingen zijn ontleend aan een beschikking voorlopige toekenning van 27 november 2007 en een voorlopige toekenningsbeschikking van 1 februari 2008

#### **Verplichtingen in toekenningsbeschikkingen Pgb's HBH 2008<sup>146</sup>**

5. Op de ondertekende declaratie of factuur moet staan vermeld: het aantal betaalde uren, het burgerservicenummer (BSN) en de naam en het adres van de zorgverlener.
6. De Pgb-houder dient de overeenkomsten en de declaraties zeven jaar lang te bewaren en, als daar om wordt gevraagd, op te sturen naar de Dienst Zorg en Samenleven.
7. De Pgb-houder dient verantwoording af te leggen over de bestedingen van het persoonsgebonden budget aan de Dienst Zorg en Samenleven. Voor de indieningstermijn van de verantwoording wordt verwezen naar paragraaf 5 'Verantwoording' van de beschikking.

De verantwoordingsvoorschriften 2008 zijn versoepeld ten opzichte van de voorschriften 2007 op het punt declaraties (voorschrift 5.). De declaraties hoeven geen informatie meer te bevatten over de tijden waarop is gewerkt en over het uurtarief. Wel moeten Pgb-houders hun administratie 2 jaar langer bewaren, de termijn is verlengd naar 7 jaar. In 2007 bevatte de toekenningbeschikking een achtste voorschrift. De budgethouder was verplicht het belastingformulier gelijktijdig met het verantwoordingsformulier bij DZS in te dienen. Hoewel dit voorschrift geen onderdeel meer uitmaakt van toekenningbeschikking 2008, verplicht DZS de budgethouders ook om het belastingformulier over 2008 naar DZS te versturen.

Ook via de informatiemap worden Pgb-houders geïnformeerd over de bestedingsvoorwaarden. Uit deze map blijkt dat Pgb-houders de bruto kosten (inclusief eventuele werkgeverslasten) voor hulp bij huishouden, woon-werkverkeer en bemiddeling kunnen declareren.

#### **6.1.3 Controle voorafgaand aan de toekenningsbeschikking**

*Toetsaspect 'controle voorafgaand aan toekenningbeschikking'*

*Het college treft preventieve maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen, voordat de Pgb-toekenningbeschikking wordt afgegeven.*

Naast de preventieve werking die uitgaat van de bestedingsvoorwaarden, voert DZS ook preventieve controles voordat zij de toekenningbeschikking afgeeft:

- Voordat een cliënt in aanmerking komt voor een Pgb, wordt de cliënt geïndiceerd door het CIZ.
- Zowel het CIZ als DZS toetsen de juistheid van de gegevens van de budgethouder aan de gemeentelijke basis administratie (GBA).
- Sinds 2007 vraagt DZS een bankafschrift van budgethouder of gevolmachtigde op om vast te stellen dat het Pgb naar de cliënt of gevolmachtigde wordt overgemaakt.

Voor de controle van het aanvraagformulier vraagt DZS vanaf de tweede helft van 2008 bij elke nieuwe budgethouder een kopie identiteitsbewijs op. Indien de budgethouder iemand machtigt, moet ook deze volgemachtigde een kopie van zijn identiteitsbewijs meesturen (vanaf eind 2008).

#### 6.1.4 Controle en sancties

*Toetsaspect 'helderheid over controle en sancties'*

*In de Amsterdamse Wmo-regelgeving heeft het college heldere regels opgenomen voor de controle op de verantwoording van de besteding van een Pgb en voor de sancties op misbruik en oneigenlijk gebruik van een Pgb.*

##### *Wettelijke mogelijkheden*

De gemeente is vrij om te bepalen in hoeverre zij budgethouders controleert om te zien of de besteding van het Pgb in overeenstemming is met de toekenningsvoorwaarden. Gemeenten kunnen één van de volgende 3 mogelijkheden opnemen in hun verordening:

1. Integrale controle, waarbij elke Pgb-houder door de gemeente gecontroleerd wordt.
2. Partiële controle, waarbij de gemeente een bepaald gedeelte van de budgethouders op basis van specifieke kenmerken selecteert en het overige deel via een (a-selecte) steekproef selecteert.
3. Geen controle van de budgethouders, bijvoorbeeld omdat budgethouders zich niet hoeven te verantwoorden.

In circa 10% van alle gemeenten hoeven budgethouders zich niet te verantwoorden, waarbij deze budgethouders ook achteraf niet worden gecontroleerd door de gemeente. Dit is bijvoorbeeld het geval in de gemeente Breda en de gemeente Alphen aan den Rijn.<sup>147</sup> De Wmo laat gemeenten vrij om in de Wmo-verordening op te nemen of de gemeente kan overgaan tot het terugvorderen van Pgb's. Het regelen bij verordening heeft als voordeel dat er een juridische basis is om voorzieningen terug te vorderen. Indien, naar later blijkt, het Pgb ten onrechte is uitbetaald of de zorg in natura ten onrechte is geleverd, kan het college de voorziening geheel of gedeeltelijk terugvorderen. Zo zou een gemeente tot het terugvorderen van een Pgb kunnen overgaan wanneer een budgethouder verkeerde gegevens over zijn gezinsituatie heeft verstrekt of zich niet goed heeft verantwoord over de besteding van zijn Pgb.

##### *Amsterdamse regelgeving*

De gemeente Amsterdam heeft in haar *Wmo-beleidsregels* gekozen voor een partiële controle aan het einde van het kalenderjaar of na afloop van de periode genoemd in de toekenningsbeschikking.<sup>148</sup> In de beleidsregels staat dat het college steekproefsgewijs nagaat of het Pgb besteed is aan het doel waarvoor het verstrekt is. Iedere budgethouder van een Pgb voor huishoudelijke hulp dient de volgende bewijsstukken te bewaren:

- de nota of de factuur van de aangeschafte voorziening;
- een betalingsbewijs van aanschaf van de voorziening;
- of een overzicht van de salarisadministratie.

---

<sup>147</sup> Ministerie van BZK, *Handreiking Vertrouwen Geven*, ter verbetering van de overheidsdienstverlening & vermindering van de administratieve lasten, maart 2008.

<sup>148</sup> Paragraaf 3.1 van de *Beleidsregels voor de voorzieningen uit de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning* vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders op 9 januari 2007, pagina 9. Deze beleidsregels zijn in de herziene versie van de beleidsregels 2009 ongewijzigd gebleven.

In de Wmo-beleidsregels is uiteengezet van welke budgethouders de gemeente vaststelt of het Pgb is besteed aan hulp bij het huishouden:<sup>149</sup>

- budgethouders die voor het eerst een Pgb onder de Wmo ontvangen;
- budgethouders met een Pgb hoger dan € 5.000 per jaar.
- de overige Pgb-houders worden steekproefsgewijs gecontroleerd, waarbij de grootte van de steekproef minimaal 15% van de overige budgethouders bedraagt.

Ook heeft de gemeente in de beleidsregels vastgelegd dat het deel van het toegekende Pgb dat niet is besteed aan huishoudelijke hulp, geheel of gedeeltelijk kan worden teruggevorderd.

Vanuit M&O-oogpunt is het goed dat Amsterdam geen verantwoordingsvrij bedrag hanteert, cliënten dienen zich over het hele Pgb te verantwoorden. Uit diverse publicaties is namelijk gebleken dat een verantwoordingsvrij bedrag misbruik en oneigenlijk gebruik stimuleert.<sup>150</sup>

Ten aanzien van het opleggen van sancties heeft de gemeente Amsterdam in haar Wmo-verordening de mogelijkheid opgenomen tot het wijzigen en intrekken van een beschikking en het terugvorderen van Pgb's.

DZS kan een beschikking voor huishoudelijke hulp wijzigen wanneer:<sup>151</sup>

- De persoon met beperkingen niet heeft voldaan of niet meer voldoet aan de voorschriften die in Wmo-verordening gesteld zijn. Voorbeelden hiervan zijn het verhuizen van de cliënt naar een andere stad, het overlijden van de cliënt of wanneer de cliënt het budget niet (geheel) besteedt aan huishoudelijke hulp.
- Op grond van onjuiste gegevens een Pgb is toegekend en op basis van de juiste gegevens de gemeente een andere beslissing had genomen.
- De beschikking onjuist was en de budgethouder dit wist of had behoren te weten.

Het college kan een beschikking tot verlening van een Pgb intrekken wanneer blijkt dat het budget niet binnen de door het college gestelde termijn na uitbetaling is aangewend voor de bekostiging van huishoudelijke hulp.<sup>152</sup> In de toekenningbeschikking is deze termijn gesteld op 6 weken na het aflopen van de indicatie- of verantwoordingsperiode.

Het college kan een Pgb (gedeeltelijk) terugvorderen wanneer een Pgb is gewijzigd of is ingetrokken.<sup>153</sup>

---

<sup>149</sup> Zie voorliggende voetnoot.

<sup>150</sup> Vijfvinkel, Hollander en Diepenhorst, *Ondernemend betrokken bij Zorg? Aard en kwaliteit van dienstverlening door PGB-bemiddelingsbureaus*, pagina 31 en Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Pgb in perspectief*, 9 november 2007.

<sup>151</sup> Artikel 13 van de *Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning*.

<sup>152</sup> Artikel 14 van de *Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning*.

<sup>153</sup> Artikel 15 lid 2 van de *Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning*.

Daarnaast heeft de gemeente in haar beleidsregels vanaf 2007 opgenomen dat een Pgb niet als keuzemogelijkheid hoeft te worden aangeboden aan de cliënt, wanneer daarvoor zwaarwegende redenen zijn. Hiervoor zijn er twee redenen:<sup>154</sup>

- De persoon met beperkingen heeft bij een eerder verstrekt persoonsgebonden budget dit niet of niet op de juiste wijze verantwoord.
- De persoon met beperkingen heeft bij een eerder verstrekt persoonsgebonden budget niet voldaan aan de in de beschikking gestelde verplichtingen.

De gemeente Amsterdam vult het begrip ‘sanctie’ in met het wijzigen en intrekken van de beschikking waarna een Pgb (deels) kan worden teruggevorderd en eventueel kan worden omgezet in een beschikking voor zorg in natura. Uit de regelgeving blijkt niet dat de gemeente de lopende Pgb-betaling kan opschorten, het Pgb kan korten of een boete kan opleggen wanneer niet aan de regelgeving is voldaan.

#### **6.1.5 Conclusies gemeentelijke regelgeving**

In de praktijk ontlopen de verantwoordingseisen in 2007 en 2008 elkaar niet veel. De rekenkamer concludeert dat de gemeente helder aangeeft aan welke voorwaarden de besteding van een Pgb voor huishoudelijke hulp dient te voldoen. De rekenkamer merkt daarbij wel op dat de gemeente geen maxima stelt aan uurtarieven of reiskosten die een budgethouder mag vergoeden vanuit zijn Pgb, vanuit de overweging dat de cliënt zelf verantwoordelijk is voor zijn budget.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat de gemeente preventieve controlemaatregelen heeft getroffen en uitvoert om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen voordat zij een toekenningbeschikking afgeeft.

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Amsterdam in de Wmo-beleidsregels heldere regels heeft opgenomen over welke budgethouders gecontroleerd worden en welke informatie DZS voor de controle gebruikt. De rekenkamer vindt het positief dat DZS alle nieuwe budgethouders en alle budgethouders met een Pgb boven de € 5.000 jaarlijks controleert. Uit de beleidsregels volgt verder dat DZS minimaal 15% van de overige budgethouders jaarlijks controleert via een steekproef. De beleidsregels maken het mogelijk om deze steekproef in te vullen op basis van een risicoanalyse, maar schrijven dit echter niet voor.

De gemeente Amsterdam vult het begrip sanctie in met het wijzigen en intrekken van de beschikking waarna DZS een Pgb (deels) kan terugvorderen en eventueel kan omzetten in een beschikking voor zorg in natura. Uit de regelgeving blijkt niet dat DZS de lopende Pgb-betaling kan opschorten, het Pgb kan korten of een boete kan opleggen wanneer niet aan de regelgeving is voldaan.

---

<sup>154</sup> Paragraaf 3.1 uit de *Beleidsregels voor de voorzieningen uit de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning*.

## 6.2 Voorlichting

### *Toetsaspect 'voorlichting'*

*De gemeente licht de budgethouder op heldere wijze voor over de manier waarop zij de besteding van Pgb's controleert en eventueel sancties oplegt.*

Naast regelgeving is ook goede voorlichting een preventieve maatregel om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf of de gemeente Amsterdam de voorlichting voor Pgb's huishoudelijke hulp zo heeft ingericht dat misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk worden tegengegaan. De gemeente heeft de Amsterdamse budgethouder op drie manieren voorgelicht over het controlebeleid en eventuele sancties, namelijk via:

- de website van de gemeente;
- de toekenningsbeschikking;
- de informatiemap.

De rekenkamer constateert dat de voorlichting van de Wmo-loketten en Antwoord 14020 niet bijdraagt aan de doelstelling om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

### *Website*

Ten aanzien van voorlichting via de website constateert de rekenkamer dat de gemeente op haar website aangeeft dat zij controleert of het Pgb daadwerkelijk is gebruikt voor het inkopen van huishoudelijke hulp. De gemeente vraagt welk bedrag de budgethouder in totaal aan zijn zorgverlener heeft betaald over de verantwoordingsperiode. Ook moet de budgethouder volgens de website aan de belastingdienst opgeven wie bij hem heeft of hebben gewerkt. De website bevat geen informatie over de verantwoordingstermijnen en mogelijke sancties.

### *Toekenningsbeschikking*

In de toekenningsbeschikking voor Pgb's geeft de gemeente helder aan dat zij de besteding van het Pgb controleert. Uiterlijk zes weken na de einddatum van de indicatieperiode of na het verstrijken van het kalenderjaar dient de budgethouder zich te verantwoorden via een verantwoordingsformulier, een opgaafformulier voor de belastingdienst, een zorgovereenkomst, declaraties, bankafschriften en kwitanties. Ook vermeldt de gemeente helder in de toekenningsbeschikking wat de sanctie kan zijn wanneer niet aan deze voorschriften is voldaan: *Budget dat u niet aan hulp bij huishouden heeft besteed, dient u terug te betalen aan de Dienst Zorg en Samenleven van de gemeente Amsterdam. Een verantwoording wordt afgekeurd als bij het bewijs van zorgafname en/of bewijs van betaling noodzakelijke gegevens ontbreken.*

### *Informatiemap*

Budgethouders ontvangen van DZS bij hun toekenningbeschikking een informatiemap. In de informatiemap is helder aangegeven dat DZS een verantwoordingsformulier bij de budgethouder opvraagt en ook kan vragen naar een kopie van de zorgovereenkomst, salarisstrook, relevante bankafschriften, jaaropgave, factuur of declaratie van de zorgverlener.

De gemeente heeft verzuimd om in de informatiemap uiteen te zetten wat het sanctiebeleid in de praktijk betekent.

#### *Conclusie voorlichting over controle- en sanctiebeleid*

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Amsterdam budgethouders vooraf voldoende informeert over de controle van de verantwoordingen maar beperkt informeert over het opleggen van sancties. Op de website van de gemeente en in de informatiemap voor budgethouders ontbreekt informatie over het sanctiebeleid.

### 6.3 Controles door derden

#### *Toetsaspect 'aansturing van derden'*

*De gemeente geeft aan derden, die verantwoordelijk zijn voor een deel van de uitvoering van de Pgb-regeling, heldere richtlijnen voor te nemen preventieve en repressieve M&O-maatregelen. De gemeente stuurt bij wanneer deze richtlijnen niet worden nageleefd.*

Met de komst van de Wmo vanaf 1 januari 2007 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor het verstrekken van voorzieningen en daarmee tevens afhankelijk geworden van andere organisaties. Om misbruik en oneigenlijk gebruik van Pgb's te beperken is het van belang dat de gemeente heldere afspraken maakt en inzicht heeft in de kwaliteit van de dienstverlening door deze derden. Voor de dienstverlening is DZS afhankelijk van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), het Zorgkantoor Agis en de Sociale verzekeringsbank (SVB).

#### 6.3.1 Controle door het Centrum Indicatiestelling Zorg

Voor hulp bij het huishouden is het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) sinds 11 december 2007 gemandateerd tot het nemen van een indicatiebesluit.<sup>155</sup> Het college heeft dit mandateringbesluit bijna één jaar te laat genomen, waardoor CIZ die periode niet gemandateerd was om besluiten te nemen.<sup>156</sup>

Cliënten die een Pgb aanvragen voor hulp bij het huishouden ontvangen 2 beschikkingen, één van het CIZ en één van DZS. De cliënt ontvangt het indicatiebesluit van het CIZ. Daarna ontvangt de cliënt een beschikking voor de verstrekking in de vorm van een Pgb van DZS. DZS stelt de hoogte van het Pgb vast en betaalt dit aan de cliënt.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> B&W-besluit van 11 december 2007 inzake het verlenen van mandaat aan Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) voor de afgifte van besluiten Hulp bij het Huishouden en van beslissingen op bezwaar Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning. In de toelichting bij het mandaatvoorstel is aangegeven dat CIZ met terugwerkende kracht namens de gemeente Amsterdam per 1 januari 2007 de beschikkingen afgeeft.

<sup>156</sup> DZS heeft hiervoor een mogelijke verklaring: 2007 was een overgangsjaar voor de overgang van de HBH vanuit de AWBZ naar de Wmo, waarbij zoals bij veel gemeenten de AWBZ-uitgangspunten feitelijk nog ongewijzigd voortgezet werden en het Zorgkantoor Agis nog een grote rol bij de uitvoering speelde (de aanbesteding HBH door de gemeente heeft gedurende 2007 plaatsgevonden). In de AWBZ heeft het CIZ (anders dan in de Wmo) een wettelijk vastgelegde positie en is aparte mandatering niet noodzakelijk en nooit aan de orde geweest.

<sup>157</sup> Paragraaf 4.1 van de Beleidsregels voor de voorzieningen uit de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning waarin artikel 5 Wmo wordt toegelicht.



De gemeente heeft met CIZ afspraken gemaakt over het soort procedure dat CIZ hanteert bij het indiceren van huishoudelijke hulp (bijvoorbeeld telefonisch of via een huisbezoek). CIZ maakt haar keuze op basis van het CIZ Referentie Werk Proces. De rekenkamer is van mening dat een goede indicatiestelling van groot belang is om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Achterliggende gedachte is dat wanneer een cliënt echt het geld voor huishoudelijke hulp nodig heeft, het Pgb ook voor deze hulp gebruikt zal worden. Het in februari 2009 verschenen Fiod-rapport laat zien dat de sterke stijging van de aanvragen voor Pgb's binnen de AWBZ de laatste jaren, het CIZ dwingt tot meer telefonische (her)indicaties. De Fiod constateert dat telefonische (her)indicaties een risico opleveren van een onterechte of te hoge indicatie. Daarnaast vindt nauwelijks of geen onderlinge informatie-uitwisseling plaats tussen zorgkantoren en het CIZ over fraudegevallen en vindt bij het CIZ geen interne (fraude)controle plaats.<sup>158</sup> Positief is wel dat het CIZ een verhoogd risico signaleert bij (Pgb-) zorgbemiddelingsbureaus.<sup>159</sup> Deze kennis over het CIZ en het verhoogde M&O-risico bij telefonische (her)indicaties is van belang voor de aansturing van het CIZ door de gemeente.

Uit de bestandsanalyse van de rekenkamer blijkt dat het CIZ in 2008 89% van alle Pgb-aanvragen voor huishoudelijke hulp afhandelt via een directe of een verkorte procedure. Hierbij wordt de aanvraag afgehandeld op basis van het aanvraagformulier of gecombineerd met een dossieronderzoek en telefonisch contact met de aanvrager.

Gezien het M&O-risico bij telefonische en verkorte indicaties constateert de rekenkamer dat de gemeente te weinige aandacht heeft voor misbruik en oneigenlijk gebruik bij de aansturing van het CIZ.

### **6.3.2 Controles door het Zorgkantoor Agis**

Amsterdam heeft er voor gekozen om de zorgtoewijzing en controle op de verleende en gedeclareerde zorg voor *overgangsccliënten* in 2007 te laten uitvoeren door het Zorgkantoor Amsterdam (Agis). Onder *overgangsccliënten* verstaan we budgethouders die al voor 1 januari 2007 onder de AWBZ huishoudelijke hulp ontvingen. DZS is echter eindverantwoordelijk voor het uitvoeren van de Wmo en is daarom ook verantwoordelijk voor de aansturing van het zorgkantoor. In paragraaf 3.3.3 zijn wij nader ingegaan op de rechtmatigheid van de einddeclaratie 2007 van het Zorgkantoor Agis. In deze paragraaf gaan wij nader in op de controle van de Pgb-verantwoordingen van de overgangsccliënten.

---

<sup>158</sup> De rekenkamer merkt op dat in Amsterdam circa 29% budgethouders zowel een Wmo als een AWBZ Pgb ontvangen, zie verder kader 5.4.

<sup>159</sup> Uit de samenvatting van het *Rapport Persoonsgebonden Zorg Verantwoord*, februari 2009 van Bovenregionale Recherche Noordoost Nederland en Fiod ECD Utrecht.

*Controle van de Pgb-verantwoordingen van overgangsccliënten door het zorgkantoor*

In het Wmo-beleid is vastgelegd dat DZS alle nieuwe Pgb's moet controleren.<sup>160</sup>

DZS handelde in 2007 alleen nieuwe aanvragen huishoudelijke hulp af, waardoor DZS alle Pgb-verantwoordingen over het jaar 2007 moest controleren in 2008. Het Zorgkantoor Agis is verantwoordelijk voor de controle van de verantwoordingen 2007 van de 897 Pgb-overgangsccliënten. DZS heeft echter geen afspraken gemaakt met het Zorgkantoor Agis over de controle van de Pgb-verantwoordingen. Hierdoor is ook niet afgesproken dat minimaal 15% van de budgethouders moet worden gecontroleerd en dat alle budgethouders met een Pgb groter dan € 5.000 moeten worden gecontroleerd.

Zorgkantoren in Nederland controleren 100% van de verantwoordingen van de Pgb-houders. Zorgkantoren zijn verplicht om elk jaar op minimaal 5% van de verantwoordingsformulieren van budgethouders een *intensieve controle* uit te voeren. Het zorgkantoor mag de overige 95% van de verantwoordingen *globaal controleren*.<sup>161</sup> Dit geldt ook voor Agis. Agis controleert 95% van alle Pgb's globaal en de resterende 5% van de Pgb's intensief. Hiermee handelt Agis in overeenstemming met de wettelijke voorschriften. Door het ontbreken van afspraken tussen DZS en Agis zal op basis van de normale controlewerkzaamheden van Agis circa 5 % van de Pgb-verantwoordingen Wmo Amsterdam worden gecontroleerd. Dit is aanzienlijk minder dan het Amsterdamse beleid voorschrijft. DZS controleert alle budgethouders met een Pgb groter dan € 5.000 en minimaal 15% van de overige budgethouders.

Bij de *globale controle* (95%) controleert het zorgkantoor het Pgb aan de hand van de verantwoordingsformulieren.<sup>162</sup> Tevens stuurt het zorgkantoor het *opgaafformulier belastingdienst* door naar belastingdienst.

Bij de *intensieve controle* (5%) kan het zorgkantoor de op het verantwoordingsformulier vermelde onderliggende stukken opvragen voor intensieve controle, zoals kopieën van zorgovereenkomsten, declaraties en facturen. Het zorgkantoor controleert of:

- De zorglevering binnen Pgb-domein valt.
- Getekende zorgovereenkomst(en) aanwezig zijn.
- Declaraties, facturen of loonstroken feitelijk aanwezig zijn en overeenkomen met de verantwoordingsformulieren.

---

<sup>160</sup> Paragraaf 3.1 van de *Beleidsregels voor de voorzieningen uit de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning* vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders op 9 januari 2007, pagina 9. Deze beleidsregels zijn in de herziene versie van de beleidsregels 2009 ongewijzigd gebleven.

<sup>161</sup> Nederlandse Zorgautoriteit, *Toelichting prestatiemeting AWBZ 2007*, Normenkader onderzoek uitvoering AWBZ 2007, pagina 37

<sup>162</sup> Afhankelijk van de hoogte van het Pgb moeten budgethouders zich meerdere malen per jaar verantwoorden richting het zorgkantoor.

Agis heeft de rekenkamer meegedeeld dat een groot deel van de te selecteren dossiers via een selectieve controle wordt geselecteerd, waarbij die Pgb's worden geselecteerd met een verhoogde kans op fouten. Het overige deel van de 5% wordt geselecteerd via een a-selectie steekproef.

Agis registreert niet welk deel van de Amsterdamse Pgb-overgangsccliënten is onderworpen aan een intensieve controle. Het is daarom onbekend welk deel van de overgangsccliënten intensief is gecontroleerd. Bovendien is onbekend of de controle heeft geleid tot terugvordering van het Pgb.

### **6.3.3 Controle door de Sociale Verzekeringsbank**

Pgb-houders mogen gebruik maken van de dienstverlening van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), waaronder het gratis laten voeren van hun salarisadministratie door de SVB. In 2008 hebben 120 Amsterdamse Wmo-clliënten van deze dienst gebruik gemaakt.<sup>163</sup> Voordeel voor de cliënt is dat hij zich richting DZS kan verantwoorden met de jaaropgave van de SVB. DZS voert geen controle uit op verantwoordingen die zijn opgesteld door de SVB en stelt op basis van de SVB-verantwoording de eindbeschikking op. DZS gaat er van uit dat zaken als daadwerkelijke uitbetaling van het loon aan de zorgverlener, het contract met zorgverlener (zorgovereenkomst), de opgave aan Belastingdienst en het feit dat Pgb daadwerkelijk aan zorg is besteed ook daadwerkelijk plaats hebben gevonden.<sup>164</sup> De gemeente heeft geen inzicht in de wijze en diepgang waarmee de SVB de besteding van de budgetten controleert. Bovendien ontbreken (schriftelijke) afspraken over de controle van de Pgb-verantwoordingen door de SVB.

### **6.3.4 Conclusie controle door derden**

De rekenkamer constateert dat de gemeente Amsterdam voor de uitvoering van Pgb-regeling afhankelijk is van derden.

Wel is deze afhankelijkheid in 2007 groter dan in de jaren daarop volgend, omdat Agis in 2007 de Pgb-verstrekkingen en de controle van de Pgb-verantwoordingen van de overgangsccliënten verzorgde. De rekenkamer constateert dat de gemeente geen zicht heeft op de controle van de verantwoordingen 2007 van de overgangsccliënten. Omdat de gemeente geen accountantsverklaring bij de einddeclaratie 2007 van het zorgkantoor zal ontvangen, zal de gemeente de rechtmatigheid van € 4,6 miljoen niet kunnen vaststellen. Ook is het voor de gemeente onbekend hoeveel budgethouders het zorgkantoor controleert en met welke diepgang. In totaal betreft het 897 budgethouders van wie het totale Pgb in 2007 € 4,6 miljoen bedraagt (gemiddeld € 5.122 per budgethouder). Gezien de totale Pgb-kosten 2007 (€ 7,8 miljoen) en de hoogte van het gemiddelde Pgb van overgangsccliënten is de rekenkamer verbaasd dat de gemeente hierop geen zicht heeft. Wanneer de gemeentelijke beleidsregels zouden worden toegepast zou zeker meer dan 15% van de budgethouders worden gecontroleerd.

---

<sup>163</sup> SVB Kwartaalbericht Gemeente Amsterdam, nummer 4, februari 2009, pagina 4.

<sup>164</sup> DZS, *Werkinstructie Verantwoording PGB HBH 2008*

Ook vanaf 2008 blijft de gemeente afhankelijk van het CIZ en de SVB. Doordat veelal afspraken ontbreken over de diepgang van en het aantal controles heeft de gemeente geen zicht op de betrouwbaarheid van de indicatiestelling door het CIZ en de controle van de Pgb-kosten door de SVB. CIZ indiceert 89% van de Pgb-aanvragen op basis van dossieronderzoek of telefonisch contact met de aanvrager. Dit levert een risico op voor ontrechte of te hoge indicaties. Bovendien ligt het aantal controles dat de SVB uitvoert lager dan de gemeente voorschrijft in haar Wmo-beleid.

Doordat de gemeente te weinig afspraken heeft gemaakt met het CIZ, het Zorgkantoor Agis en de SVB neemt de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik met Pgb's toe.

#### **6.4 Uitvoering controlebeleid**

De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf of de gemeente Amsterdam het controlebeleid in de praktijk adequaat uitvoert en daarmee misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaat.

*Toetsaspect 'uitvoering controlebeleid'*  
*De gemeente controleert de besteding van de Pgb's conform de Amsterdamse Wmo-regelgeving.*

De controle op de verantwoording achteraf zorgt er niet alleen voor dat burgers het budget daadwerkelijk besteden aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. Ook het feit dat zij verantwoording moeten afleggen over hun bestedingen kan aanvragers afschrikken. Daarmee gaat er van controle zowel een preventieve als repressieve werking uit.

Achtereenvolgens beschrijven wij in deze paragraaf welke cliënten zich moeten verantwoorden en om welke informatie DZS dan vraagt. Daarna beschrijven wij afzonderlijk de controle van de verantwoordingen 2007 en die van 2008. De controle van de verantwoordingen 2008 is in maart 2009 gestart en kijkt op een aantal punten af van de controle van de verantwoordingen 2007. Verder gaan wij specifiek in op de controle van bemiddelingsbureaus.

##### **6.4.1 Verantwoordingsinformatie budgethouders**

Uit het gemeentelijke beleid volgt dat alle budgethouders (exclusief de overgangsccliënten) zich over 2007 dienden te verantwoorden over de besteding van het Pgb. Voor de verantwoording 2008 geldt dat een deel van de budgethouders zich moest verantwoorden. Het betreft die budgethouders die voor het eerst in 2008 een Pgb onder de Wmo hebben ontvangen, budgethouders met een Pgb hoger dan € 5.000 of budgethouders die in de steekproef vallen.

Wanneer budgethouders zich moeten verantwoorden, ontvangen zij van DZS een brief met als onderwerp *Hulp bij het huishouden, verzoek verantwoordingsinformatie*. Hierin geeft DZS aan dat zij om aanvullende gegevens vraagt, voordat zij overgaat tot het opstellen van de eindbeschikking. Deze brief bevat 2 bijlagen die de budgethouder dient in te vullen; het *verantwoordingsformulier* en het *opgaafformulier* voor de belastingdienst.

Op het *verantwoordingsformulier* vult de budgethouder de volgende gegevens in:

- Het bedrag dat totaal aan zorgverlener(s) is betaald over de verantwoordingsperiode, inclusief de eventuele werkgeverslasten en kosten woonwerkverkeer van de zorgverleners.
- Informatie over of één of meerdere zorgverleners die ziek zijn geweest en dit hebben gemeld bij de SVB en of de budgethouder hiervoor een vergoeding heeft ontvangen van de SVB.

Bovendien verklaart de budgethouder, door het dateren en ondertekenen van het formulier, dat het formulier naar waarheid is ingevuld en dat alle kosten zijn verantwoord met overeenkomsten en declaraties.

Daarnaast is de budgethouder verplicht om het *opgaafformulier* voor de belastingdienst in te vullen. De Pgb-houder geeft per zorgverlener of zorginstelling aan welk bedrag, inclusief kostenvergoedingen, is betaald. Voordat DZS dit formulier doorstuurt naar de belastingdienst, gebruikt zij dit formulier bij de controle van de verantwoording.

Naast het verantwoording- en opgaafformulier moet de budgethouder ook kopieën van de zorgovereenkomst(en) en betalingsbewijzen (bijvoorbeeld bankafschriften) aan DZS verstrekken. Budgethouders hoeven deze kopieën niet aan DZS te verstrekken, wanneer ze hun administratie door de SVB laten verzorgen. In dat geval kan de budgethouder volstaan met het opsturen van de loonstroken of de jaaropgave SVB aan DZS.

Voor de overgangsccliënten golden andere eisen voor het aanleveren van verantwoordingsinformatie. Het Zorgkantoor Agis is verantwoordelijk voor het opvragen en de controle van de Pgb-verantwoordingen 2007 van de 897 overgangsccliënten (zie paragraaf 6.3.2). Deze cliënten zijn daarom in 2008 niet gecontroleerd door DZS. DZS heeft aangegeven ook niet alle Pgb-verantwoordingen 2008 van de overgangsccliënten in 2009 te zullen controleren, een deel van de overgangsccliënten zal ambtshalve een eindbeschikking ontvangen.

#### **6.4.2 Controle Pgb-verantwoordingen 2007**

Uit de beleidsregels volgt dat budgethouders die voor het eerst een Pgb onder de Wmo ontvangen, gecontroleerd moeten worden. DZS geeft aan dat zij eind 2008 daarom de Pgb-verantwoordingen 2007 van alle (nieuwe) Pgb-houders heeft gecontroleerd. DZS beschikt echter niet over (management)informatie waaruit blijkt dat alle cliënten gecontroleerd zijn. DZS legt de uitkomsten van de controle vast in het papieren cliëntendossier. Hierdoor is het voor DZS niet mogelijk om op een geautomatiseerde wijze inzicht te krijgen in de controleresultaten. De rekenkamer heeft er vanaf gezien om vast te stellen of alle (nieuwe) 1.270 Pgb-houders ook daadwerkelijk zijn gecontroleerd, maar heeft via dossiercontroles zich een oordeel gevormd van de kwaliteit van de Pgb-controle door DZS. Met behulp van interviews is de rekenkamer nagegaan hoe de medewerkers van DZS voor en tijdens de controle van de verantwoordingen 2007 zijn geïnstrueerd.

### *Procedure DZS controle Pgb-verantwoordingen 2007*

De medewerkers van het team Hulp bij het Huishouden (HBH) van DZS hebben samen met extern ingehuurd functionarissen de Pgb-verantwoordingen 2007 gecontroleerd. In maart 2008 is DZS gestart met de controle.

Voor de controle van 2007 zijn de (interne en externe) medewerkers niet voorzien van schriftelijke instructies, maar wel van mondelinge instructies. DZS heeft aangegeven dat de mondelinge instructies voor de controle over het jaar 2007, overeenkomen met de schriftelijke werkinstructies over het jaar 2008.<sup>165</sup> Deze vatten wij hierna samen.

#### *Kader 6.1 - Samenvatting werkinstructies controle*

DZS stelt vast of alle opgevraagde documenten zijn ingestuurd. Deze documenten worden gecontroleerd op volledigheid en ondertekening. Tevens worden de betalingsbewijzen bij elkaar opgeteld en wordt bekeken of het bedrag overeenkomt met het toegekende Pgb-bedrag, het bedrag op het verantwoordingsformulier en het bedrag op het Opgaafformulier Belastingdienst.

De rekenkamer is van mening dat door het gebruiken van deze instructies veel (rekenkundige) onjuistheden en inconsistenties tussen de verschillende documenten kunnen worden ontdekt. Bovendien gaat van het *opgaafformulier belastingdienst* een preventieve werking uit om de Pgb-kosten niet hoger te verantwoorden dan de werkelijke kosten. Immers, bij de zorgverlener worden deze inkomsten belast.

De instructies gaan echter niet in op het vergelijken van de ontvangen informatie met de zorgovereenkomst(en) of op die situaties waarin ontvangen informatie tegenstrijdig is. Naast de werkinstructies is via werkoverleggen informatie uitgewisseld tussen de medewerkers.

#### *Dossieronderzoek door de rekenkamer*

De rekenkamer heeft van 16 Pgb-dossiers het verantwoordingsformulier, het opgaafformulier en kopieën van de zorgovereenkomst, facturen en betalingsbewijzen nader bekeken. Op deze wijze heeft de rekenkamer zich een oordeel gevormd over de kwaliteit van de uitgevoerde controles door DZS. De rekenkamer constateerde daarbij het volgende:

- *Zorgovereenkomsten ontbreken in het dossier.* DZS geeft aan zorgovereenkomsten te gebruiken om vast te stellen dat de vergoeding voor zorg ook daadwerkelijk is uitbetaald aan de zorgverlener, zoals vermeld in de zorgovereenkomst. In 11 Pgb-dossiers ontbrak een kopie van deze zorgovereenkomst. DZS geeft aan dat zij deze controle niet heeft uitgevoerd, daar waar de zorgovereenkomst ontbrak.
- *Kopie opgaafformulier belastingdienst ontbreekt in het dossier.* Veelal ontbrak een kopie van het opgaafformulier voor de belastingdienst in het (elektronische) cliëntendossier (11 dossiers). In tegenstelling tot andere documenten laat DZS het opgaafformulier belastingdienst niet scannen voor het digitale dossier. DZS heeft het externe bedrijf opdracht gegeven om de originele documenten na het scannen te vernietigen in plaats van te archiveren. Indien het belastingformulier vernietigd wordt, is DZS niet in staat het formulier door te sturen naar de belastingdienst. Daar waar het opgaafformulier wel onderdeel van het dossier uitmaakt, constateert de rekenkamer in 2 dossiers dat het uitbetaalde bedrag niet is ingevuld op het opgaafformulier.

---

<sup>165</sup> DZS, *Werkinstructie Verantwoording PGB HBH 2008*

- *Facturen van zorgverleners voldoen niet aan de gestelde eisen.* DZS geeft in de toekenningbeschikkingen aan dat per maand van zorgverlening één factuur moet worden opgesteld. Bovendien moet de cliënt deze factuur binnen 6 weken ontvangen nadat de maand is afgelopen. De rekenkamer oordeelt positief over dit voorschrift omdat het misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaat. Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij 9 cliënten de facturen niet voldoen aan de eisen. Zo hebben facturen op een langere periode betrekking dan één maand en factureert de zorgverlener niet binnen 6 weken. Hierdoor wordt het zowel voor de budgethouder als DZS moeilijk om vast te stellen of de zorg ook daadwerkelijk is geleverd. Een voorbeeld: de rekenkamer trof een factuur aan over de periode van 18 juli 2007 tot en met 31 december 2007. Deze factuur is gedateerd op 12 maart 2008 (11 weken na de periode van facturering). In reactie op deze bevinding geeft DZS aan dat zij tot de conclusie is gekomen dat deze eisen in de toekenningbeschikking juridisch niet verdedigbaar en te handhaven zijn, waardoor DZS dit voorschrift niet controleert.
- *Verantwoording niet getekend door juiste persoon.* De verantwoording moet door de budgethouder of zijn gevolmachtigde worden ondertekend. De rekenkamer constateert bij 6 dossiers dat DZS ook verantwoordingen accepteert die door andere personen zijn ondertekend.
- *Geen controle bij overlijden.* Tot november 2008 stelde DZS een eindbeschikking op wanneer een cliënt kwam te overlijden, zonder dat de nabestaande zich hoefde te verantwoorden.
- *Geen normen voor bovenmatige reiskosten of uurtarieven.* DZS heeft geen normen voor de hoogte van de vergoeding van de reiskosten van de cliënt aan de zorgverlener. Het staat de budgethouder vrij om te bepalen welk deel van het Pgb besteed wordt aan reiskosten van de zorgverlener en welk deel besteed wordt aan zorgverlening. Daarbij wil de gemeente zich niet mengen in deze vrijheid van de budgethouder. DZS geeft aan dat zij hetzelfde standpunt heeft ten aanzien van bovenmatige vergoeding voor het uurtarief. Uit één Pgb-dossier blijkt dat 28% van het totale budget was besteed aan reiskosten van de zorgverlener. De rekenkamer heeft in de 16 dossiers geen bovenmatige uurtarieven aangetroffen.

De rekenkamer constateert, op basis van een beperkte dossiercontrole, dat DZS bij de controle van de verantwoordingen 2007 soepel is omgegaan met ontbrekende of tegenstrijdige informatie. In paragraaf 6.5 gaan wij hier nader op in.

#### *Uitvoeren van controlewerkzaamheden door DZS*

DZS spreidt de controles nauwelijks in tijd. Hierdoor ontstaat een periode waarin de (interne en externe) medewerkers hoofdzakelijk aan het controleren zijn. Deze controle-inspanningen wringen met de andere taken, waaronder het toekennen van Pgb-houders. Bovendien maakt DZS geen onderscheid tussen welke (externe) medewerkers welk soort dossiers controleren. Werkverdeling gebeurt niet op basis van risico-inschatting of complexiteit van het cliëntdossier. Doordat de externe inhuur tijdelijk is, stroomt hierdoor ook kennis uit de organisatie. DZS is voornemens om de controle van de Pgb-verantwoordingen 2009 geheel door eigen medewerkers uit te laten voeren, waarbij externe medewerkers de lopende zaken afhandelen.

Het team HBH van DZS was in 2007 verantwoordelijk voor 1.270 Pgb-houders en in 2008 voor 2.798 Pgb-houders. Het team is in 2008 uitgebreid van 3 fte naar 4 fte, maar tegelijkertijd verdween de administratieve ondersteuner. Voor de controle van de verantwoordingen huurt DZS externen in die samen met de medewerkers van het team HBH de verantwoordingen controleren. Voor de controle van 1.270 verantwoordingen 2007 waren in 2008 3 externen ingehuurd. Voor de controle van de circa 1.200 verantwoordingen 2008 in 2009 zijn 2 externen ingehuurd. De rekenkamer constateert dat de werkbelasting van het team HBH ruim is verdubbeld, terwijl de structurele bezetting van het team maar beperkt is uitgebreid.

### 6.4.3 Controle Pgb-verantwoordingen 2008

In maart 2009 is DZS gestart met de controle van de Pgb-verantwoordingen 2008. Uit de bestandsanalyse van de rekenkamer blijkt dat 2.798 budgethouders onder de Wmo een Pgb hadden in 2008. DZS geeft aan niet te beschikken over exacte informatie waaruit blijkt hoeveel budgethouders zullen worden gecontroleerd. Naar schatting van DZS (juni 2009) zullen circa 1.250 budgethouders worden gecontroleerd, 300 via een steekproef en 950 omdat ze voor het eerst een Pgb ontvangen in 2008 of omdat het Pgb groter is dan € 5.000. De resterende budgethouders zullen ambtshalve een beschikking ontvangen, zonder dat controle plaatsvindt.

*Tabel 6.4 - Schatting DZS controle Pgb-houders (mei 2009)*

| Controlecategorie                             | Aantal |
|---|--------|
| Voor het eerst een PGB in 2008                | 950    |
| PGB 2008 > € 5.000                            |        |
| Steekproef                                    | 300    |
| Ambtshalve vaststelling zonder verantwoording | 1.548  |
| Totaal  | 2.798  |

Uit de tabel 6.4 blijkt dat DZS voornemens is om circa 16% ( $300/[2.798-950]$ ) van het totaal aantal Pgb-verantwoordingen 2008 via een steekproef te onderzoeken. Hiermee voldoet DZS aan de norm uit de beleidsregels om minimaal 15% van de overige Pgb-houders te onderzoeken.

De steekproef valt in tweeën uiteen. Gedurende het jaar pre-selecteren medewerkers van DZS Pgb's met een verhoogd risico. Dit zijn onder meer Pgb's waarbij de budgethouder gebruik maakt van een bemiddelingsbureau of wanneer de cliënt tot een bepaalde doelgroep behoort (cliënt van Leger des Heils), of als er bij een contact met de budgethouder een vermoeden ontstaat dat het er iets aan de hand is, wat een controle van de eindverantwoording rechtvaardigt. De resterende dossiers worden via een a-selecte steekproef getrokken, waarbij de dossiers letterlijk uit de kast worden geselecteerd.

DZS verwacht voor 2008 circa 1.548 Pgb's ambtshalve vast te stellen, wat betekent dat DZS de betrokken cliënten niet om een verantwoording vraagt en geen controle uitvoert op de besteding van het Pgb 2008. DZS behoudt wel het recht om ook na de eindbeschikking



alsnog een verantwoording op te vragen en de beschikking te herzien. In maart 2009 constateert DZS dat een aantal budgethouders, dat een ambtshalve eindbeschikking 2008 heeft ontvangen, aangeeft niet het hele Pgb-bedrag te hebben gebruikt. De rekenkamer constateert dat DZS in tegenstelling tot het zorgkantoor niet alle budgethouders een Pgb-verantwoording laat indienen. Het zorgkantoor controleert 95% van deze verantwoordingen globaal en 5% van deze verantwoordingen intensief. DZS maakt geen onderscheid tussen een globale en intensieve controle van de Pgb-verantwoordingen en controleert alle opgevraagde Pgb-verantwoordingen intensief.

De controleresultaten over 2008 waren ten tijde van het onderzoek niet beschikbaar. Enerzijds omdat DZS in februari 2009 is gestart met de controle van de verantwoordingen 2008. Anderzijds omdat DZS geen (management)informatie heeft over de (tussentijdse) controleresultaten en omdat DZS de controleresultaten slechts vastlegt in het papieren cliëntendossier. Met behulp van interviews is de rekenkamer nagegaan hoe de medewerkers van DZS in 2008 voor en tijdens de controle van de verantwoordingen 2008 zijn geïnstrueerd.

#### *Procedure DZS controle verantwoordingen 2008*

Ten opzichte van de controle 2007 constateert de rekenkamer 2 verbeteringen voor de controle van de Pgb-verantwoordingen 2008. De rekenkamer vindt het positief dat DZS een werkinstructie *Verantwoording Pgb HBH 2008* heeft opgesteld. Bovendien geeft DZS aan de extern ingehuurde medewerkers uitgebreider te hebben geïnstrueerd. Daarnaast hebben deze medewerkers toegang tot een beknopte handleiding waarin het controleproces is uitgelegd. Daarnaast is het controleproces stap voor stap met de externe medewerkers doorlopen, waarbij ze zijn gewezen op specifieke attentiepunten, bijvoorbeeld:

- De betalingsbewijzen hebben betrekking op een periode buiten de Pgb-toekenningsperiode.
- De budgethouder declareert kosten die geen betrekking hebben op huishoudelijke hulp (bijvoorbeeld tandartskosten, wegenbelasting, eigen bijdrage CAK of rekening van een tuinier) of kosten waarbij de budgethouder probeert te motiveren waarom deze wel betrekking hebben op huishoudelijke kosten.

In de loop van 2008 is DZS bij de Pgb-aanvraag identiteitsbewijzen gaan opvragen van de budgethouder en de gevolgmachtigde. DZS geeft aan bij de controle 2008 de handtekening op de Pgb-verantwoording 2008 te vergelijken met de handtekening op het identiteitsbewijs. DZS is niet voornemens om bij bestaande cliënten een kopie van het identiteitsbewijs op te vragen, tenzij zij oneigenlijk gebruik van het Pgb vermoedt. Hierdoor zal DZS de handtekening van de cliënt op de Pgb-verantwoording niet in alle gevallen kunnen toetsen.

#### **6.4.4 Controle bemiddelingsbureau**

Wethouder Vos haalde in de vergadering van de commissie Zorg, Milieu, Personeel en Organisatie, Openbare Ruimte en Groen (ZM) op 18 februari 2009 het onderwerp fraude met Pgb's aan. De wethouder gaf aan dat de gemeente er alles aan heeft gedaan om fraude te voorkomen en geeft daarbij voorbeelden van zowel preventieve als repressieve maatregelen

die de gemeente heeft getroffen. De wethouder ging ook specifiek in op bemiddelingsbureaus en zei daar het volgende over: *DZS kijkt extra scherp als er sprake is van een bemiddelingsbureau.*

Gezien de signalen van het Fiod (e.a.)<sup>166</sup>, Siod (e.a.)<sup>167</sup>, Research voor Beleid<sup>168</sup> en de minister van VWS over een verhoogde kans van misbruik en oneigenlijk gebruik van Pgb's bij de AWBZ heeft de rekenkamer bij haar dossieronderzoek ook aandacht geschonken aan de controle van bemiddelingsbureaus door DZS.

DZS beschikt niet over (management)informatie over welke budgethouders gebruik maken van de diensten van een bemiddelingsbureau.<sup>169</sup> Alleen door het doornemen van een cliëntdossier kunnen medewerkers van DZS vaststellen of de budgethouder gebruik maakt van een tussenpersoon. DZS herkent een bemiddelingsbureau aan een *p/a* in de correspondentie of via een ondertekende machtiging. Het Pgb-registratiesysteem van DZS (ISA4ALL) biedt geen mogelijkheden om te registreren dat de cliënt gebruik maakt van een bemiddelingsbureau, wel biedt het systeem de mogelijkheid om cliënten die gebruikmaken van een bemiddelingsbureau te pre-selecteren voor de steekproef (zie paragraaf 6.4.3)

Tot juni 2009 beschikte DZS, voor zover de rekenkamer heeft kunnen vaststellen, niet over een overzicht van bemiddelingsbureaus. Tot die tijd werden een beperkt aantal bemiddelingsbureaus vermeld op een bord en (externe) medewerkers wisten een aantal bemiddelingsbureaus uit hun hoofd op te noemen. In augustus 2009 is door DZS een lijst van bemiddelingsbureaus opgesteld.

Bij de controle 2007, die eind 2008 is afgerond, hadden bemiddelingsbureau nog niet de specifieke aandacht van de medewerkers van DZS. DZS is van mening dat de medewerkers voor de controle 2008 beter geïnformeerd zijn over bemiddelingbureaus. Daarnaast geeft DZS aan daarom in de controle 2008 ten opzichte van de controle 2007 minder snel geneigd te zijn om onvolledige verantwoordingen te accepteren, zeker als het gaat om een verantwoording afkomstig van een bemiddelingsbureau. De rekenkamer heeft bij haar dossieronderzoek geconstateerd dat van in ieder geval één cliënt met een bemiddelingsbureau het Pgb 2008 ambtshalve is vastgesteld door DZS. Dit betekent dat de cliënt zich niet hoefde te verantwoorden over 2008 waardoor logischerwijs geen controle heeft plaatsgevonden.

---

<sup>166</sup> *Rapport Persoonsgebonden Zorg Verantwoord*, februari 2009 van Bovenregionale Recherche Noordoost Nederland en Fiod ECD Utrecht.

<sup>167</sup> SIOD en Politie Rotterdam-Rijnmond, *Fraude in de thuiszorg. Bestuurlijke rapportage van de Regionale Recherche Dienst en Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst*, januari 2009.

<sup>168</sup> Research voor Beleid, *Ondernemend betrokken bij zorg? Aard en kwaliteit van dienstverlening door PGB-bemiddelingsbureaus*, Zoetermeer, 26 februari 2009.

<sup>169</sup> De rekenkamer rekent tot een bemiddelingsbureau een bedrijf dat is ingeschreven in de Kamer van Koophandel en een natuurlijk tussenpersoon.

Omdat DZS niet beschikt over een overzicht van bemiddelingbureaus heeft de rekenkamer met behulp van bestandsanalyse een aantal bemiddelingbureaus in kaart gebracht. Hiertoe heeft de rekenkamer die bankrekeningnummers inclusief de tenaamstellingen geselecteerd van de budgethouders, die bij meerdere budgethouders voorkwamen. In totaal heeft deze selectie 16 bemiddelingsbureaus opgeleverd.

De rekenkamer is gestart met het selecteren van één Pgb-dossier per bemiddelingsbureau en heeft 6 bemiddelingsbureaus onderzocht. Door het beoordelen van het verantwoordingsformulier, het opgaafformulier en kopieën van de zorgovereenkomst, facturen en betalingsbewijzen heeft de rekenkamer zich een oordeel gevormd over de kwaliteit van controle door DZS en over de functies die het bemiddelingsbureau vervult voor de budgethouder. Over het algemeen constateert de rekenkamer algemene tekortkomingen zoals verwoord in paragraaf 6.4.1. Echter voor één bemiddelingsbureau waren de tekortkomingen in de Pgb-dossiers dusdanig dat de rekenkamer besloot om meer dossiers te onderzoeken. In totaal onderzocht de rekenkamer 7 Pgb-dossiers 2007 van dit bemiddelingsbureau. Hierna beschrijven wij onze bevindingen over het bemiddelingsbureau en de verantwoordingen 2007.

#### *Casus 6.1 - Beschrijving bevindingen bemiddelingsbureau*

Deze tussenpersoon is een natuurlijk persoon en staat niet ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Als tussenpersoon ondersteunt zij cliënten bij de Wmo-aanvraag bij het CIZ. Budgethouders machtigen de tussenpersoon, waardoor DZS het Pgb overmaakt aan de tussenpersoon. De tussenpersoon beheert daarmee het budget. Op het adres van de tussenpersoon staan nog twee personen ingeschreven. Uit de facturen blijkt dat de tussenpersoon of één van haar huisgenoten de zorg levert aan de cliënten. De zorgovereenkomsten ontbreken in het cliëntendossier, zodat DZS niet heeft vastgesteld of de afgesproken zorg ook is geleverd. De facturen voldoen niet aan de voorschriften zoals deze zijn opgenomen in de toekenningbeschikkingen. Zo tekenen de budgethouders niet voor de geleverde zorg. Ook ontbreekt de betaling van de factuur, omdat de tussenpersoon het budget beheert. Het bedrag in het verantwoordingsformulier komt exact overeen met het bedrag in de toekenningbeschikking. De tarieven die in rekening worden gebracht aan de verschillende cliënten schommelen rond de € 17,50 per uur. De verantwoording 2007 behoort te worden getekend door de cliënt of diens gevolmachtigde. De verantwoording wordt echter getekend door de huisgenoot van zorgverlener. Deze tussenpersoon heeft binnen de Wmo Amsterdam 16 cliënten.

Kenmerkend voor de dienstverlening van deze tussenpersoon is dat alle functies in één hand zitten, van de begeleiding van de aanvraag, het ontvangen en beheren van het Pgb, het leveren van de zorg (door huisgenoten), het factureren en het opstellen en ondertekenen van de verantwoording. Juist het combineren van diensten kan leiden tot belangenverstrengeling, waardoor een risico ontstaat op een oneigenlijke werkwijze of zelfs fraude. Wanneer de tussenpersoon ook het budget beheert wordt dit gezien als een extra risico op fraude.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> Research voor Beleid, *Ondernemend betrokken bij zorg? Aard en kwaliteit van dienstverlening door PGB-bemiddelingsbureaus*, Zoetermeer, 26 februari 2009, paragraaf 4.2. Combinaties van diensten.

Ondanks het ontbreken van de zorgovereenkomst en het niet voldoen aan de formele vereisten die voor kwitanties en betalingsbewijzen gelden, heeft DZS alle 7 Pgb's 2007 van dit bemiddelingsbureau ongewijzigd vastgesteld. Het gaat om een totaal bedrag van € 12.956. In reactie op deze bevindingen geeft DZS aan dat ook zij hebben geconstateerd dat de administratie die door dit bemiddelingsbureau is opgeleverd, niet op orde is. DZS zegt geen uitspraak te kunnen doen of hier sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik. Opvallend is dat DZS geen M&O-onderzoek is gestart naar dit bemiddelingsbureau. DZS geeft aan geen capaciteit beschikbaar te hebben om mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik van Pgb's door bemiddelingsbureaus te onderzoeken. De rekenkamer is van mening dat DZS wel een M&O-onderzoek moet starten voor het in de casus beschreven bemiddelingsbureau. De rekenkamer ziet voor DZS mogelijkheden om met behulp van een risicoanalyse en prioriteitstelling capaciteit beschikbaar te maken voor het M&O-onderzoek.

#### *Ontwikkelingen bij het Rijk*

DZS geeft aan van bemiddelingsbureaus af te willen, omdat de bemiddelingsbureaus administratief de zaken niet op orde hebben en het DZS veel inspanning kost om de gevraagde informatie te verkrijgen. DZS ziet op dit moment geen juridische mogelijkheden om bemiddelingsbureaus uit te sluiten en wacht daarom de ontwikkelingen af bij het Rijk ten aanzien van bemiddelingsbureaus voor de AWBZ.

Sinds 1 januari 2009 is de Pgb-subsidieregeling 2009 van kracht voor de AWBZ, waarmee de regeling op een aantal punten is aangescherpt met het doel misbruik van het Pgb zoveel mogelijk te voorkomen.<sup>171</sup> De volgende twee maatregelen kunnen ook van belang zijn voor de gemeente Amsterdam:

- Aanscherping van de huidige controlesystematiek voor de controle van budgethouders door zorgkantoren. De strekking hiervan is dat bij de opzet en uitvoering van de controles gebruik wordt gemaakt van een risicoanalyse, cijferanalyse en bestands- en systeemanalyses.
- Betalingen uit het Pgb dienen naar redelijkheid te passen binnen de Nederlandse marktomstandigheden. Wanneer budgethouders kosten verantwoorden die niet in verhouding staan tot de gangbare marktтарieven, hebben zorgkantoren hiermee de mogelijkheid deze kosten af te wijzen. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen als budgethouders buitensporig hoge tarieven betalen aan hulpverleners of als zij hulpverleners inhuren gedurende hele lange werkdagen.

Amsterdam geeft al uitvoering aan een andere maatregel. Het verantwoordingsformulier voor de besteding van het Pgb mag alleen nog ondertekend worden door de budgethouder of diens wettelijk vertegenwoordiger. Verantwoordingsformulieren mogen niet meer in behandeling worden genomen wanneer het door een ander is ondertekend, zoals een bemiddelingsbureau.

---

<sup>171</sup> Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Voortgang "zuiver" persoonsgebonden budget*, DLZ/ZI-U-2905210, 7 januari 2009.

Bovendien geeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan dat via een wetswijziging van de Wmo zal worden geregeld dat Pgb's nog uitsluitend op rekening van de budgethouder kan worden overgemaakt.<sup>172</sup>

#### **6.4.5 Conclusie uitvoering controlebeleid**

DZS heeft de Pgb-verantwoordingen 2007 van alle nieuwe budgethouders gecontroleerd, nadat zij verantwoordingsinformatie bij de budgethouder heeft opgevraagd. Budgethouders die de salarisadministratie van hun zorgverlener hebben uitbesteed aan de SVB hoeven zich minder uitgebreid te verantwoorden over 2008. DZS heeft de Pgb's van 897 overgangsccliënten 2007 zelf niet gecontroleerd, terwijl het totaal van deze Pgb's € 4,6 miljoen bedraagt. Het betreft budgethouders die al vóór 1 januari 2007 onder de AWBZ huishoudelijke hulp ontvingen. DZS heeft ervoor gekozen om de verantwoordingen 2007 van deze cliënten door Zorgkantoor Agis te laten controleren, zonder daarbij afspraken te maken over de omvang en diepgang van de controle. Mogelijk heeft Agis 5 % van deze Pgb's gecontroleerd, maar de gemeente heeft geen inzicht in (de uitkomsten van) de controle. Dit voldoet niet aan de norm die uit de Amsterdamse beleidsregels volgt, waarbij minimaal 15 % van de Pgb's gecontroleerd moet worden. DZS heeft de rechtmatigheid van deze uitgaven daarom in onvoldoende mate vastgesteld.

#### *Controle Pgb-verantwoordingen 2007*

DZS heeft de werkinstructies voor de controle van de verantwoordingen 2007 slechts mondeling verstrekt aan de medewerkers van DZS en de extern ingehuurd medewerkers. De rekenkamer is van mening dat met deze instructies veel (rekenkundige) onjuistheden en inconsistenties tussen de verschillende documenten kunnen worden ontdekt. Wel ontbraken heldere voorschriften over hoe om te gaan met ontbrekende of tegenstrijdige controle-informatie. Door het ontbreken van heldere voorschriften ontstaat het risico van willekeur in de controle. De controles van de Pgb-verantwoordingen 2007 zijn meer dan gebruikelijk afhankelijk geworden van kennis, kunde en oordeelsvorming van de individuele (externe) medewerkers van DZS.

De controle 2007 door DZS blijft voornamelijk beperkt tot een papierencontrole van de verantwoordingsinformatie. Bij geconstateerde verschillen heeft DZS telefonisch of schriftelijk om nadere informatie gevraagd.

---

<sup>172</sup> Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Uitvoering moties 30597, nrs. 53, 53, 55, 57 en 59, DLZ/CB-U-2924577, 8 april 2009. DZS geeft aan dat de budgethouder de mogelijkheid zal hebben om door middel van een machtiging het bedrag toch op de rekening van een derde te laten storten.

De rekenkamer heeft via dossieronderzoek zich een oordeel gevormd over de kwaliteit van het controleproces 2007. Wij constateren dat een aantal dossier niet aan de gestelde eisen voldoen, zonder dat DZS hier altijd consequenties aan verbonden heeft. Wij geven vier voorbeelden:

- Zorgovereenkomsten ontbreken in cliëntendossier.
- Facturen van zorgverleners voldoen niet aan de door DZS gestelde eisen.
- Pgb-verantwoordingen zijn getekend door een persoon die daartoe niet bevoegd is.
- Controle blijft achterwege nadat een budgethouder is overleden.

DZS is gestart met het digitaliseren van Pgb-dossiers. DZS geeft aan dat de gemeentelijke Archiefdienst positief heeft geadviseerd over de procedure waarbij de originele documenten worden vernietigd, nadat deze zijn gedigitaliseerd. Wellicht is deze werkwijze vanuit het perspectief van de bedrijfsvoering efficiënt. Wanneer DZS echter maatregelen wil treffen als ze misbruik of oneigenlijk gebruik constateert, leveren originele documenten een hogere bewijslast in juridische procedures dan gescande documenten.

#### *Controle Pgb-verantwoordingen 2008*

In februari 2009 is DZS gestart met de controle van de Pgb-verantwoordingen 2008. DZS kan niet aangeven welke Pgb-verantwoordingen zullen worden gecontroleerd. DZS schat dat zij 300 Pgb-verantwoordingen gaat controleren in de steekproef, naast de controle van cliënten die voor het eerst een Pgb ontvangen en cliënten waarvan het Pgb hoger is dan € 5.000. Met deze controles voldoet DZS aan het Amsterdamse Wmo-beleid. Naar schatting zal DZS circa 1.500 Pgb's 2008 ambtshalve vaststellen zonder dat budgethouders zich hoeven te verantwoorden. Inmiddels heeft een aantal budgethouders uit deze groep aangeven minder te hebben besteed dan is vastgesteld door DZS. DZS kan deze situatie voorkomen door alle budgethouders zich te laten verantwoorden, terwijl DZS slechts een deel van de Pgb-verantwoordingen intensief controleert.

Het team HBH van DZS is verantwoordelijk voor het afhandelen van de toekenningsbeschikkingen en de controle van de Pgb-verantwoordingen. De werkbelasting van het team HBH is bij de controle 2008 ten opzichte van de controle 2007 ruim verdubbeld terwijl de structurele bezetting van het team maar beperkt is uitgebreid. Deze controle-inspanningen wringen met de andere taken, waaronder het toekennen van Pgb's.

#### *Controle bemiddelingsbureaus*

DZS heeft tot juni 2009 geen overzicht gemaakt van bemiddelingsbureaus die actief zijn bij de Wmo. Bovendien heeft DZS geen volledig inzicht in welke budgethouders gebruik maken van welke bemiddelingsbureaus.

De rekenkamer heeft één casuspositie van een bemiddelingsbureau nader onderzocht waarbij het bemiddelingsbureau 16 Amsterdamse budgethouders bedient. De rekenkamer is van mening dat uit deze casus zoveel M&O-signalen naar voren komen dat een M&O-onderzoek door DZS gerechtvaardigd is. Bovendien zou DZS, afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek, een opiniërend overleg met het openbaar ministerie kunnen voeren om vast te stellen of er sprake kan zijn van een misdrijf (net zoals de zorgverzekeraars dit in 2002

hebben afgesproken). Ondanks dat DZS, al voor de bevindingen van de rekenkamer, op de hoogte was van deze tussenpersoon en had geconstateerd dat de administratie van deze tussenpersoon niet op orde is, is DZS geen M&O-onderzoek gestart.

DZS is van mening dat zij geen capaciteit beschikbaar heeft voor het uitvoeren van M&O-onderzoeken. De rekenkamer ziet voor DZS mogelijkheden om met behulp van een risicoanalyse en prioriteitstelling wel capaciteit beschikbaar te maken.

De rekenkamer concludeert dat ook de controle van de bemiddelingsbureaus over het verantwoordingsjaar 2008 tot juni 2009 niet de aandacht heeft gekregen, zoals door wethouder Vos in de commissievergadering van februari 2009 is aangegeven. Deze conclusie komt voort uit de constatering dat DZS bij de start van de controle 2008 geen volledig overzicht had van bemiddelingsbureaus en geen specifieke instructies aan de medewerkers heeft verstrekt over hoe de controle van bemiddelingsbureaus moet worden opgepakt. Tevens beschikt DZS niet over een overzicht van welke cliënten gebruik maken van bemiddelingsbureaus. Daarnaast kon DZS ons geen informatie verstrekken over in welke mate Pgb-clianten met een bemiddelingbureau zijn gecontroleerd. De rekenkamer constateerde bij de door haar uitgevoerde dossiercontroles dat de door bemiddelingsbureaus – namens de cliënt - ingezonden verantwoordingen niet altijd aan de daaraan te stellen eisen voldoen. Ook constateerde de rekenkamer dat het Pgb van in ieder geval één cliënt met een bemiddelingsbureau ambtshalve door DZS is vastgesteld. Dit betekent dat die cliënt zich geheel niet over 2008 hoefde te verantwoorden waardoor logischerwijs ook geen controle kan plaatsvinden.

## 6.5 Uitvoering sanctiebeleid

De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf of de gemeente Amsterdam het sanctiebeleid in de praktijk adequaat uitvoert en daarmee misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaat. Daarbij toetst de rekenkamer de wijze waarop DZS sancties ten uitvoer brengt.

*Toetsaspect 'uitvoering sanctiebeleid'*

*De gemeente legt bij misbruik en oneigenlijk gebruik van Pgb's sancties op conform de Amsterdamse Wmo-regelgeving.*

In paragraaf 6.1.2 constateerde de rekenkamer dat de gemeente Amsterdam het begrip sanctie invult met het wijzigen en intrekken van de beschikking waarna een Pgb (deels) kan worden teruggevorderd en eventueel kan worden omgezet in een beschikking voor zorg in natura. Als startpunt voor ons onderzoek gebruiken wij de terugvorderingen over het verantwoordingsjaar 2007. Aan de hand van deze terugvorderingen trekken wij conclusies over de uitvoering van het Amsterdamse sanctiebeleid.

### 6.5.1 Terugvorderingen over het verantwoordingsjaar 2007

Een Pgb mag alleen (gedeeltelijk) worden teruggevorderd als de beschikking is gewijzigd of is ingetrokken. Hiervan is onder meer sprake als de omstandigheden zijn gewijzigd. Zo kan de budgethouder bijvoorbeeld aangeven het Pgb te willen omzetten naar zorg in natura, maar ook omdat de budgethouder het Pgb niet (volledig of tijdig) heeft besteed aan huishoudelijke hulp. DZS heeft in 2007 aan 1.270 budgethouders één of meerdere Pgb's verstrekt. Na controle van de Pgb-verantwoordingen 2007 heeft DZS 606 Pgb's (gedeeltelijk) teruggevorderd. Tabel 6.5 geeft inzicht in de aard en omvang van de terugvorderingen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen terugvorderingen die gerelateerd zijn aan de verantwoording en de overige terugvorderingen van Pgb's.

Tabel 6.5 - Oorzaak voor terugvorderingen Pgb's 2007

| Oorzaak van terugvorderingen gerelateerd aan de verantwoording   | Terug te vorderen Pgb's 2007   | Aantal terug te vorderen Pgb's 2007 |
|--|--------------------------------|-------------------------------------|
| • Geen verantwoording (§ 6.5.2)                                  | € 96.867                       | 64                                  |
| • Onvolledige verantwoording (§ 6.5.3)                           | € 22.240                       | 68                                  |
| • Inhoud verantwoording (§ 6.5.4)                                | € 114.417                      | 149                                 |
| Totaal terugvordering gerelateerd aan de verantwoording          | € 233.524                      | 281                                 |
| Overige oorzaken van terugvorderingen                            | Terug te vorderen Pgb's 2007   | Aantal terug te vorderen Pgb's 2007 |
| • Pgb is omgezet in zorg in natura (Zin)                         | € 215.523                      | 178                                 |
| • Cliënt is overleden  | € 68.295                       | 63                                  |
| • Onbekend   | € 41.257                       | 61                                  |
| • Administratieve fout van DZS                                   | € 12.351                       | 12                                  |
| • Cliënt naar verpleeghuis of verhuisd, Pgb beëindigd of herzien | € 19.181                       | 11                                  |
| Totaal terugvordering overige oorzaken                           | € 356.607                      | 325                                 |
| <b>Totaal</b>  | <b>€ 590.131<sup>173</sup></b> | <b>606</b>                          |

Bron: bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam

<sup>173</sup> Hiervan is in februari 2009 circa € 160.000 volledig teruggevorderd.



### *Terugvorderingen gerelateerd aan de verantwoording*

Van de 606 Pgb's die DZS over 2007 (gedeeltelijk) heeft teruggevorderd, zijn 281 terugvorderingen (46%) gerelateerd aan de verantwoordingen 2007. Daarvan zijn 64 Pgb's gedeeltelijk teruggevorderd omdat de budgethouder zich niet verantwoord heeft. Daarnaast heeft DZS 68 Pgb's teruggevorderd omdat de verantwoording onvolledig was. Tot slot gaven 149 Pgb-verantwoordingen DZS aanleiding om over te gaan tot (gedeeltelijke) terugvordering van het Pgb.

In de volgende paragrafen gaan wij op het uitgevoerde sanctiebeleid in. Deze bevindingen hebben echter alleen betrekking op het verantwoordingsjaar 2007 van de door DZS gecontroleerde cliënten (1.270). Van de door Agis gecontroleerde overgangsccliënten (897) zijn geen gegevens bekend. DZS heeft geen informatie beschikbaar over de terugvorderingen over het verantwoordingsjaar 2008. Enerzijds omdat DZS pas in maart 2009 een start heeft gemaakt met de controle<sup>174</sup>, anderzijds omdat DZS de handmatige registratie van terugvorderingen sinds februari 2009 niet heeft geactualiseerd.

### *Overige oorzaken van terugvorderingen*

DZS heeft Pgb's (gedeeltelijk) teruggevorderd vanwege andere oorzaken dan de verantwoording. DZS is overgegaan tot het terugvorderen van 12 Pgb's als gevolg van administratieve fouten, waaronder het dubbel uitbetalen (6), het overmaken op de verkeerde rekening (1), omdat de budgethouder geen recht bleek te hebben op het Pgb of omdat de betaling plaatsvond terwijl de indicatie was geëindigd (5). Daarnaast zijn 178 Pgb's omgezet in zorg in natura. Uit de analyse blijkt niet of dit op verzoek is van de budgethouder of omdat het een sanctie van DZS betreft. Het omzetten van een Pgb in zorg in natura kan een indicatie geven over de moeilijkheid om een Pgb te beheren en te verantwoorden binnen de Amsterdamse Wmo-regels.

## **6.5.2 Budgethouder heeft zich niet verantwoord**

Wanneer de budgethouder, ook na 2 rappels, niet reageert op het verantwoordingsverzoek van DZS (zie paragraaf 6.4.1) dan trekt DZS het Pgb in en vordert DZS het totale Pgb terug. Bovendien zet DZS het toekomstige Pgb om in zorg in natura.<sup>175</sup>

Daarnaast schort DZS de betaling van het Pgb op, met het doel om in contact te komen met de budgethouder. De gemeenteraad heeft geen regelgeving vastgesteld waaruit blijkt dat DZS de betaling van het Pgb mag opschorten.

Over 2007 hebben 64 budgethouders zich niet verantwoord. DZS heeft van deze cliënten het Pgb teruggevorderd, zie tabel 6.6.

---

<sup>174</sup> DZS heeft in 2008 ook een beperkt aantal Pgb-verantwoordingen 2008 gecontroleerd, maar kan niet aangeven welke Pgb-verantwoordingen dit betreft.

<sup>175</sup> De omzetting is gebaseerd op de uitsluitinggrond g zoals opgenomen in paragraaf 3.1 van de *Beleidsregels voor de voorzieningen uit de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning*.

Tabel 6.6 - Teruggevorderde Pgb's omdat budgethouder zich niet heeft verantwoord

| Klasse teruggevorderd Pgb | Aantal | %    | Totaal   | %    |
|---------------------------|--------|------|----------|------|
| € 0                       | 2      | 3%   | € 0      | 0%   |
| Tot € 1.000               | 22     | 34%  | € 11.517 | 12%  |
| € 1.000 tot € 2.000       | 23     | 36%  | € 36.743 | 38%  |
| € 2.000 tot € 3.000       | 11     | 17%  | € 24.968 | 26%  |
| € 3.000 tot € 4.000       | 3      | 5%   | € 10.084 | 10%  |
| € 4.000 tot € 5.000       | 3      | 5%   | € 13.555 | 14%  |
| Totaal                    | 64     | 100% | € 96.867 | 100% |

Bron: bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam

Uit de tabel blijkt dat bij 2 budgethouders het terug te vorderen bedrag nihil is. Deze twee budgethouders hebben bezwaar gemaakt tegen de eindbeschikking waarin werd besloten om het volledige Pgb terug te vorderen. Na het indienen van het bezwaarschrift hebben de cliënten zich alsnog verantwoord. DZS heeft, op grond van deze nieuwe informatie, de eindbeschikking herzien en het volledige Pgb beschikt. Opvallend is dat DZS de herziene eindbeschikking heeft verstuurd voordat de bezwaarcommissie van de dienst Wonen een uitspraak heeft kunnen doen. Hierdoor heeft DZS geen (juridische) zekerheid gekregen of het terugvorderingbeleid ook handhaafbaar is.

DZS geeft aan dat van de overige budgethouders het toekomstige Pgb is omgezet in zorg in natura (Zin). Een complicerende factor daarbij is het tijdstip van controle. Omdat de controles van de verantwoordingen 2007 pas in november 2008 waren afgerond, kan de feitelijke omzetting pas in 2009 geëffectueerd worden. In het geval dat een indicatie ook betrekking heeft op 2008 heeft de budgethouder dus voor 2 jaar een Pgb ontvangen, voordat het wordt omgezet naar zorg in natura. Dit brengt ook een invorderingsrisico met zich mee. De rekenkamer constateert dat DZS op dit moment (juni 2009) geen mogelijkheden heeft het terug te vorderen Pgb te verrekenen met nog uit te betalen Pgb's.

### 6.5.3 Budgethouder heeft zich onvolledig verantwoord

DZS heeft geen (vastgesteld) beleid wanneer een budgethouder zich onvolledig verantwoordt. Bovendien heeft DZS voorafgaand aan de controle van de verantwoordingen 2007 hierover nog geen standpunt bepaald. In de laatste maand van de controle van de Pgb-verantwoordingen 2007 (oktober 2008) heeft DZS een besluit genomen, waarna budgethouders die zich niet volledig hebben verantwoord alsnog een eindbeschikking ontvingen. Budgethouders kregen bij de eindbeschikking een begeleidende brief. Hierin werd de budgethouder duidelijk gemaakt dat DZS eenmalig een onvolledige verantwoording zou accepteren (zie onderstaand kader), maar dat een onvolledige verantwoording in 2008 consequenties kan hebben.

#### *Kader 6.2 – Brief DZS aan budgethouders die zich niet volledig hadden verantwoord over 2007*

*Wij hebben geconstateerd dat u uw PGB over 2007 niet correct hebt verantwoord. Dit jaar hebben we besloten uw onvolledige verantwoording te accepteren. Indien u volgend jaar weer onvolledig verantwoordt behouden wij het recht voor om uw Pgb om te zetten naar zorg in natura wegens het niet voldoen aan de verplichtingen die gelden voor Pgb.*

Bij 52 van de 68 cliënten die zich over 2007 onvolledig hadden verantwoord, heeft DZS naar oordeel van de rekenkamer zich coulant opgesteld en is niet over gegaan tot het terugvorderen van het Pgb. Bij de overige 12 cliënten gaven de aanwezige verantwoordingsstukken DZS aanleiding om alsnog over te gaan tot (gedeeltelijke) terugvordering (zie tabel 6.7).

*Tabel 6.7 - Teruggevorderde Pgb's vanwege onvolledige verantwoording 2007*

| Klasse teruggevorderd Pgb | Aantal | Totaal   |
|---------------------------|--------|----------|
| €0                        | 52     | n.v.t.   |
| € 0 - € 500               | 8      | € 2.678  |
| € 500 - € 1.000           | 5      | € 3.563  |
| € 1.000 - € 5.000         | 2      | € 9.313  |
| € 5.000 - € 7.500         | 1      | € 6.686  |
| Totaal                    | 68     | € 22.240 |

Bron: bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam

De rekenkamer constateert dat door de coulante houding van DZS ook de cliënt of zijn gevolmachtigde, onder wie een bemiddelingsbureau zich niet volledig hoefde te verantwoorden over 2007. Zo ontbraken bij de verantwoordingen van de door ons beschreven cliënten met bemiddelingsbureau (paragraaf 6.4.4.) de zorgovereenkomsten, zonder dat dit bij het vaststellen van de Pgb's consequenties heeft gehad.

Het besluit van DZS om voor het verantwoordingsjaar 2007 - naar het oordeel van de rekenkamer - coulant te zijn, heeft wel tot gevolg dat voor de controle van de Pgb-verantwoordingen 2008 een duidelijke beleidskeuze moet worden gemaakt. DZS heeft besloten (mei 2009) om Pgb's om te zetten in zorg in natura, wanneer een budgethouder zich voor het tweede achtereenvolgende jaar onvolledig verantwoordt. Bovendien geeft DZS aan alle budgethouders, die zich over 2007 onvolledig hebben verantwoord, te zullen controleren.

#### **6.5.4 Verantwoording budgethouder geeft aanleiding om tot terugvordering over te gaan**

Als de budgethouder DZS alle verantwoordingsinformatie toestuurt, kan DZS vaststellen of de budgethouder het gehele Pgb besteed heeft aan huishoudelijke hulp, in overeenstemming met de Amsterdamse Wmo-regels. Wanneer DZS constateert dat het budget niet (geheel) is besteed aan huishoudelijke hulp, dan gaat DZS over tot (gedeeltelijke) terugvordering van het Pgb.

Uit tabel 6.8 blijkt dat DZS over 2007 149 Pgb's (gedeeltelijk) heeft teruggevorderd met een totaalbedrag van € 114.000.

*Tabel 6.8 - Teruggevorderde Pgb's, budgethouder heeft aan verantwoordingsverplichting voldaan*

| Klasse teruggevorderd Pgb | Aantal     | Percentage  | Totaal           | Percentage  |
|---------------------------|------------|-------------|------------------|-------------|
| Tot € 1.000               | 113        | 76%         | € 43.227         | 38%         |
| € 1.000 tot € 2.000       | 23         | 15%         | € 33.458         | 29%         |
| € 2.000 tot € 3.000       | 9          | 6%          | € 21.993         | 19%         |
| € 3.000 tot € 4.000       | 3          | 2%          | € 10.435         | 9%          |
| € 4.000 tot € 5.000       | 0          | 0%          | € 0              | 0%          |
| Meer dan € 5.000          | 1          | 1%          | € 5.304          | 5%          |
| <b>Totaal</b>             | <b>149</b> | <b>100%</b> | <b>€ 114.417</b> | <b>100%</b> |

Bron: bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam

In tabel 6.9 is nader uitgewerkt of Pgb's volledig of gedeeltelijk zijn teruggevorderd. De rekenkamer heeft deze informatie gekoppeld aan het toegekende Pgb zoals DZS dit in de toekenningsbeschikking heeft opgenomen.

*Tabel 6.9 - Gedeeltelijke en volledige teruggevorderde Pgb's*

| Toegekend Pgb       | Aantal Pgb's | Toegekend bedrag Pgb's | Volledig teruggevorderd |                 | Deels teruggevorderd |                 | Totaal           |
|---------------------|--------------|------------------------|-------------------------|-----------------|----------------------|-----------------|------------------|
| Tot € 1.000         | 44           | € 21.459               | 18                      | € 6.593         | 26                   | € 13.154        | € 19.747         |
| € 1.000 tot € 2.000 | 44           | € 64.174               | 7                       | € 10.181        | 37                   | € 16.125        | € 26.306         |
| € 2.000 tot € 3.000 | 38           | € 90.153               | 4                       | € 9.355         | 34                   | € 20.342        | € 29.697         |
| € 3.000 tot € 4.000 | 8            | € 27.045               | 2                       | € 6.807         | 6                    | € 5.529         | € 12.336         |
| € 4.000 tot € 5.000 | 8            | € 34.817               | 0                       | € 0             | 8                    | € 12.139        | € 12.139         |
| Meer dan € 5.000    | 7            | € 44.779               | 1                       | € 5.304         | 6                    | € 8.888         | € 14.192         |
| <b>Totaal</b>       | <b>149</b>   | <b>€ 282.427</b>       | <b>32</b>               | <b>€ 38.240</b> | <b>117</b>           | <b>€ 76.177</b> | <b>€ 114.417</b> |

Bron: bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam

De tabel laat zien dat DZS op grond van de verantwoordingen over het jaar 2007 32 Pgb's volledig heeft teruggevorderd (21%) en 117 Pgb's gedeeltelijke heeft teruggevorderd (79%). De toegekende Pgb's tot € 1.000 zijn vaker volledig teruggevorderd, dan de andere toegekende Pgb's. Of deze trend zich ook voortzet bij de verantwoordingen 2008 is onzeker. Enerzijds omdat DZS in juni 2009 geen informatie heeft over de terugvorderingen 2008. Anderzijds omdat in 2008 veel meer Pgb's zijn toegekend met een langere doorlooptijd dan in 2007.

#### *Tegenstrijdige informatie*

DZS stelt vast of het totaal van de betalingsbewijzen overeenkomt met het toegekende Pgb-bedrag, het bedrag op het verantwoordingsformulier en het bedrag op het Opgaafformulier Belastingdienst. Deze bedragen kunnen van elkaar afwijken.

Bij de controle van de verantwoordingen over het jaar 2007 ontbrak een richtlijn welk bedrag bij de vaststelling gebruikt moest worden. Bij de evaluatie (november 2008) is besloten om het lagere bedrag van het totaal van betalingsbewijzen aan te houden.

#### **6.5.5 Conclusie uitvoering sanctiebeleid**

De rekenkamer heeft in deze paragraaf beoordeeld of de gemeente Amsterdam het sanctiebeleid in de praktijk adequaat uitvoert en daarmee misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaat. De rekenkamer constateert over het verantwoordingsjaar 2007 het volgende:

- DZS heeft van 62 budgethouders het Pgb ingetrokken en teruggevorderd (€ 96.000) omdat deze budgethouders zich niet hebben verantwoord over 2007. Bovendien heeft DZS van deze budgethouders de betaling van het lopende Pgb opgeschort, met het doel om in contact te komen met de budgethouder. Overigens heeft de gemeenteraad geen regelgeving vastgesteld waaruit blijkt dat DZS de betaling van het Pgb mag opschorten.
- DZS heeft geen (vastgesteld) beleid wanneer een budgethouder zich onvolledig verantwoordt. Pas in een laat stadium (oktober 2008) heeft DZS besloten om onvolledige verantwoording te accepteren. Hierdoor is het Pgb van 52 budgethouders niet (gedeeltelijk) teruggevorderd, waaronder de Pgb's van budgethouders die gebruik maken van bemiddelingsbureaus.
- Voor de controle van de Pgb-verantwoordingen over het jaar 2008 stelt DZS zich op het standpunt dat een twee maal onvolledig verantwoordt leidt tot het omzetten van de Pgb in zorg in natura.
- DZS heeft over 2007 149 Pgb's met een totale waarde van € 114.000 teruggevorderd van de budgethouders omdat het budget niet (geheel) besteed is aan hulp bij het huishouden.
- Bij de controle over 2007 ontbrak voor de medewerkers een richtlijn welk bedrag zij moesten aanhouden bij de vaststelling van het Pgb wanneer de bedragen op het verantwoordingsformulier, het opgaafformulier van de belastingdienst en het totaal van facturen of betalingsbewijzen van elkaar afweken. Onbekend is of alle medewerkers over 2007 op een zelfde wijze hebben geoordeeld. Voor de controle 2008 heeft DZS een keuze gemaakt. Het lagere bedrag van de betalingswijzen wordt aangehouden. Voor de rekenkamer is het onduidelijk waarom DZS niet kiest voor het laagste bedrag.

De rekenkamer komt tot de conclusie dat DZS het sanctiebeleid adequaat heeft uitgevoerd door Pgb's terug te vorderen in het geval budgethouders geen verantwoording aflegden. Omdat beleid ontbrak kon DZS lange tijd geen sancties opleggen, in het geval dat een budgethouder zich onvolledig verantwoordde. Het besluit om vervolgens onvolledige verantwoordingen te accepteren draagt niet bij om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Door het ontbreken van een richtlijn bestaat het risico dat de gemeente niet eenduidig heeft beslist wanneer bedragen op het verantwoordingsformulier, het opgaafformulier van de belastingdienst en het totaal van facturen of betalingsbewijzen van elkaar afweken.

## 6.6 Evaluatie

De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf of de gemeente Amsterdam het controle- en sanctiebeleid in de praktijk adequaat evalueert. Met een evaluatie wordt inzicht verkregen of de getroffen M&O-maatregelen nog voldoen. Daarnaast wordt inzicht verkregen in onvoorziene M&O-situaties die zich hebben voorgedaan, waarvoor nog beleid moet worden ontwikkeld.

### *Toetsaspect 'evaluatie'*

*De gemeente evalueert het verstrekingsproces en de controle van de verantwoordingen om misbruik en oneigenlijk gebruik te verminderen.*

De rekenkamer past dit toetsaspect toe op:

- De klachtenregistratie van DZS.
- De evaluatie van de controle van de Pgb-verantwoordingen 2007.
- De overleggen van het team Huishoudelijke Hulp van DZS.

### 6.6.1 Klachtenregistratie

DZS registreert klachten met het doel de klacht zo snel mogelijk te verhelpen en tegelijkertijd lering uit de klachten te trekken zodat wordt voorkomen dat de fout opnieuw wordt gemaakt. Bovendien wil DZS daar waar mogelijk de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren. Dit doet zij door het aanspreken van medewerkers, het bespreken van de klachten met accountmanagers en door rapportages uit te brengen aan het management van DZS en de wethouder Zorg en de gemeenteraad.<sup>176</sup>

De rekenkamer heeft de klachtenregistratie van DZS doorgenomen om vast te stellen of hierdoor de M&O-maatregelen verbeterd kunnen worden of omdat onvoorziene M&O-situaties zich hebben voorgedaan ten aanzien van Pgb's. De rekenkamer constateert dat de klachten hierop geen betrekking hebben.

---

<sup>176</sup> DZS, *Jaarrapportage Klachten Individuele Wmo voorzieningen 2008*, maart 2009

### **6.6.2 Evaluatie DZS controle verantwoordingen 2007**

In november 2008 heeft DZS een evaluatie uitgevoerd na afronding van de controle van de Pgb-verantwoordingen over het jaar 2007. In deze evaluatie zijn 13 constatering besproken. De evaluatie heeft geleid tot het aanpassen van procedures en de standaardbrieven voor de budgethouders. Hierna noemen wij enkele uitkomsten die van belang zijn voor het tegenaan van misbruik en oneigenlijk gebruik:

- DZS heeft de brief bij het verzoek tot verantwoording aangepast en uitgebreid, zodat budgethouders duidelijker worden geïnformeerd over de gevraagde informatie.
- Budgethouder worden eenmalig in de gelegenheid gesteld om zich in de bezwaarprocedure alsnog volledig te verantwoorden.
- Wanneer bedragen op de verantwoordingsstukken van elkaar afwijken, hanteert DZS het lagere bedrag van de betalingsbewijzen.
- Het Pgb van een overleden cliënt wordt pas vastgesteld nadat een Pgb-verantwoording is opgesteld.

De evaluatie over het verantwoordingsjaar 2007 heeft geen betrekking op onvoorziene M&O-situaties.

### **6.6.3 Teamoverleggen**

Een beperkte vorm van evaluatie is het tussentijds afstemmen van controlebevindingen tussen de medewerkers. De rekenkamer heeft de notulen van de overleggen van februari 2008 tot en met april 2009 van het team huishoudelijke hulp van DZS doorgenomen, om vast te stellen of in deze overleggen ook aandacht besteed is aan misbruik en oneigenlijk gebruik.

Uit deze notulen blijkt dat in maart 2008 de noodzaak wordt gevoeld om dienstbreed een fraudeprocedure op te stellen over hoe om te gaan met signalen van oneigenlijk gebruik en wat daarbij de werkprocedure moet worden. Uit de notulen van april 2009 blijkt dat deze procedure nog moet worden opgesteld. Ook in juni 2009 is deze procedure nog niet opgesteld.

In het overleg van april 2009 wordt de algemene M&O-situatie besproken. Aanleiding zijn de krantenberichten over fraude met de Pgb's onder de AWBZ. Tevens is ingegaan op de eventuele gevolgen van de aanpassing van de Wmo waardoor bemiddelingsbureaus niet meer als tussenpersoon mogen optreden.

### **6.6.4 Conclusie**

De rekenkamer constateert dat DZS de controle van de Pgb-verantwoordingen over het jaar 2007 heeft geëvalueerd. De evaluatie is gericht op het verantwoordingsproces. Het verstrekingsproces is niet in deze evaluatie betrokken. De rekenkamer is positief over het feit dat deze evaluatie heeft geleid tot het innemen van standpunten over de controleaanpak en hoe te handelen bij gesignaleerde gebreken in de verantwoordingen van de budgethouders. Doordat DZS nog maar een beperkt aantal controles 2008 heeft uitgevoerd, kan de rekenkamer niet vaststellen of DZS de ingenomen standpunten ook daadwerkelijk heeft uitgevoerd.

Het verbaast de rekenkamer dat er nauwelijks aandacht is geweest voor verdachte M&O-situaties. Met uitzondering van de bespreking over fraude met Pgb's onder de AWBZ in april 2009 zijn verder geen verdachte situaties besproken. Omdat de media in de periode van december 2008 tot en met april 2009 relatief veel aandacht heeft besteed aan fraude met Pgb's had de rekenkamer verwacht dat dit een vast agendapunt zou zijn van de bespreking. De rekenkamer vindt het teleurstellend dat DZS in juni 2009 nog steeds geen fraudeprocedure heeft, terwijl zij het belang van deze procedure al in maart 2008 onderkende.

De rekenkamer komt daarom tot de slotconclusie dat het evaluatieproces te weinig heeft bijgedragen aan het verminderen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

## 6.7 Conclusies

In dit hoofdstuk onderzocht de rekenkamer of de gemeente voldoende maatregelen neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik van Pgb's voor huishoudelijke hulp tegen te gaan.

### *Hoofdconclusies*

1. De preventieve maatregelen die Amsterdam heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen zijn voldoende, maar kunnen nog worden uitgebreid.
2. De aandacht voor het tegengaan van mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van Pgb's is onvoldoende.
3. De controle van verantwoordingen en het uitvoeren van sancties schiet tekort waardoor misbruik en oneigenlijk gebruik te weinig wordt bestreden.

### **6.7.1 Getroffen preventieve maatregelen zijn voldoende, maar uitbreiding is mogelijk**

De rekenkamer concludeert dat de gemeente voldoende *preventieve* maatregelen heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik bij de aanvraag van Pgb's voor huishoudelijke hulp tegen te gaan. De rekenkamer is echter van oordeel dat de gemeente de (toekomstige) budgethouder te beperkt informeert over het sanctiebeleid en de uitsluitingsgronden van het Pgb.

De rekenkamer ziet mogelijkheden om (in de nabije toekomst) aanvullende maatregelen te treffen waardoor de kans op misbruik en oneigenlijk afneemt, terwijl de administratieve lasten voor de budgethouders niet toenemen, waaronder:

- Stel een maximum aan het aantal budgethouders per gemachtigde.
- Maak het Pgb nog alleen over aan de budgethouder en niet meer aan bemiddelingsbureaus of tussenpersonen.
- Geef bij de aanvraag aan dat alleen kosten worden geaccepteerd die naar redelijkheid passen in de Nederlandse marktomstandigheden. Hiermee worden buitensporig hoge kosten uitgesloten.
- Het uitbreiden van de uitsluitingsgronden voor cliënten die in een ernstige schuldensituatie verkeren of voor wie geen ondersteuning beschikbaar is voor het verantwoord besteden van het Pgb.



### 6.7.2 Onvoldoende aandacht voor mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik Pgb's

De rekenkamer komt tot de conclusie dat DZS onvoldoende aandacht heeft voor mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van Pgb's doordat *repressieve* maatregelen tekort schieten. Bovendien moet DZS de controle op bemiddelingsbureaus verbeteren.

#### *Onvoldoende aandacht*

DZS besteedt sinds de invoering van de Wmo te weinig aandacht aan de signalering en bestrijding van misbruik en oneigenlijk met Pgb's. Dit blijkt uit:

- Het ontbreken van specifiek M&O-beleid.
- DZS heeft nog geen fraudeprocedure opgesteld (juni 2009).
- DZS voert geen risicoanalyses uit om M&O-risico's in kaart te brengen.
- DZS bespreekt het onderwerp M&O incidenteel, terwijl verzamelde informatie niet structureel wordt vastgelegd en gedeeld.

DZS zet geen capaciteit in om mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik te onderzoeken.

#### *Bemiddelingsbureaus*

DZS heeft de Pgb-verantwoordingen over het jaar 2007 van bemiddelingsbureaus niet extra scherp gecontroleerd, terwijl de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik groter is wanneer bemiddelingsbureaus betrokken zijn bij de Pgb's.

De rekenkamer constateert dat:

- DZS geen afzonderlijk controlebeleid heeft voor bemiddelingsbureaus.
- DZS bij de start van de controle 2008 geen volledig overzicht had van bemiddelingsbureaus en dat DZS geen overzicht heeft van welke cliënten gebruik maken van bemiddelingsbureaus.
- Uit onderzoek van de rekenkamer voor één bemiddelingsbureau zoveel M&O-signalen naar voren komen dat een M&O-onderzoek door DZS gerechtvaardigd is.

De rekenkamer verwacht dat de controle van de bemiddelingsbureaus over het verantwoordingsjaar 2008 niet de aandacht zal krijgen, zoals toegezegd door wethouder Vos. Deze verwachting komt enerzijds voort uit de constatering dat DZS bij de start van de controle geen volledig overzicht had van bemiddelingsbureaus. Tevens heeft DZS geen overzicht van welke cliënten gebruik maken van bemiddelingsbureaus. Daarnaast beschikt DZS niet over informatie in welke mate Pgb-clianten, die gebruik maken van een bemiddelingsbureau, zijn gecontroleerd. De rekenkamer heeft bij haar dossieronderzoek geconstateerd dat van in ieder geval één cliënt met een bemiddelingsbureau het Pgb 2008 ambtshalve is vastgesteld door DZS. Dit betekent dat de cliënt zich niet hoefde te verantwoorden over 2008 waardoor logischerwijs geen controle heeft plaatsgevonden.

### **6.7.3 Uitvoering controle- en sanctiebeleid schiet op onderdelen tekort**

De controle van Pgb-verantwoordingen over het jaar 2007 en het uitvoeren van sancties schiet tekort waardoor de gemeente misbruik en oneigenlijk gebruik te weinig bestrijdt.

#### *Controle*

Door het ontbreken van heldere interne controlevoorschriften voor het jaar 2007, waaronder voorschriften hoe om te gaan met ontbrekende en tegenstrijdige controle-informatie, is het risico van willekeur in de controle ontstaan. Uit het dossieronderzoek van de rekenkamer blijkt dat DZS Pgb's niet naar beneden heeft bijgesteld en Pgb's niet (gedeeltelijke) heeft teruggevorderd, terwijl de controle-informatie daar wel aanleiding voor gaf.

Bovendien is DZS voor de controle van de Pgb-verantwoordingen afhankelijk van het Zorgkantoor Agis en de SVB. DZS heeft de controle van de Pgb-verantwoordingen van 897 overgangsccliënten uit 2007 overgedragen aan Zorgkantoor Agis, terwijl met het zorgkantoor geen afspraken zijn gemaakt over de omvang en diepgang van de controle. Soortgelijke afspraken ontbreken met de SVB, terwijl DZS voor 120 cliënten volledig vertrouwt op de controles die de SVB uitvoert.

#### *Sancties*

De sancties die DZS kan opleggen zijn helder en limitatief geformuleerd. DZS kan een beschikking wijzigen en intrekken waarna het Pgb (deels) kan worden teruggevorderd. Tot de sanctiemogelijkheden behoren niet het korten van een Pgb en het opschorten van Pgb-betaling. In de praktijk blijkt DZS wel Pgb-betalingen op te schorten.

DZS heeft adequaat uitvoering gegeven aan het sanctiebeleid door Pgb's in te trekken en terug te vorderen in het geval budgethouders geen verantwoording aflegden of het Pgb gedeeltelijk hadden besteed. Desondanks schoot de uitvoering van het sanctiebeleid op twee punten tekort:

- DZS is coulant opgetreden tegen 52 van de 68 cliënten die zich onvolledig hadden verantwoord over 2007 en heeft op basis van de beschikbare informatie het Pgb (ongewijzigd) vastgesteld.
- Door ontbreken van een richtlijn voor de situatie waarbij de bedragen op het verantwoordingsformulier, het opgaafformulier van de belastingdienst en het totaal van facturen of betalingsbewijzen van elkaar afweken, kunnen in dezelfde situaties verschillende sancties zijn opgelegd.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

Sinds 1 januari 2007 is de gemeente Amsterdam verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Onderdeel van de Wmo is het verstrekken van huishoudelijke hulp aan personen die vanwege medische of sociale redenen deze hulp nodig hebben. In 2008 kregen 24.456 personen in Amsterdam deze hulp, wat de gemeente € 55,9 miljoen kostte.

Cliënten kunnen kiezen uit twee varianten van huishoudelijke hulp. De cliënt kiest voor *zorg in natura* (Zin), waarbij een zorgleverancier de zorg verleent, of de cliënt kiest voor een *persoonsgebonden budget* (Pgb). Bij een Pgb krijgt de cliënt een budget om zelf de zorg in te kopen. Sinds de invoering van de Wmo is het aantal Pgb's toegenomen waarmee ook de kosten voor de gemeente in 2008 (€ 8,2 miljoen) met 6% zijn gestegen ten opzichte van de kosten in 2007. In dit onderzoek is onderzocht of de gemeente de Pgb-regeling voor huishoudelijke hulp vanuit cliëntperspectief goed heeft georganiseerd en of zij de financiële middelen voor deze regeling adequaat beheert.

De rekenkamer constateert dat tussen deze twee aspecten een spanningsveld aanwezig kan zijn. Aan de ene kant wil de cliënt een toegankelijke Pgb-regeling met beperkte administratieve lasten. Aan de andere kant heeft de gemeente er belang bij om de kosten voor huishoudelijke hulp financieel beheersbaar te houden en een goede controle uit te oefenen op de rechtmatigheid van de bestedingen, zodat zij ook weet dat het geld goed wordt besteed. Binnen de gemeente Amsterdam is de Dienst Zorg en Samenleven (DZS) verantwoordelijk voor de Wmo-taak van de huishoudelijke hulp.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Beheerst de gemeente Amsterdam de uitvoering van de Pgb-regeling voor huishoudelijke hulp op een goede wijze en is zij daarbij succesvol met het terugdringen van de bureaucratie voor de burger en het beperken van de financiële risico's voor de gemeente?

De rekenkamer beantwoordt de volgende vragen die de leidraad vormen voor het onderzoek:

2. Is de overgang van de AWBZ naar de Wmo goed verlopen?
3. Beheert de gemeente de financiële middelen voor de individuele voorzieningen in de Wmo op een adequate manier?
4. Veroorzaken de gemeentelijke Wmo-regelgeving en de waardebeoordeling van budgetten geen onnodige drempels voor het gebruik van het Pgb voor huishoudelijke hulp?
5. Heeft de gemeente het toekenningsproces (de aanvraag, indicatie, toekenning en verantwoording) vanuit het perspectief van de cliënt adequaat georganiseerd?
6. Leiden de door de gemeente gekozen regels en procedures voor aanvraag en verantwoording van de Pgb's voor huishoudelijke hulp tot het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik?

De rekenkamer trekt 5 hoofdconclusies:

- I. Cliënten hebben weinig hinder ondervonden van de overgang van de AWBZ naar de Wmo.
- II. De gemeente heeft sinds de invoering van de Wmo op onderdelen onvoldoende maatregelen getroffen om (financiële) risico's te verminderen.
- III. Om Pgb's te gebruiken moeten cliënten veel drempels overwinnen.
- IV. Ondanks de getroffen preventieve maatregelen, is het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik door Pgb-houders groot.
- V. De waardebeoordeling van het Pgb en de eigen bijdragen-regeling van Amsterdam wijkt op onderdelen af van die van de 3 andere grote gemeenten.

Deze hoofdconclusies lichten wij toe in de paragrafen 7.1 tot en met 7.5. In paragraaf 7.6 staan de aanbevelingen aan het college van B&W.

### **7.1 Conclusie I: Cliënten hebben weinig hinder ondervonden van de overgang van de AWBZ naar de Wmo**

De gemeente Amsterdam heeft bij de overgang van de AWBZ naar de Wmo als uitgangspunt gehanteerd dat cliënten niet benadeeld mochten worden door de wetswijziging.

De overgang van huishoudelijke hulp onder de AWBZ naar de Wmo per 1 januari 2007 is vanuit het cliëntenperspectief redelijk verlopen. De wijze van indiceren is voor de cliënt niet gewijzigd. Bovendien heeft de gemeente de lopende AWBZ-rechten (klasse en doorlooptijd) zonder herindicatie omgezet in Wmo-rechten. Het merendeel van de cliënten, circa 20.000 cliënten met Zin, kregen daarbij automatisch een nieuwe beschikking. Daarnaast behielden cliënten dezelfde zorgverlener als in 2007.

De 897 overgangsccliënten met een Pgb voor huishoudelijke hulp werden wel geconfronteerd met extra administratieve lasten. Om in aanmerking te blijven komen voor een Pgb moesten zij een aanvraagformulier en een kopie van een bank- of giroafschrift opsturen naar DZS. Bovendien heeft DZS voor 95 Pgb-overgangsccliënten (11%) de beschikking te laat - na de wettelijke termijn van 1 januari 2008 - afgegeven, terwijl deze cliënten wel tijdig een complete aanvraag hadden ingediend. Van deze overgangsccliënten die de beschikking te laat ontvingen, kreeg 97% de beschikking meer dan 3 weken te laat. Deze cliënten ontvingen daardoor begin 2008 later dan gebruikelijk hun Pgb. Het aantal geregisterde klachten in de periode 2007 tot en met mei 2009 is betrekkelijk gering (65 klachten op meer dan 2.800 cliënten met een Pgb) en had grotendeels betrekking op de hoogte en de late vaststelling van de te betalen eigen bijdrage.

Wel merkt de rekenkamer op dat de soepele overgang van de AWBZ naar de Wmo de gemeente in vergelijking met andere gemeenten in verhouding meer geld heeft gekost. Dit komt omdat de gemeente er voor heeft gekozen om de werkwijze en vergoedingen van de AWBZ zoveel mogelijk voort te zetten. Veel andere gemeenten hebben een kostenbesparing gerealiseerd door bij het indiceren een onderscheid te maken tussen lichte huishoudelijke zorg (HBH1) en meer complexere huishoudelijke zorg (HBH2) en op basis daarvan de

verleende huishoudelijke hulp te vergoeden. Amsterdam maakt bij het indiceren, in overeenstemming met de voormalige AWBZ-regeling, geen onderscheid tussen HBH1 en HBH2.

## **7.2 Conclusie II: De gemeente heeft sinds de invoering van de Wmo op onderdelen onvoldoende maatregelen getroffen om (financiële) risico's te verminderen**

Voorafgaand aan de invoering van de Wmo heeft de gemeente de Wmo-risico's geïnventariseerd en mede op basis daarvan een begroting opgesteld. De gemeentelijke bestedingen komen in grote mate overeen met de begrote bedragen in 2007 en 2008 en de gemeente heeft een reserve opgebouwd van € 11,3 miljoen. Gezien het karakter van de openeinderegeling is de hoogte van de reserve verdedigbaar. Daarbij maakt de rekenkamer als kanttekening dat in 2008 een kwart (circa € 14 miljoen) van het budget (€ 62,7 miljoen) dat de gemeente van het Rijk voor huishoudelijke hulp ontvangt, niet is besteed aan huishoudelijke hulp.

De rekenkamer is van oordeel dat de gemeente voorafgaand en tijdens de invoering van de Wmo onvoldoende maatregelen heeft getroffen, waardoor zij (financiële) risico's liep en nog steeds loopt. De rekenkamer onderscheidt daarbij risico's die samenhangen met de overgangperiode en risico's die ook effect hebben voor de toekomst.

### *Risico's die samenhangen met de overgangperiode*

Het college heeft het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) een jaar te laat, maar met terugwerkende kracht, gemandateerd om indicaties te stellen. Bij juridische geschillen over bijvoorbeeld het afwijzen van een hulpvraag had deze tekortkoming in het nadeel van de gemeente kunnen werken. In de praktijk heeft zich dit overigens niet voorgedaan.

Daarnaast heeft het Zorgkantoor Agis in juni 2009 nog geen accountantsverklaring verstrekt bij de eindafrekening Pgb's 2007 met een kostentotaal van € 4,5 miljoen. De controle op dit kostentotaal vindt met een lagere mate van betrouwbaarheid en nauwkeurigheid plaats, waardoor de gemeente minder zekerheid heeft of het uitbetaalde Pgb-bedrag (zoals opgenomen in de eindafrekening) rechtmatig is besteed. Dit probleem blijft tot het jaar 2007 beperkt. Vanaf 2008 verzorgt DZS de betalingen van de Pgb's zelf, waardoor het vaststellen van de rechtmatigheid van de kosten wel in overeenstemming met - de normen van de gemeente Amsterdam - plaatsvindt.

### *Risico's met effect voor de toekomst*

De gemeente heeft bij de indicatiestelling gekozen voor het Amsterdamse model. Hierbij kunnen cliënten zich rechtstreeks melden bij de zorgleverancier van hun keuze. In dit model voert de zorgleverancier zelf een intake uit, die uitmondt in een zogenaamde pre-indicatie. In de meeste gevallen (72%) formaliseert CIZ de pre-indicatie zonder zelf nog een zelfstandig onderzoek uit te voeren. Steekproefsgewijs voert het CIZ controle uit op de pre-indicaties. Gelet op het financiële belang dat de zorgleveranciers hierbij hebben, bestaat het risico dat de zorgleveranciers meer uren en zwaardere zorg pre-indiceren dan noodzakelijk is. Meer uren en zwaardere zorg betekenen voor de gemeente Amsterdam dat

zij hogere kosten in rekening gebracht krijgt. De rekenkamer is van oordeel dat de gemeente periodiek moet onderzoeken of CIZ zijn controles op de pre-indicaties goed uitvoert.

De gemeente heeft CIZ verzocht om de uren huishoudelijk hulp wel in de indicatie aan te geven, maar daarbij geen onderscheid te maken in de zorgzwaarte (HBH1 of HBH2). Hierdoor ontstaat er voor de zorgleveranciers de ruimte om zelf te bepalen welke zorgzwaarte zij verlenen en bij de gemeente in rekening brengen. In 2008 declareerden zorgleveranciers 81% van de gemaakte uren op het duurdere niveau huishoudelijke hulp HBH2. Landelijk declareerden zorgleveranciers ongeveer 31% HBH2. Om de controle op de besteding van de publieke middelen te verbeteren is de rekenkamer van oordeel dat het CIZ bij de indicatiestelling helder in het indicatiebesluit moet aangeven of er sprake is van HBH1 of HBH2. Wanneer de zorgleveranciers in Amsterdam in overeenstemming met het landelijk beeld zouden leveren, zou de gemeente dit jaarlijks tussen de € 5,7 miljoen en € 7,7 miljoen aan kosten van huishoudelijke hulp voor zorg in natura (Zin) schelen. Er heeft nog geen onderzoek plaatsgevonden naar de oorzaken waarom de gemeente zoveel afwijkt van het landelijke beeld.

Ook loopt de gemeente financiële risico's doordat een deel van de Wmo-taak wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Centraal Administratie Kantoor (CAK). In het geval dat de budgethouder de salarisadministratie heeft uitbesteed aan de SVB accepteert DZS de jaaropgave 2008 van de SVB als verantwoordingsdocument, waardoor budgethouders zich minder uitgebreid hoeven te verantwoorden richting DZS. DZS heeft echter geen inzicht in de wijze waarop en de diepgang waarmee de SVB de besteding van de Pgb's controleert. Hierdoor heeft de gemeente minder zekerheid over de rechtmatigheid van de uitbetaalde Pgb's aan de betreffende budgethouders, dan wanneer DZS zelf zou controleren.

Het CAK int voor de gemeente de eigen bijdrage van alle cliënten die gebruik maken van de Wmo, maar geeft de gemeente geen inzicht in de hoogte van de te vorderen eigen bijdrage per budgethouder en de eventuele achterstanden in het betalen van de eigen bijdragen door de budgethouder. Hierdoor kan de gemeente geen sancties toepassen als een budgethouder zijn betalingsverplichting niet nakomt. De niet geïnde eigen bijdragen komen ten laste van de gemeente Amsterdam.

### **7.3 Conclusie III: Om Pgb's te gebruiken moeten cliënten veel drempels overwinnen**

De Wmo verplicht de gemeente de burger de keuze te bieden tussen Zin en Pgb. Hoewel de gemeente vanuit het cliëntenperspectief gezien het proces rondom het aanvragen van een Pgb, het indiceren, het toekennen en het verantwoorden op onderdelen goed heeft georganiseerd, concludeert de rekenkamer dat de gemeente extra drempels heeft opgeworpen voor cliënten die kiezen voor een Pgb ten opzichte van cliënten die kiezen voor Zin.

De rekenkamer is positief over:

- dat de hoogte van de verstrekte Pgb-vergoedingen en de eigen bijdragen in 2007 en 2008 ten opzichte van de AWBZ niet zijn verslechterd. Een Pgb-houder houdt, net zoals onder de AWBZ, altijd iets over van een toegekende Pgb. Voor 2009 heeft Amsterdam echter de Pgb's niet geïndexeerd, terwijl dit binnen de AWBZ wel gebeurde(3,9%);
- de telefonische bereikbaarheid van de gemeente;
- het gratis beschikbaar stellen door de gemeente van faciliteiten van de SVB bij de ondersteuning van het Pgb-beheer;
- de informatie die de gemeente aan budgethouders verstrekt over de verantwoordingsplicht.

De rekenkamer concludeert echter ook dat de Wmo-verordening, de nadere regels en de beleidsregels in de praktijk drempelverhogend uitpakken voor budgethouders.

Budgethouders worden geconfronteerd met grotere administratieve lasten dan cliënten met Zin. Pgb's zijn hierdoor geen gelijk alternatief voor Zin. Dit heeft de volgende oorzaken:

- de aanvraagprocedure voor Pgb-houders is klantvriendelijker dan voor cliënten die Zin ontvangen;
- de doorlooptijden voor een Pgb-houder zijn voor Pgb-houders veel langer dan die voor cliënten die Zin ontvangen;
- de Pgb-vergoeding is niet gebaseerd op de werkelijke geïndiceerde zorg, maar op basis van een klasse-indeling in uren en één zorgniveau.

#### *Cliëntvriendelijke aanvraagprocedure*

De rekenkamer is van oordeel dat de mondelinge voorlichting van de Loketten Zorg en Samenleven, de Wmo-Helpdesk en het CIZ over Pgb's nog kan worden verbeterd. Ze lichten de cliënt onvoldoende voor over de voor- en nadelen van een Pgb en ze verwijzen cliënten onvoldoende naar beschikbare informatie in brochures en op websites. Wanneer potentiële budgethouders de website van DZS weten te vinden, treffen ze daar geen informatie aan over de verantwoordingstermijnen en over de gratis ondersteuning van de SVB. Als een Pgb-houder dat wil kan hij of zij er voor kiezen dat de SVB de salarisadministratie voert en het loon doorbetaalt wanneer de zorgverlener ziek wordt. Bovendien hoeven deze budgethouders zich richting DZS minder uitgebreid te verantwoorden over de besteding van het Pgb.

#### *Lange doorlooptijden voor Pgb's*

In de Wmo-verordening heeft de gemeente Amsterdam vastgelegd dat het college van B&W binnen 8 weken beslist over de aanvraag voor huishoudelijke hulp. De termijn start bij de aanvraag en eindigt nadat zowel het CIZ een indicatiebesluit heeft genomen als DZS op basis van dit indicatiebesluit een besluit heeft genomen over de hoogte van het Pgb.

In 2008 ontving slechts 17% van de aanvragers binnen 8 weken een toekenningbeschikking van DZS. Bijna 38% van de aanvragers moest langer dan 17 weken op een toekenningbeschikking wachten. De rekenkamer vindt dit lang omdat de cliënt gedurende deze periode in (financiële) onzekerheid verkeert over het Pgb.

#### *Vergoeding niet gebaseerd op werkelijk geïndiceerde zorg*

De budgethouder ontvangt een Pgb gebaseerd op basis van het gemiddeld aantal uur binnen een klasse en niet op het aantal uur waarvoor zorg is geïndiceerd. Een budgethouder ontvangt bij klasse 3 bijvoorbeeld 5,5 uur per week. Dit is het gemiddelde van klasse 3, die een bandbreedte heeft van 4 tot 7 uur zorg per week. Hierdoor kan een budgethouder meer of minder uren ontvangen dan waarvoor zorgactiviteiten zijn benoemd. Daarnaast maakt de gemeente bij budgethouders geen verschil in de vergoeding tussen het goedkope uurtarief (HBH1) of het duurdere uurtarief (HBH2). Een cliënt krijgt € 17,34 per uur ongeacht of het gaat om licht schoonmaakwerk van het huis (HBH1) of het verzorgen van inwonende kinderen (HBH2). Het hanteren van één gemiddeld tarief voor budgethouders heeft als nadeel dat budgethouders die duurdere zorg nodig hebben, met het budget minder uren kunnen inkopen dan budgethouders die goedkopere zorg nodig hebben.

#### **7.4 Conclusie IV: Ondanks getroffen preventieve maatregelen, is het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik door een Pgb-houder groot**

De rekenkamer vindt het positief dat de gemeente *preventieve* maatregelen heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) met Pgb's tegen te gaan, waaronder:

- het via regelgeving vastleggen van de bestedingsvoorwaarden en de sanctiemogelijkheden;
- het vooraf informeren van (potentiële) budgethouders over de wijze van controle door DZS;
- het vaststellen van indicatiestellingsprocedures;
- het identificeren van de cliënt, zowel door CIZ als door DZS, het opvragen van een kopie van een bankafschrift van de budgethouder of gevolmachtigde en het opvragen van een kopie van een identiteitsbewijs, voor nieuwe cliënten vanaf medio 2008.

Ondanks de getroffen preventieve maatregelen is de rekenkamer van mening dat DZS het M&O-risico te weinig heeft onderkend. DZS heeft sinds de invoering van de Wmo nagelaten om M&O te signaleren en te bestrijden door:

- het uitvoeren van risicoanalyses om M&O-risico's in kaart te brengen;
- het opstellen van specifiek M&O-beleid binnen DZS;
- het opstellen van een fraudeprocedure;
- het beschikbaar stellen van capaciteit van DZS om mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik te onderzoeken;
- het structureel intern bij DZS bespreken van het onderwerp M&O en de verzamelde informatie toegankelijk beschikbaar te stellen aan de betrokken medewerkers;
- het ontbreken van voorschriften voor de toegestane hoogte van uurtarieven en reiskosten;
- het actief informeren van de (toekomstige) budgethouder over het sanctiebeleid en de uitsluitingsgronden van het Pgb.



Ook het huidige registratiesysteem voor Pgb's (ISA4ALL) is niet zodanig ingericht dat controles op misbruik en oneigenlijk gebruik efficiënt kunnen worden uitgevoerd:

- Het systeem beschikt slechts in beperkte mate over standaard signaleringslijsten, waardoor het niet geschikt is om de voortgang van de Pgb-processen te bewaken, waaronder de tijdige toekenning en vaststelling van Pgb's.
- Medewerkers kunnen geen nadere selecties maken uit het systeem om misbruik en oneigenlijk gebruik te op te sporen, bijvoorbeeld ten aanzien van ingeschakelde bemiddelingsbureaus.
- De mogelijkheden om flexibel en snel managementinformatie aan het systeem te ontfemen zijn beperkt.

Verder signaleerde de rekenkamer tekortkomingen in de aandacht voor de risico's van bemiddelingsbureau's en de uitvoering van het controle- en sanctiebeleid door DZS.

#### *Weinig aandacht voor risico's van bemiddelingsbureaus*

De kans op misbruik en oneigenlijk gebruik neemt toe wanneer bemiddelingsbureaus betrokken zijn bij Pgb's. De rekenkamer stelde vast dat DZS de Pgb-verantwoordingen over het jaar 2007 van bemiddelingsbureaus geen extra aandacht heeft gegeven. De rekenkamer concludeert dat tot juni 2009 ook de controle van de bemiddelingsbureaus over het verantwoordingsjaar 2008 niet de aandacht heeft gekregen, zoals door wethouder Vos in de commissievergadering van februari 2009 is aangegeven. Deze conclusie komt voort uit de constatering dat DZS, bij de start van de controle over het jaar 2008, geen volledig overzicht had van bemiddelingsbureaus en geen specifieke instructies aan de medewerkers heeft verstrekt over hoe zij de controle van bemiddelingsbureaus moeten oppakken. Tevens beschikt DZS niet over een overzicht van welke cliënten gebruik maken van welke bemiddelingsbureaus. Daarnaast kon DZS ons geen informatie verstrekken over in welke mate deze Pgb-houders zijn gecontroleerd. De rekenkamer constateerde bij de door haar uitgevoerde dossiercontroles dat de door bemiddelingsbureaus - namens de cliënt - ingezonden verantwoordingen niet altijd aan de daaraan te stellen eisen voldoen. Ook constateerde de rekenkamer dat het Pgb van in ieder geval één cliënt met een bemiddelingsbureau ambtshalve door DZS is vastgesteld. Dit betekent dat die cliënt zich geheel niet over 2008 hoefde te verantwoorden waardoor logischerwijs ook geen controle kan plaatsvinden.

#### *Tekortkomingen in de uitvoering van het controle- en sanctiebeleid*

Door het ontbreken van heldere interne controlevoorschriften 2007, waaronder voorschriften hoe om te gaan met ontbrekende en tegenstrijdige controle-informatie, is het risico van willekeur ontstaan in het toepassen van sancties. De rekenkamer constateert in een aantal gevallen dat DZS Pgb's niet naar beneden heeft bijgesteld en niet heeft teruggevorderd, terwijl de controle-informatie naar oordeel van de rekenkamer daartoe wel aanleiding gaf. Verder constateert de rekenkamer dat DZS zich coulant heeft opgesteld door bij 68 cliënten, die zich onvolledig hadden verantwoord over 2007, het definitieve Pgb (ongewijzigd) vast te stellen. Ontbrekende of tegenstrijdige verantwoordingsdocumenten rechtvaardigde volgens de rekenkamer dat de toegekende budgetten van deze 68 cliënten neerwaarts zouden zijn bijgesteld.

## **7.5 Conclusie V: De Pgb-waardebepaling en de eigenbijdrageregeling van Amsterdam wijkt op onderdelen af van die van de 3 andere grote gemeenten**

De situatie in de G4-gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht is zeer divers. Zij hebben allen verschillende Pgb-uurtarieven (Pgb-waarden die cliënten ontvangen) en uurtarieven voor de eigen bijdragen vastgesteld. Daarnaast zijn er verschillen in de systematiek van het bepalen van de omvang van de Pgb-waarde en de eigen bijdragen.

Geredeneerd vanuit het cliëntperspectief heeft de gemeente Amsterdam een gunstige eigenbijdrageregeling aangezien de cliënt tenminste € 4,74 per uur overhoudt van het Pgb-uurtarief (ongeacht de zorgzwaarte en het inkomen). In Den Haag is de eigenbijdrageregeling zo ingericht dat bij HBH2 de cliënt er per uur tenminste € 2,40 aan overhoudt. Rotterdam, Utrecht en Den Haag (bij HBH1) belasten het toegekende Pgb volledig weg via de verschuldigde eigen bijdrage, indien de Pgb-houder boven een bepaalde inkomensgrens uitkomt.

De rekenkamer constateert verder dat Amsterdam, net als Utrecht en bij cliënten in de AWBZ, voor het bepalen van het Pgb een klassenindeling hanteert. Hierdoor ontvangt de Pgb-houder geen budget op basis van het werkelijke aantal geïndiceerde uren zorg, maar op basis van het midden van de klasse, waarin het aantal geïndiceerde uren zich bevindt. Hierdoor krijgt de Pgb-houder maximaal 1,4 uur minder of 1,5 uur meer per week vergoed dan de te vergoeden uren volgens de geïndiceerde zorgactiviteiten. Rotterdam en Den Haag stellen het Pgb wel vast op basis van de werkelijk geïndiceerde uren.

Ook houdt Amsterdam bij het vaststellen van de Pgb-waarde geen rekening met de zorgzwaarte terwijl deze wel uit de indicierapportage kan worden afgeleid (HBH1, HBH2). Alle Pgb-houders ontvangen in Amsterdam hetzelfde uurtarief. Ook Rotterdam hanteert een uniform uurtarief ongeacht de zorgzwaarte. Den Haag en Utrecht hanteren bij de waardebeoordeling een uurtarief waarbij wel rekening wordt gehouden met de zorgzwaarte HBH1 en HBH2.

## **7.6 Aanbevelingen**

Op basis van bovenstaande conclusies komt de rekenkamer tot 10 aanbevelingen voor het college van Burgemeester en Wethouders. Deze aanbevelingen moeten geplaatst worden in het perspectief van een toename van het aantal Pgb's en het voornemen van DZS om zelfstandig een deel van de indicaties te gaan stellen.

1. Geef de gemeenteraad inzicht in de bestemming van de middelen vanuit het gemeentefonds voor de huishoudelijke hulp over de afgelopen jaren.
2. Doe onderzoek naar de oorzaken en achtergronden waarom de zorgleveranciers in Amsterdam zoveel meer zwaardere zorg leveren en declareren dan in de rest van Nederland.

3. Overweeg bij de indicatiestelling twee zwaartecategorieën huishoudelijke hulp (HBH1 en HBH2) in te voeren, waardoor naar verwachting besparingen kunnen worden gerealiseerd.
4. Maak met het CIZ duidelijke afspraken over de controlestrategie en controle-aanpak op de pre-indicaties van de zorgleveranciers en laat het CIZ zich over de controlebevindingen periodiek verantwoorden, zodat de gemeente zonodig de gemaakte afspraken kan bijstellen.
5. Maak met de SVB duidelijke afspraken over de controles op de besteding van de Pgb's en laat de SVB zich over de controlebevindingen periodiek verantwoorden, zodat de gemeente zonodig de gemaakte afspraken kan bijstellen.
6. Dring er bij het Ministerie van VWS op aan dat het CAK de gemeente inzicht gaat geven in de te vorderen en geïnde eigen bijdrage per budgethouder.
7. Verbeter de inrichting van het registratiesysteem voor Pgb's op de volgende punten:
  - a. het bewaken van de termijnen van een tijdige toekenning en vaststelling van Pgb's;
  - b. het selecteren en analyseren van gegevens om misbruik en oneigenlijk gebruik op te sporen, bijvoorbeeld om bemiddelingsbureaus te kunnen toetsen;
  - c. het snel en flexibel opleveren van managementinformatie over de voortgang van de processen.
8. Verbeter de klantvriendelijkheid van de Pgb-regeling op de volgende punten:
  - breng de looptijd terug tot maximaal 8 weken;
  - informeer (potentiële) budgethouders over de gratis dienstverlening door de SVB.
9. Verbeter het M&O-beleid en de uitvoering daarvan op de volgende punten:
  - a. Stel op basis van een uit te voeren risicoanalyse voor de Wmo-taak een specifiek M&O-beleid vast, stel een fraudeprocedure op, werkt dit uit in heldere werkinstructies voor de controle en de afwikkeling daarvan en stel de benodigde menscapaciteit af op de uit te voeren controlewerkzaamheden. Evalueer regelmatig of het beleid en de uitvoering nog aan de daaraan te stellen eisen voldoen en tref zonodig verbetermaatregelen.

- b. Neem maatregelen waarmee M&O door Pgb-houders kan worden voorkomen, zoals
    - het vaststellen van een regeling die er voor zorgt dat buitensporige hoge reiskosten en uurtarieven niet voor vergoeding in aanmerking komen;
    - het overmaken van een budget op een bankrekening van de budgethouder en niet op die van een bemiddelingsbureau of tussenpersoon;
    - het uitbreiden van de uitsluitingsgronden om een Pgb te kunnen weigeren bijvoorbeeld in het geval de betrokken aanvrager schulden heeft.
  - c. Laat alle budgethouders zich jaarlijks verantwoorden en stel niet van een deel van de budgethouders het Pbg ambtshalve vast zonder dat zij zich hebben verantwoord.
10. Analyseer de verschillen in tarieven en methoden van de G4-gemeenten om de Pgb-waarden en eigen bijdragen te bepalen en ga op basis hiervan na of het wenselijk is om de Amsterdamse regels aan te passen en communiceer dit met de gemeenteraad.

## 8 Bestuurlijke reactie en nawoord

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar conceptrapport op 17 augustus 2009 en verzocht het college van Burgemeester en Wethouders om op 1 september 2009 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Van het college ontving de rekenkamer op 1 september 2009, binnen de gestelde termijn, een bestuurlijke reactie.

### 8.1 Bestuurlijke reactie

Op 17 augustus jongstleden heeft u het rapport 'De Wmo in Amsterdam' verzonden aan het college van B&W en verzocht om een reactie op de conclusies en aanbevelingen.

In zijn vergadering van 25 augustus 2009 heeft het college van B&W de inhoud van het rapport besproken en zijn reactie daarop vastgesteld. Die reactie treft u bijgaand.

Uw constatering dat cliënten weinig hinder hebben ondervonden van de overgang van de hulp bij het huishouden naar de Wmo, dat de continuïteit van de dienstverlening aan zowel cliënten met zorg in natura als aan houders van een persoonsgebonden budget niet in het gedrang is gekomen én het feit dat de uitgaven binnen de begroting zijn gebleven, zijn voor het college een bevestiging van het gekozen beleid. Het rapport maakt ook zichtbaar dat bij de overname van de hulp bij het huishouden uit de awbz keuzes moesten worden gemaakt, waarbij verschillende beleidsuitgangspunten tegen elkaar zijn afgewogen. Het college heeft de prioriteit gegeven aan de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening én aan het beheersen van de grootste financiële en organisatorische risico's. Veel van uw bevindingen zijn daar een illustratie van.

Het college is van mening dat in de dilemma's die zich manifesteerden, de best mogelijke keuzes zijn gemaakt. De door u geconstateerde risico's ten opzichte van het totale budget en de totale organisatorische context, zijn dan ook gering te noemen.

Voor een meer uitgebreide reactie op uw rapport en op de door u geformuleerde aanbevelingen verwijs ik u naar de bijgaande bestuurlijke reactie.

**Bestuurlijke Reactie Rapport Rekenkamer 'De Wmo in Amsterdam, het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp'.**

*Vastgesteld door het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam op 25 augustus 2009.*

**De invoering van de Wmo in 2007, en daaraan gekoppeld de overname van een open eindregeling door de gemeente in de vorm van 50 miljoen euro, te besteden aan 2 miljoen uur hulp bij het huishouden aan 22.000 Amsterdammers, is soepel verlopen. Het gemeentebestuur heeft daarbij keuzes gemaakt, waarbij het de grootste risico's met prioriteit heeft opgepakt. En dat is een verstandige benadering**

gebleken. De zorg aan cliënten is op soepele wijze gecontinueerd, er heeft zich – anders dan in diverse andere gemeenten - geen aardverschuiving voorgedaan in het veld van aanbieders en de uitgaven zijn binnen de begroting gebleven. Ons college stelt tot zijn genoegen vast dat de Rekenkamer tot dezelfde conclusies komt. Ons college constateert dat het onderzoek van de Rekenkamer wel de spanningsvelden blootlegt, maar mist aandacht voor de afwegingen en bewuste keuzes die ons college daarin reeds bij de invoering van de Wmo heeft gemaakt. Het spanningsveld tussen de wens om uit de awbz overgenomen taken en werkwijzen grondig te herijken versus de noodzaak om de zorg aan kwetsbare burgers zo geruisloos mogelijk te continueren. Het spanningsveld tussen laagdrempeligheid bij het verstrekken van persoonsgebonden budgetten, met als doel het versterken van keuzevrijheid en zelfregie, versus de behoefte aan controle op de besteding van de middelen. Het spanningsveld tussen gemeentelijke beleidsvrijheid in de invulling van de Wmo en in de bestemming van de middelen versus de behoefte om gemeenten onderling of ten opzichte van het voormalige awbz-kader te vergelijken. Het spanningsveld, tenslotte, tussen het streven naar een slanke ambtelijke organisatie versus de dure wens om ‘overall’ grip op te hebben. Terugkijkend vindt ons college dat in deze complexe materie verstandige keuzes zijn gemaakt. Op basis van de ervaringen die bij de uitvoering worden opgedaan wordt gewerkt aan een stapsgewijze verdere verbetering en herijking. De bevindingen van de Rekenkamer zullen daarbij worden benut. In het hiernavolgende wordt nader ingegaan op het onderzoek van de Rekenkamer.

### **Inleiding**

De Amsterdamse Rekenkamer heeft uit de veelheid van Wmo-thema's het onderwerp hulp bij het huishouden (zorg in natura en Pgb) onder de loep genomen. Hulp bij het huishouden (hbh) is een taak die tot 2007 in de AWBZ was ondergebracht en met de invoering van de Wmo door gemeenten is overgenomen. Ons College kan zich vinden in deze keuze. Immers, het betrof een nieuwe taak voor de gemeente die in termen van budget, volume en aantal cliënten substantieel te noemen is. Het is een vorm van dienstverlening die zich richt op mensen in een kwetsbare situatie die genooddaakt zijn voor bepaalde zorg professionals in hun directe leefomgeving toe te laten. Bij de overname van een dergelijke taak moeten zorgvuldigheid en continuïteit voorop staan.

Ons College heeft dan ook met belangstelling kennis genomen van het onderzoeksrapport en constateert dat de Rekenkamer een aantal uitvoeringsaspecten grondig heeft uitgediept. Het onderzoek heeft een grote hoeveelheid gegevens en suggesties opgeleverd. Ons College zal de bevindingen gebruiken als input voor de verdere verbetering in de uitvoering van de dienstverlening en de optimalisering van de verantwoordings- en controleprocessen.

De Rekenkamer heeft ons College verzocht om te reageren op de conclusies en op de aanbevelingen die op basis daarvan zijn gedaan. Alvorens dat te doen hecht ons College eraan eerst kort in te gaan op de belangrijkste bestuurlijke uitgangspunten die voor de invoering van de Wmo zijn geformuleerd en die ten grondslag liggen aan de wijze waarop de overname

van de hulp bij het huishouden gestalte heeft gekregen. Meer uitgebreide informatie daaromtrent is te vinden in bijlage 1.

### **Bestuurlijke uitgangspunten en invoeringsstrategie**

De invoering van de Wmo in 2007 bracht voor de gemeente niet alleen een substantiële verbreding van het voorzieningenpakket voor kwetsbare burgers met zich mee, maar voegde in de vorm van hulp bij het huishouden tegelijkertijd een significant financieel risico toe. Met 2,5 miljoen zorguren per jaar, een budget van ca. 50 miljoen euro en zo'n 20.000 aanvragen per jaar was deze individuele voorziening meteen de omvangrijkste van de open eind regelingen binnen de Wmo-begroting.

Bij de invoering van de Wmo zijn het behoud van het niveau en de kwaliteit van de zorg en het zo goed mogelijk bedienen van de burger (toegankelijke voorzieningen; zo weinig mogelijk bureaucratie) belangrijke uitgangspunten geweest. Tegelijkertijd moesten, gezien het open eind karakter van de individuele voorzieningen, de financiële risico's beperkt blijven.

Gelet op het belang van de continuering van de dienstverlening aan de circa 22.000 cliënten, is voor de overname van de hulp bij het huishouden een scenario gekozen waarbij eerst de werkwijze en procedures uit de AWBZ zoveel mogelijk zijn overgenomen om daarna de verbetering en herijking op te pakken. Het was belangrijk eerst de uitvoering en de financiële risico's goed in de vingers te krijgen om daarna te kijken of aanpassingen van product en werkwijze wenselijk en mogelijk zijn.

De keuze voor een dergelijk scenario betekent dat ook de zwakke punten van de bestaande AWBZ-werkwijze werden overgenomen. Om dit tegen te gaan zijn de grootste financiële risico's reeds voor de daadwerkelijke overname in kaart gebracht en in een monitorsysteem ondergebracht. In het beheersen van de risico's is bovendien een prioritering aangebracht, waarbij de inkoop, levering en verantwoording van zorg in natura, de voorbereiding van de aanbesteding en het bijbehorende contractmanagement, en de uitbetaling van Pgb's met voorrang zijn opgepakt. Tegelijkertijd is er gelet en ingespeeld op zich voordoende ontwikkelingen en nieuwe risico's. Te denken valt daarbij aan bijvoorbeeld de verscherping van de controle op de leveranciers van zorg in natura en het bij nader inzien toch controleren van alle Pgb-houders over 2007.

### **Reactie op de conclusies van de Rekenkamer:**

Op grond van zijn bevindingen trekt de Rekenkamer de volgende conclusies:

#### **I Cliënten hebben weinig hinder ondervonden van de overgang van AWBZ naar Wmo**

Uit het rapport van de Rekenkamer blijkt dat is voldaan aan de voor de Wmo geformuleerde uitgangspunten om de dienstverlening aan de burger niet te laten lijden onder de overheveling van AWBZ naar Wmo en tegelijkertijd de kosten beheersbaar te houden. De overgang van de hbh naar de Wmo is vrijwel geruisloos verlopen, de dienstverlening aan

klanten (zowel zorg in natura als Pgb) is zonder grote problemen gecontinueerd en de uitgaven zijn binnen de begroting gebleven.

Ons College stelt vast dat de Raad eind december 2008 eenzelfde conclusie onderschreef: “de Hulp bij het Huishouden succesvol is overgenomen van het Rijk: cliënten hebben hun bestaande dienstverlening behouden, de aanbesteding heeft de leveranciers ruimte gegeven om kwaliteit te kunnen blijven leveren en de uitgaven voor dit onderdeel zijn binnen de begroting gebleven.”<sup>177</sup>

Wel merkt de Rekenkamer op dat de soepele overgang de gemeente in vergelijking met andere gemeenten in verhouding meer geld heeft gekost. De Rekenkamer stelt dat de gemeente door het niet sturen op de verhouding tussen hbh1 (alfahulp; gemiddeld tarief € 15,74) en hbh2 (huishoudelijke zorg plus ondersteuning bij regie; gemiddeld tarief € 21,53), een bedrag van 5,7 tot 7,7 miljoen meer heeft uitgegeven dan noodzakelijk.

Ons College onderschrijft deze opvatting niet. Bezuinigen door het niveau van de dienstverlening aan de burger te verlagen is nooit een uitgangspunt geweest. Sterker nog, in het programakkoord is de voorwaarde opgenomen dat mensen er door de overgang naar een ander stelsel niet op achteruit mochten gaan. Dat betekent dus ook dat de gemeente de dienstverlening aan een cliënt niet naar een ander niveau heeft willen omzetten.

Het is bekend dat bij de invoering van de Wmo, een groot aantal gemeenten heeft besloten om meer cliënten in plaats van hbh2 de goedkopere variant hbh1 te gaan leveren. Veel gemeenten zijn daar inmiddels van teruggekomen. Niet alleen kwamen zorgaanbieders in financiële problemen en zagen ze zich genoodzaakt hun werknemers te ontslaan om ze vervolgens weer als freelancer in te zetten, ook veel klanten zagen zich plots in de rol van werkgever geplaatst. De knelpunten die zich daardoor voordeden zijn aanleiding geweest voor de wetswijziging die onlangs is aangenomen. Daarin wordt geregeld dat vanaf 2010 een cliënt te allen tijde de keus geboden moet worden tussen ‘zorg in natura’ en ‘zorg niet in natura’ (Pgb of vergoeding voor alfahulp). Daarbij moet die cliënt zodanig geïnformeerd worden over de verschillende varianten dat hij/zij een weloverwogen afweging kan maken (‘informed consent’). Aanbieders mogen geen zorg in natura meer leveren door een alfahulp in te zetten en mogen bovendien geen werkgever-achtige taken meer vervullen voor deze categorie zorgverleners. Meer informatie over de wetswijziging en de consequenties ervan is te vinden in bijlage 2.

## **II De gemeente heeft sinds de invoering van de Wmo op onderdelen onvoldoende maatregelen getroffen om (financiële) risico’s te verminderen**

De Rekenkamer concludeert dat de bestedingen in grote mate overeenkomen met de begrote bedragen in 2007 en 2008 en dat de gemeente een acceptabele reserve heeft opgebouwd, maar plaatst wel de kanttekening dat de gemeente in 2008 van het Rijk 62,7 miljoen heeft ontvangen, waarvan een deel niet is besteed aan hulp bij het huishouden.

Ons College wijst erop dat hier géén sprake van geormerkte middelen, maar van een toevoeging aan het gemeentefonds in verband met de uitvoering van Wmo-taken. Het budget voor de uitvoering van Wmo-taken wordt jaarlijks in de gemeentebegroting opgenomen en is gebaseerd op reëel te verwachten kosten. Deze begroting wordt aan de Raad

---

<sup>177</sup> Kwaliteitsverbetering van individuele voorzieningen Wet maatschappelijk ontwikkeling 2009-2012, Gemeenteraad 17/18 december 2008.



voorgelegd. Het gaat daarbij niet alleen om hbh maar ook om talrijke andere Wmo-voorzieningen en activiteiten.

Ons College constateert met de Rekenkamer dat er wat betreft de aan het gemeentefonds toegevoegde middelen in verband met de Wmo een behoorlijk groot verschil bestaat tussen de jaren 2007 en 2008 (52 versus 68 miljoen). Dat wordt enerzijds veroorzaakt door indexeringen die met terugwerkende kracht in de uitkering zijn verwerkt (totaal 7 miljoen). Een andere reden voor dit verschil is gelegen het besluit van het Rijk om vanaf 2008 de uitkering in het gemeentefonds te baseren op de zogenoemde 'objectieve' verdeelsleutel, wat voor Amsterdam ten opzichte van de verdeling op basis van 'historische kosten hbh' die in 2007 gold, gunstig heeft uitgepakt.

Aangezien de uitgaven voor hbh reëel begroot waren en zelfs toevoegingen aan de reserve konden worden gedaan, was het niet nodig om in 2008 extra Wmo-middelen voor hbh aan te wenden. Gezien het open einde karakter van de voorziening hbh en de kans op kostenstijgingen in de toekomst is het vanzelfsprekend dat de wethouder zorg voor volgende jaren wel 'terugkomrecht' bij het College heeft. In 2008 was er dus geen verplichting, noch een noodzaak om de extra Wmo-middelen specifiek op hbh in te zetten. Ons College ziet het als een gezamenlijke opgave om kwetsbare groepen in de samenleving te ondersteunen; dat is een opgave die veel breder is dan hbh. Er is de laatste jaren veel geïnvesteerd in de versterking van de dienstverlening (loketontwikkeling en Ict) en preventie (jeugdzorg, ondersteuning mantelzorg, versterking welzijnsaanbod), maar ook in armoedebeleid, inburgering, toegankelijkheid en leefbaarheid.

De Rekenkamer concludeert voorts dat de sturing van de gemeente op de activiteiten van CIZ en zorgkantoor/Agis verbetering behoeft.

Zoals eerder gesteld impliceert de keuze om bij de overname van de hbh eerst in 2007 de werkwijze en procedures uit de AWBZ over te nemen, dat ook de zwakke punten van de bestaande AWBZ-werkwijze werden overgenomen. Inmiddels beperken de werkzaamheden van zorgkantoor/Agis zich nog tot zorgmiddeling en zijn de inkoop van zorg in natura en de uitbetaling van Pgb's volledig door de gemeente overgenomen. Met CIZ zijn – mede op basis van de in december 2008 besloten aanpassing van de beleidsregels - specifiekere afspraken gemaakt over de adequate toepassing van de Wmo-beleidsregels bij de indicatiestelling voor hbh. Dit maakt een scherpere sturing door de gemeente mogelijk.

De Rekenkamer stelt ook dat door het hanteren van het 'Amsterdamse model' (daartoe gemandateerde aanbieders doen 'pre-indicatie' die later door het CIZ geformaliseerd wordt) de sturing van de gemeente op de verhouding tussen hbh1 en hbh2 niet optimaal was. Ons College stelt daar tegenover dat het Amsterdamse model naar tevredenheid functioneert, onder andere omdat het een snelle levering van zorg aanzienlijk bevordert. Een dergelijke werkwijze vindt elders in het land veel navolging<sup>178</sup>. Het feit dat het CIZ steekproefsgewijs onderzoek doet naar de kwaliteit van de door aanbieders verrichte pre-indicaties, het gegeven dat DZS de declaraties van aanbieders maandelijks monitort én de constatering dat de

---

<sup>178</sup> Ook in de brief van staatssecretaris Bussemaker over de toekomst van de AWBZ (12 juni 2009) wordt aandacht besteed aan vergaande vereenvoudiging van de indicatiestelling, onder andere door CIZ-indicaties te baseren op de adviezen die door zorgprofessionals en zorgaanbieders worden opgesteld.

verhouding tussen hbh1 en hbh2 in de loop der jaren gelijk is gebleven, maken dat ons College concludeert dat er geen aanwijzingen zijn dat aanbieders niet prudent zijn omgegaan met deze materie.

Verder merkt de Rekenkamer het als een risico aan dat geen uitspraak kan worden gedaan over de rechtmatigheid van verklaringen van de SVB over de verantwoording van Pgb's. Tijdens de overname van de hbh door DZS is gekozen om eerst de grote risico's voor de dienstverlening en verantwoording met betrekking tot de circa 22.000 'natura' cliënten onder controle te krijgen, waardoor geen materiële controle op de uitvoering van de dienstverlening aan de circa 400 cliënten van de SVB heeft plaatsgevonden.

Tenslotte wordt het als een risico gezien dat het CAK geen opgaven doet van opgelegde, geïnde en nog verschuldigde eigen bijdragen per cliënt.

Ons College vindt dat de huidige informatievoorziening in de vorm van maandelijkse totaal overzichten van geïnde en nog uitstaande eigen bijdragen voor de gemeente toereikend is. Immers, het CAK is verantwoordelijk voor de inning van eigen bijdragen en voor het ondernemen van stappen richting cliënten als betaling uitblijft. De gemeente heeft er geen behoefte aan in die rol te gaan zitten.

Ons College is overigens van mening dat een veel groter probleem gelegen is in de moeilijke data-overdracht tussen DZS en het CAK waardoor soms forse vertraging in de inning optreedt en geeft er prioriteit aan om op dat punt een kwaliteitsslag te realiseren.

### **III Om Pgb's te gebruiken moeten cliënten veel drempels overwinnen**

De Rekenkamer is positief over de hoogte van het Pgb en de opgelegde eigen bijdragen. Wel wordt gesteld dat het Pgb in 2009 niet meeloopt in de AWBZ-indexering. Ons College wijst erop dat alleen in 2007 het AWBZ-tarief voor hbh als uitgangspunt is genomen, en dat in de jaren daarna in principe de gemiddelde tarieven na aanbesteding hbh als referentie golden. Immers, vanaf 2007 was de hbh geen onderdeel meer van de AWBZ.

Ons College stelt vast dat de Rekenkamer eveneens goed te spreken is over de telefonische bereikbaarheid van de gemeente, de beschikbaarheid van diensten van de SVB en de informatievoorziening over de verantwoording van het Pgb.

De Rekenkamer concludeert ook dat Pgb-houders ten opzichte van natura-clianten met extra drempels wordt geconfronteerd: de aanvraagprocedure is uitgebreider, de doorlooptijden zijn langer. Daarnaast kan het nadelig zijn dat het Pgb niet gebaseerd is op het absoluut aantal uren, maar op het gemiddelde van een klasse.

Het laatste punt is een logisch gevolg van de keuze voor het overnemen van de AWBZ-praktijk. De door de Rekenkamer geconstateerde nadelen van de klassenindeling worden door ons College onderkend. In de loop van 2010, bij de implementatie van de wetwijziging Wmo, zullen de indicatieregels voor hbh zodanig worden aangepast dat het volume in termen van absolute aantal uren worden aangegeven.

Ook de eerste twee punten (aanvraagprocedure en doorlooptijden) sluiten aan bij de toenmalige AWBZ-praktijk, maar kunnen voor gebruikers van zorg in natura gunstiger uitpakken. Dat heeft alles te maken met het feit dat het hier gaat om het uitkeren van geldbedragen, waardoor het van belang is gegevens van de aanvrager op te vragen en goed te checken. De ten opzichte van het AWBZ-formulier extra pagina in het aanvraagformulier houdt dan ook vooral verband met het feit dat, ten behoeve van de identificatie, een aantal aanvullende gegevens van de cliënt wordt opgevraagd.

Ons College is het met de Rekenkamer eens dat de doorlooptijden van het CIZ in het verleden te lang geweest. De wethouder Zorg heeft hier reeds in februari 2008 de Commissie Zorg in de Jaarrapportage klachten Wmo 2007 geïnformeerd. In de loop van 2008 heeft CIZ een aantal wijzigingen in haar organisatie en ondersteunende Ict doorgevoerd. DZS en CIZ hebben op basis daarvan nieuwe werkafspraken vastgelegd, onder andere over kortere doorlooptijden.. Dit najaar zal DZS de resultaten kunnen monitoren en zo nodig bijsturen.

Ook de voorlichting over het Wmo-aanbod en de informatie over aanvraag- en toewijzingsprocedures kunnen verbeterd worden. Mede naar aanleiding van bevindingen van de Rekenkamer zijn en worden diverse verbeteracties uitgevoerd. Specifiek voor het Pgb geldt dat een extra inspanning zal worden gepleegd om alle ins en outs (rechten én plichten) actiever onder de aandacht te brengen. Ook de mogelijkheid gebruik te kunnen maken van de diensten van de SVB zal nadrukkelijker aan de orde worden gesteld. Inmiddels is de website op dit punt aangepast.<sup>179</sup> In de brochure over het Pgb zal duidelijke informatie over de dienstverlening van de SVB worden toegevoegd en ook intermediairen zullen hierover actief worden geïnformeerd.

#### **IV Ondanks getroffen preventieve maatregelen is het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik door een Pgb-houder groot**

De Rekenkamer vindt het positief dat de gemeente preventieve maatregelen heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan, zoals het vastleggen van bestedingsvoorwaarden en sanctiemogelijkheden in de regelgeving, adequate informatievoorziening over verantwoording en controle, en het identificeren van de cliënt. Tegelijkertijd vindt zij dat het M&O-risico te weinig is onderkend

Bij het opstellen van de Wmo-verordening en de daarbij behorende beleidsregels is een belangrijk uitgangspunt geweest dat mensen in principe de keuze moeten hebben tussen verstrekking in natura of een Pgb, en niet op voorhand mogen worden uitgesloten van de mogelijkheid een Pgb aan te vragen. Dat betekent dat hooguit achteraf kan worden vastgesteld of iemand met een Pgb kan omgaan, dan wel verkeerde bedoelingen heeft gehad. Dat heeft ertoe geleid dat is besloten om van iedereen die in 2007 een Pgb ontvangen heeft, de verantwoording te laten controleren. De Rekenkamer stelt dat dat contrair is aan de eerdere beslissing om € 5000 als verantwoordingsvrij bedrag aan te merken en slechts steekproefsgewijze controles te doen (zie bijlage 1 onder 'Keuzes ten aanzien van hulp bij het huishouden'). Een belangrijke reden om toch eenmalig voor een totale verantwoording te

---

<sup>179</sup> [http://www.zorgensamenleven.amsterdam.nl/producten\\_en/superlinks/uw\\_voorzieningen/hulp\\_bij\\_het](http://www.zorgensamenleven.amsterdam.nl/producten_en/superlinks/uw_voorzieningen/hulp_bij_het)

kiezen was gelegen in het feit dat het verstrekken van een Pgb voor hbh in 2007 nieuw was voor de gemeente, plus het feit dat ervoor gekozen was om de uitsluitingbepalingen voor het Pgb tot een minimum te beperken. Dat maakte controle aan de achterkant des te relevanter. Overigens bleek dat bij de verantwoordingen over 2007 slechts in 6% van de gevallen sprake was van ongeregelheden. Er is bewust gekozen voor een coulante houding bij de vaststelling en het terugvorderen, maar cliënten is er tegelijkertijd nadrukkelijk op gewezen dat in 2008 de gemeente strenger zou controleren.

Bij diezelfde controle van de verantwoording over in 2007 verstrekte Pgb's werd medio 2008 duidelijk dat zich op het gebied van Pgb's ook bemiddelingsbureaus manifesteerden waaronder zich mogelijk ook malafide bureaus konden bevinden. Vanaf dat moment zijn DZS-medewerkers daar alerter op geworden en registraties gaan bijhouden. Overigens bleek het aantal bureaus waar een dergelijk vermoeden speelde gering en op de totale begroting slechts een klein risico. Tegelijkertijd moet de aanpak van mogelijke fraude zorgvuldig en prudent plaatsvinden; er moet een redelijk vermoeden zijn van misbruik of oneigenlijk gebruik en volgens vaste, toetsbare en juridisch verantwoorde procedures worden gewerkt door daartoe opgeleide vakmensen. Om dit op te bouwen is DZS in 2009 gestart met de ontwikkeling van het M&O beleid. Vooruitlopend op de vaststelling van dit beleid en de implementatie ervan, zal DZS een onafhankelijk accountantsbureau de opdracht geven om op de verantwoording 2008 van cliënten die gebruik maken van een bemiddelingsbureau een extra controle uit te voeren en daarbij te focussen op mogelijke aanwijzingen voor malafide gedrag en het doen van aanbevelingen ter voorkoming ervan. Op deze wijze zal dan het M&O beleid mede ook vanuit de praktijk van de lopende dossiers worden ingevuld.

### **V de Waardebepaling Pgb en de eigen bijdrageregeling van Amsterdam wijkt op onderdelen af van die van de andere drie grote gemeenten**

Dat de waardebepaling van het Pgb en de eigenbijdrageregeling per gemeente kunnen verschillen is een logisch gevolg van de lokale beleidsvrijheid die gemeenten hebben voor de invulling van de Wmo. De wet schrijft wel voor dat gemeenten een Pgb moeten bieden als alternatief voor een individuele verstrekking in natura, maar niet de hoogte en de aan verstrekking van het Pgb te stellen voorwaarden.

In Amsterdam is er voor gekozen om in 2007 zo dicht mogelijk bij de AWBZ-regelgeving te blijven, met als gevolg dat:

- de hoogte in 2007 gelijk was aan 75% van het AWBZ-tarief + indexering;
- het midden van een klasse het uitgangspunt is voor de hoogte van het tarief;
- dat geen onderscheid gemaakt is naar zorgzwaarte (er is sprake van één Pgb tarief hbh, en dat is gebaseerd op hbh2);

Dat het Pgb-tarief in 2009 qua indexering niet meer meeloopt met de AWBZ, houdt verband met het feit dat de hbh inmiddels is aanbesteed en de tarieven na aanbesteding nu de basis vormen voor de hoogte van het Pgb-tarief. Met andere woorden: de hbh-tarieven volgen inmiddels een andere ontwikkeling dan de AWBZ-tarieven.

Ons College vindt dat voor zowel de hoogte van het Pgb als de eigen bijdrage regeling optimaal is aangesloten bij de AWBZ, en dat de in de andere grote steden vastgestelde regelingen niet per se beter of gunstiger uitpakken.

Wat wel speelt is dat de hoogte van het Pgb-tarief opnieuw bekeken zal gaan worden in het kader van de voorbereidingen voor de wetwijziging Wmo. De wetwijziging leidt er namelijk toe dat een vergoeding voor hbh1 en een Pgb in feite op één lijn worden gesteld. Ons College zal daarover tijdig met een voorstel aan de Raad komen.

### **Reactie op de aanbevelingen:**

#### **1. Geef de gemeenteraad inzicht in de bestemming van de middelen vanuit het gemeentefonds voor de hbh over de afgelopen jaren.**

De Wmo-middelen vormen onderdeel van de gemeentefondsuitkering aan de gemeente Amsterdam en zijn daarmee opgenomen in de algemene middelen. De uitgaven voor de Wmo worden in de begroting DZS geraamd en ten laste gebracht van die algemene middelen. Het college maakt in de begroting een integrale afweging van beschikbare middelen in relatie tot de reëel te verwachten kosten in verschillende beleidsdomeinen en prioriteiten en legt deze voor aan de Raad. Ook de uitgaven voor Wmo-voorzieningen vormen onderdeel van deze integrale afweging. De jaarrekening geeft inzicht in de begrote en gerealiseerde uitgaven voor alle beleidsdomeinen. Dit inzicht kan aanleiding zijn om in een volgende begroting bij te sturen.

Indien de Raad meer toelichting verlangt op de financiële systematiek zal ons college daar aandacht aan besteden

#### **2. Doe onderzoek naar de oorzaken en achtergronden waarom de zorgleveranciers in Amsterdam zoveel meer zwaardere zorg leveren en declareren dan in de rest van Nederland.**

De verhouding tussen hbh1 en hbh2 is in Amsterdam inderdaad heel anders dan in de rest van het land. Dat houdt ongetwijfeld verband met het feit dat in Amsterdam naar verhouding meer kwetsbare burgers wonen die niet goed in staat zijn om zelf regie te voeren. De gemeente Amsterdam heeft er bewust voor gekozen om bij de overgang van AWBZ naar Wmo niet te tornen aan kwaliteit en volume van de hbh die burgers ontvangen en had bovendien voldoende middelen om dat ook waar te maken. Gemeenten die zich geconfronteerd zagen met een ontoereikend budget hebben op dit punt hele andere keuzes moeten maken.

Ons College vindt het niet zinvol nu nog een uitgebreid onderzoek te starten naar de oorzaken en achtergronden van de afwijkende verhouding tussen hbh1 en hbh2 in Amsterdam in de afgelopen jaren. Temeer omdat per 1-1-2010 een wetwijziging van kracht wordt waardoor de burger ten principale de keuze heeft tussen zorg in natura (hbh2) en zorg niet in natura (vergoeding voor alfahulp of Pgb). Bij de implementatie van die wetwijziging zal overigens een monitor worden ingesteld om de ontwikkeling van de verhouding tussen hbh2, alpha-hulp en Pgb's in beeld te houden en op basis daarvan zal zo nodig nader onderzoek worden verricht.

**3. Overweeg bij de indicatiestelling twee zwaartecategorieën huishoudelijke hulp in te voeren. Waardoor naar verwachting besparingen kunnen worden gerealiseerd.**

Zoals gezegd maakt de wetwijziging Wmo per 1-1-2010 het mogelijk dat burgers altijd kunnen kiezen tussen een Pgb, hbh1 en hbh2, waardoor het alsnog maken van dit onderscheid bij de indicatiestelling niet zo zinvol is.

De wetwijziging maakt het wel noodzakelijk om de vergoedingen voor alfahulp (hbh1) en Pgb te stroomlijnen, omdat beide vanaf 2010 direct aan de cliënt – of diens zaakwaarnemer – moeten worden uitbetaald (zie ook bijlage 2).

**4. Maak met het CIZ duidelijke afspraken over de controlestrategie en controleaanpak op de pre-indicaties van zorgleveranciers en laat CIZ zich over de controlebevindingen periodiek verantwoorden, zodat de gemeente zo nodig de gemaakte afspraken kan bijstellen.**

Dergelijke afspraken zijn inmiddels gemaakt. Tot 1 januari 2009 hanteerde het CIZ de uit de AWBZ overgenomen regels en werkinstructies met betrekking tot de indicering voor hbh. Met het vaststellen van de nieuwe beleidsregels in december 2008 heeft de gemeente Amsterdam een eigen ‘Amsterdamse’ versie van de uitvoering van de hbh vastgesteld. Op basis van deze Beleidregels zijn in het voorjaar van 2009 nieuwe werkinstructies voor het CIZ opgesteld en verplicht gesteld. Dit najaar worden deze werkinstructies geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.

Op basis van de maandelijkse monitor en de twee maandelijkse kwaliteitstoets kan DZS bepalen in hoeverre CIZ deze werkinstructies navolgt en zo nodig bijsturen, conform de werkwijze die in het verleden ook bij de herijking van de Wvg is gevolgd.

**5. Maak met de SVB duidelijke afspraken over de controles op de besteding van de Pgb's en laat SVB zich over de controlebevindingen periodiek verantwoorden, zodat de gemeente zo nodig de gemaakte afspraken kan bijstellen.**

Met de SVB is reeds gesproken over de wens van de gemeente meer inzicht te hebben in de interne kwaliteitscontrole. De afspraken daarover zullen worden verwerkt in de opdrachtverlening vanaf 2010. Wel is het van belang dat de daarmee gemoeide administratieve belasting in relatie blijft staan tot het risico dat is gemoeid met de afhandeling van enkele honderden verantwoordingen.

Het SVB verzorgt voor de Pgb houder de administratie en geeft de gegevens en het BSN nummer door aan de belastingdienst. De SVB verzorgt feitelijk de verantwoording voor de cliënt. De cliënt blijft zelf verantwoordelijk voor de gegevens voor de verantwoording over het verantwoorde budget. Zolang cliënt noch belastingdienst zich beklagen over de werkzaamheden van het SVB heeft het SVB naar de mening van ons College zijn werkzaamheden correct uitgevoerd. DZS accepteert deze gegevens als verantwoording. Het SVB rapporteert per kwartaal aan DZS over aantal en aard van de werkzaamheden. Het SVB is ook onderdeel van het klachtenproject Wmo.

## **6. Dring er bij het ministerie op aan dat het CAK de gemeente inzicht gaat geven in de te vorderen en geïnde bijdrage per budgethouder**

Ons College vindt dat de huidige informatievoorziening in de vorm van maandelijks totaal overzichten van geïnde en nog uitstaande eigen bijdragen voor de gemeente toereikend is. Het kunnen beschikken over individuele gegevens per cliënt is met name relevant voor de instantie die verantwoordelijk is voor het opleggen van eigen bijdragen, en dat is het CAK. De voordelen van het opnemen van deze informatie in de gemeentelijke bestanden zou naar de mening van ons College niet opwegen tegen nadelen van de administratieve belasting van een dergelijke operatie.

Ons College is overigens van mening dat een veel groter probleem gelegen is in de moeilijke dataoverdracht tussen DZS en het CAK waardoor soms forse vertraging in de inning optreedt en geeft er prioriteit aan om op dat punt een kwaliteitsslag te realiseren.

## **7. Verbeter de inrichting van het registratiesysteem voor Pgb's op de volgende punten:**

- a. bewaking van termijnen van tijdige toekenning en vaststelling Pgb's**
- b. het selecteren en analyseren van gegevens om misbruik en oneigenlijk gebruik op te sporen**
- c. het snel en flexibel opleveren van managementinformatie over de voortgang van de processen**

De noodzaak om op genoemde punten aanpassingen te plegen in het registratiesysteem wordt door ons College onderschreven. Ingrijpen in productie-ict is een risicovol proces dat met de nodige waarborgen voor continuïteit en zorgvuldigheid moet worden opgepakt. Daarom heeft ons college in maart 2006 een meerjarig project gestart ter verbetering van de Wmo-ict, waarover de wethouder Zorg jaarlijks rapporteert. Kern van dit project is een stapsgewijze verbetering van de dienstverlening, zonder de continuïteit en de kwaliteit daarvan in gevaar te brengen.

De voorbereiding van de in het rekenkamerrapport genoemde aanpassingen is in het najaar van 2008 reeds door DZS in gang gezet. Naar verwachting zijn die aanpassingen medio 2010 operationeel. Tot die tijd zal aan bovengenoemde aspecten handmatig en dossiergewijs aandacht worden besteed, met het accent op de grotere risico's: nieuwe Pgb's, hoge Pgb's en bemiddelingsbureaus.

## **8. Verbeter de klantvriendelijkheid van de Pgb-regeling op de volgende punten:**

- a. breng de looptijd terug tot maximaal 8 weken**
- b. informeer de potentiële budgethouders over de gratis dienstverlening door de SVB**

De inzet van de afspraken tussen DZS en CIZ is dat de *doorlooptijd* van aanvraag tot verstrekking tot een maximum van 8 weken wordt beperkt. Naar huidig inzicht zal dit in de eerste helft van 2010 zijn gerealiseerd. Daarbij moet vanzelfsprekend wel de noodzakelijke zorgvuldigheid worden betracht (de aanvraag van de cliënt moet uiteraard wel volledig en in orde bevonden zijn). In het kader van de Wet Dwangsom die per 1 oktober ingaat, zal dit onderwerp in een breder verband ook aandacht krijgen.

De dienstverlening door de SVB zal actiever onder de aandacht worden gebracht. Zo wordt de informatiebrochure die het CIZ aan cliënten uitreikt op dit punt aangevuld. Intermediairen

(Wmo-helptdesk, loketmedewerkers, etc.) zullen extra worden geïnformeerd over de diensten van de SVB. De informatie op de website van de Dienst Zorg en samenleven is reeds aangepast (zie voetnoot 3 voor verwijzing naar de link).

## **9. Verbeter het M&O beleid**

- a. stel op basis van risicoanalyse een M&O beleid vast, stel fraude procedure op werk uit in werkinstructies etc. etc.**
- b. neem maatregelen waarmee M&O door Pgb-houders kan worden voorkomen, zoals:**
  - vaststellen regeling waardoor buitensporige reiskosten en uurtarieven niet voor vergoeding in aanmerking komen**
  - overmaken budget op bankrekening van budgethouder zelf**
  - uitbreiding uitsluitinggronden om Pgb te kunnen weigeren, bijvoorbeeld in geval betrokken aanvrager schulden heeft**
- c. laat alle budgethouders zich jaarlijks verantwoorden en stel niet van een deel van de budgethouders het Pgb ambtshalve vast zonder dat zij zich hebben verantwoord**

Ad a) Een M&O beleid wordt momenteel binnen DZS ontwikkeld als basis voor de implementatie van de fraudebestrijding. Belangrijke input voor dit beleid zal de analyse vormen door een onafhankelijk accountantskantoor van alle Pgb-dossiers waarbij sprake is van een bemiddelingsbureau. Deze analyse zal bovenop de reguliere controle van de verantwoording 2008 plaatsvinden.

Ad b) De kern van een Pgb is dat de cliënt zelf kan beslissen over omvang, prijs, kwaliteit en levering van de zorg. Het opleggen van beperkingen door de gemeente zal – naast een onevenredige toename van de administratieve lasten in vergelijking tot het risico – naar de mening van ons College drempels opwerpen en de cliënt naar een bepaalde vorm van zorg ‘dwingen’. Ons College is dan ook zeer terughoudend met het voorstellen van beperkingen zoals hier gesteld zolang niet inzichtelijk is om hoeveel cliënten het gaat en welk risico ermee gemoeid is. Ons College wil de bevindingen van het accountantskantoor genoemd onder a afwachten alvorens tot besluitvorming te komen over mogelijke uitbreiding van beperkingen zoals geadviseerd door de Rekenkamer.

Ad c) De ervaringen met totale controle op de Pgb-verantwoording 2007 maken dat ons College de keuze voor het controleren van een percentage van de verantwoordingen over 2008 en daarnaast te focussen op de grootste risico's, alleszins acceptabel vindt. Dit betekent dat de controle op de verantwoording van de Pgb houders met een Pgb onder de € 5.000 steekproefsgewijs zal plaatsvinden, waardoor meer aandacht kan worden gericht op de grote risico's, te weten: Pgb's boven de € 5.000, nieuwe cliënten en bemiddelingsbureaus. Naar de mening van ons College is dit de beste balans tussen optimale controle van de grootste risico's en het zoveel mogelijk beperken van de administratieve belasting voor de burger



## **10. Analyseer de verschillen in tarieven en methoden van de G4 gemeenten om Pgb-waarden en eigen bijdragen te bepalen en ga op basis hiervan na of het wenselijk is om de Amsterdamse regels aan te passen en communiceer dit met de gemeenteraad.**

In de aanloop naar de Wmo en in de afgelopen jaren heeft op gezette tijden uitwisseling plaats gevonden tussen de G4-gemeenten op allerlei aspecten van de uitvoering en beleidsontwikkeling Wmo. Voor de tarieven voor Pgb en eigen bijdragen is Amsterdam tot afgewogen keuzes gekomen, die op instemming van Raad en cliëntenorganisaties konden rekenen.

De Rekenkamer heeft inmiddels laten zien dat de G4 tot verschillende keuzes zijn gekomen ten aanzien van onder meer Pgb en eigen bijdrageregeling, maar dat is inherent aan de lokale beleidsvrijheid die door de Wmo aan gemeenten wordt gelaten. Wanneer de Raad behoefte heeft aan een meer gedetailleerde analyse van deze verschillen, dan kan ons College daaraan tegemoet komen.

De Pgb-regeling moet in het licht van de wetswijziging 'alfahulp' de komende tijd sowieso onder de loep genomen worden. Bij de ontwikkeling van wijzigingsvoorstellen zal ook de input en ervaring uit andere steden worden benut. Het vergelijkingsmateriaal dat de Rekenkamer heeft verzameld vormt daarvoor al een goede eerste basis.

Nieuwe voorstellen voor de Pgb-regeling zullen uiteraard aan de Raad worden voorgelegd.

### **Tot besluit**

Ons College is de Rekenkamer erkentelijk voor zijn inzet en voor het resultaat van zijn analyses. Bij de uitvoering en ontwikkeling van ingezette en voorgenomen verbeteracties zal gebruik worden gemaakt van de bevindingen van de Rekenkamer.

De hbh was een grote nieuwe taak die op de gemeente afkwam, maar tegelijkertijd één van de vele taken en activiteiten die de gemeente in het kader van de Wmo voor zijn rekening neemt. Op het moment van overname waren de belangrijkste keuzemogelijkheden, uitvoeringsopties en risico's in beeld. Op basis daarvan zijn, mede gelet op de vooraf geformuleerde bestuurlijke uitgangspunten, de best mogelijke keuzes gemaakt.

Ons College is van mening dat er veel is opgebouwd en ontwikkeld, dat burgers naar behoren zijn bediend en dat Amsterdamse aanbieders in staat zijn gesteld om een kwalitatief goed product te kunnen blijven leveren.

### **Bijlagen**

1. Bijlage 1 - Wettelijke context, invoeringsstrategie Wmo en keuzes ten aanzien van hbh.
2. Bijlage 2 - Toelichting op de wetswijziging Wmo ingaande 1-1-2010

(N.B. De rekenkamer heeft deze bijlagen opgenomen als bijlage 4 en 5 bij dit rapport)

## 8.2 Nawoord Rekenkamer Amsterdam

De rekenkamer dankt het college van Burgemeester en Wethouders voor haar uitgebreide reactie op het conceptrapport.

De rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de waardering van het bestuur voor het rapport. Het college constateert dat de Rekenkamer een aantal uitvoeringsaspecten grondig heeft uitgediept en dat het onderzoek een grote hoeveelheid gegevens en suggesties oplevert. Het college geeft aan deze bevindingen te gebruiken als input voor de verdere verbeterslag in de uitvoering van de dienstverlening en de optimalisering van de verantwoordings- en controleprocessen. De rekenkamer spreekt haar waardering uit voor de voortvarendheid waarmee het college uitvoering geeft aan enkele aanbevelingen. Zo heeft het college de voorlichting over de gratis dienstverlening door de SVB voor Pgb-houders inmiddels al op haar website verbeterd.

### 8.2.1 Nawoord naar aanleiding van reactie college op de aanbevelingen

Het college heeft uitgebreid gereageerd op de 10 aanbevelingen van de rekenkamer. De rekenkamer constateert dat het college 4 aanbevelingen volledig overneemt, 2 aanbevelingen overneemt als de gemeenteraad dit verzoekt, 1 aanbeveling deels overneemt en 3 aanbevelingen niet overneemt.

#### *Overgenomen aanbevelingen*

Het college neemt 4 aanbevelingen volledig over (aanbeveling 4, 5, 7 en 8). De rekenkamer maakt uit de reactie van het college op aanbeveling 5 op dat het college nog geen afspraken met de SVB heeft gemaakt over de periodieke verantwoording aangaande de controlebevindingen van de Pgb's op basis waarvan het college kan bijsturen.

#### *Over te nemen aanbevelingen op verzoek gemeenteraad*

Het college is bereid om twee aanbevelingen over huishoudelijke hulp (aanbeveling 1 en 10), over de bestemming van middelen vanuit het gemeentefonds en een onderzoek naar de verschillen tussen de vier gemeenten over te nemen als de gemeenteraad daarom verzoekt.

#### *Deels overgenomen aanbeveling*

De rekenkamer constateert dat het college aanbeveling 9 over het M&O-beleid deels overneemt. Het college geeft aan het M&O-beleid wel te zullen ontwikkelen, maar de rekenkamer constateert dat het college de besluitvorming over het uitbreiden van de beperkingsgronden van Pgb's wil uitstellen totdat het accountantsonderzoek naar de bemiddelingsbureaus is afgerond. De rekenkamer begrijpt dat het college de resultaten van dit onderzoek in haar beleid wil verwerken, maar wijst het college op de beperkte focus van dit accountantsonderzoek. De beperkingsgronden kunnen immers ook betrekking hebben op cliënten met een schuldverleden. Op dit aspect is het accountantsonderzoek niet gericht. Verder merkt de rekenkamer op dat het college niet ingaat op de aanbeveling van de rekenkamer dat alle Pgb-houders zich jaarlijks moeten verantwoorden. De rekenkamer hecht hieraan omdat uit het onderzoek is gebleken dat over 2007 bij 606 van de 1.270 Pgb-houders

het Pgb (gedeeltelijk) is teruggevorderd. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat slechts 45% van de Pgb-houders zich over het Pgb 2008 moet verantwoorden. Bovendien heeft het college aangegeven niet alle verantwoordingen te willen controleren. Gezien het hoge aantal terugvorderingen over 2007, rechtvaardigt dit volgens de rekenkamer een controle van alle Pgb-verantwoordingen, waarbij onderscheid wordt gemaakt in de intensiteit van de controle. Hierdoor is het mogelijk om van alle cliënten met een onderbesteding van het Pgb, het onderbestede deel van het Pgb terug te vorderen.

#### *Niet overgenomen aanbevelingen*

Het college neemt 3 aanbevelingen niet over (aanbeveling 2,3 en 6). Het college acht het niet zinvol om een uitgebreid onderzoek te starten naar de oorzaken en de achtergronden van de afwijkende verhoudingen tussen HBH1 en HBH2 in Amsterdam in 2007 en 2008 ten opzichte van het landelijke beeld (aanbeveling 2). Bovendien vindt het college het niet zinvol om bij de indicatiestelling twee zwaartecategorieën huishoudelijke hulp in te voeren (aanbeveling 3). Het college motiveert dit mede in verband met de aankomende inwerkingtreding van de wetwijziging per 1 januari 2010 waarbij de cliënt de keuze heeft tussen zorg in natura, een Pgb of een vergoeding voor een alfahulp. Het college gaat er naar mening van de rekenkamer daarbij ten onrechte vanuit dat een cliënt vrij kan kiezen tussen HBH1 en HBH2. Van een vrije keuze voor een zorgzwaarteniveau voor hulp is, op grond van de door het college toegezonden toelichting op de wetwijziging (zie bijlage 5), geen sprake. Het zwaarteniveau volgt uit de indicatie en is gebaseerd op de beperkingen van de cliënt. Alleen als CIZ de opdracht van het college krijgt om in haar indicatiebesluiten onderscheid te maken tussen HBH1 en HBH2, zullen zorgleveranciers hun te leveren zorg hier ook op moeten aanpassen. Uit de reactie van het college blijkt niet dat zij CIZ heeft opgedragen om in de indicaties onderscheid te maken tussen de verschillende zorgzwaarteniveaus.

Verder is het college van mening dat de huidige informatievoorziening door het CAK toereikend is en heeft zij vanwege de mogelijke administratieve belasting voor de gemeente geen behoefte aan de individuele gegevens per cliënt over de inning van de eigen bijdrage (aanbeveling 6). De rekenkamer benadrukt nog eens het belang van inzicht in de openstaande vorderingen op cliëntniveau, zodat de gemeente consequenties kan verbinden aan de wanbetaling van de eigen bijdrage. Bij een geautomatiseerde overdracht van gegevens tussen het CAK en de gemeente zal dit overigens naar mening van de rekenkamer niet leiden tot een zware administratieve belasting voor de gemeente, zoals door het college wordt verondersteld.

### 8.2.2 Overige opmerkingen

Het college geeft aan dat de rekenkamer in haar rapport spanningsvelden blootlegt, maar dat zij aandacht mist voor de afwegingen en bewuste keuzes die het college reeds bij de invoering van de Wmo heeft gemaakt. Het college onderscheidt daarbij 4 spanningsvelden.

De rekenkamer is van mening dat zij in haar rapport aandacht heeft besteed aan deze spanningsvelden, afwegingen en bewuste keuzes. De rekenkamer constateert dat het college het accent heeft gelegd op een soepele invoering van de Wmo, daartoe in staat gesteld door de relatief ruime rijksmiddelen, en minder aandacht heeft gehad voor mogelijke besparingen en scherpere controles.

In reactie op conclusie IV van de rekenkamer, over misbruik en oneigenlijk gebruik, geeft het college aan dat *alle* cliënten met een Pgb 2007 zijn gecontroleerd. De rekenkamer merkt hierover op dat de gemeente welliswaar de Pgb-verantwoordingen 2007 heeft gecontroleerd van 1.270 *nieuwe* Pgb-houders, maar dat zij de Pgb-verantwoordingen van de 897 *overgangsccliënten* niet heeft gecontroleerd.

Bovendien stelt het college dat bij de Pgb-verantwoordingen over 2007 slechts in 6% van de gevallen sprake was van “ongeregeldheden”. De rekenkamer is niet bekend met wat het college bedoelt met “onregelmatigheden”, maar wijst de gemeenteraad in dit verband op tabel 6.5 van dit rapport waaruit blijkt dat de gemeente bij 281 van de 1.270 Pgb-houders (22%) is overgegaan tot (gedeeltelijke) terugvordering van het Pgb omdat de verantwoording ontbrak, incompleet was of omdat het Pgb niet (volledig) was besteed aan huishoudelijke hulp. Ook dit feit onderstreept het belang dat alle Pgb-houders zich jaarlijks zouden moeten verantwoorden.

## **Bijlage 1 - Lijst van geraadpleegde personen**

### **CIZ**

|                    |  |
|--------------------|--|
| P. de Jong         | Controller CIZ district Noord-West         |
| H. van Klink       | Rayonmanager CIZ                           |
| Th. Van der Knijff | Applicatiebeheerder CIZ Landelijk Bureau   |
| H. Koelmans        | Districtdirecteur Noord-West CIZ           |
| Mevr. I. Korstjens | Bestuurssecretaris Raad van Bestuur CIZ    |
| J. Monteny         | Afdeling Informatiemanagement              |
| Mevr. K. de Roo    | Teammanager Maatschappelijke ondersteuning |
| Mevr. S. Vis       | Rayonmanager CIZ                           |

### **DZS**

|                       |  |
|-----------------------|--|
| K. Deun               | Medewerker HBH                                   |
| O. de Haan            | Manager Uitvoering                               |
| J.W. Hens             | Programmamanager Hulp bij het huishouden         |
| D. Konings            | Interim  |
| H. van Kordenoordt    | Projectleider Kennis beheer                      |
| R. Mansvelder         | Medewerker klachten en kwaliteit                 |
| V. van der Meer       | Financieel adviseur                              |
| S. Oudshoorn          | Senior medewerker HBH en coördinator             |
| Mevr. S. Scheeringa   | Projectleider en accountmanager HBH leveranciers |
| M. Schneijder         | Projectleider en accountmanager                  |
| Mevr. R. Schot        | Medewerker Hulp bij het huishouden               |
| E. van der Steenhoven | Strategisch adviseur                             |
| Mevr. E. Tak          | Projectleider klachten en kwaliteit              |
| F. Veldstra           | Senior jurist                                    |
| Mevr. E. Wesdijk      | Teamleider Financiën                             |

### **Raadsleden**

|                       |                      |
|-----------------------|----------------------|
| Mevr. C. Boelhouwer   | Raadslid SP          |
| Mevr. J. Bos          | Raadslid PvdA        |
| Dhr. E. van der Burg  | Raadslid VVD         |
| Mevr. M. van Doornick | Raadslid Groen Links |
| Dhr. H. Korff         | Raadslid D66         |

### **Zorgkantoor Agis**

|              |                           |
|--------------|---------------------------|
| T. de Greef  | Medewerker Internal Audit |
| R. van Lubek | Medewerker Internal Audit |

### **Overige organisaties**

|                          |  |
|--------------------------|--|
| Mevr. C. van Capelleveen | Cliëntenvereniging Per Saldo   |
| Mevr. M. Devilee         | CAK  |
| T. Eijpe                 | SVB, Pgb Servicecentrum  |
| Mevr. C. Huigsloot       | Hoofd afdeling Bezwaar en Beroep, dienst Wonen   |
| Mevr. B. Kamp            | Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam  |
| A. Koerts                | Beleidsadviseur Wmo Utrecht, Keizers c.s. beleid en management   |
| Mevr. C. Krijnen         | Gemeente Breda   |
| T. van der Linden        | Wmo-kantoor  |
| B. van der Meijden       | VNG  |
| Mevr. J. van Niel        | ZENC, Kafkabrigade   |
| F. van der Pas           | Cliëntenvereniging Per Saldo   |
| Mevr. L. Randag          | APCP, lid Wmo-klankbordgroep   |
| Mevr. G. Schepers        | Bestuursdienst Amsterdam   |
| P. Schuttel              | Ministerie van VWS   |
| Mr. Dr. M.F. Vermaat     | Advocaat   |
| Mr. R.O. Vos             | Hoofd projectbureau onderzoeksopdrachten audit- en beheersingsvraagstukken, Directie begrotingszaken Ministerie van Financiën          |
| Mevr. J. van Vugt        | Senior beleidsmedewerker Dienst SZW Den Haag   |
| Mevr. B. Wapstra         | SGBO   |
| Mevr. C. Warmerdam       | Beleidsmedewerker DMO afdeling SZW Utrecht   |
| Mevr. L. Weel            | Stichting Gehandicaptenoverleg Amsterdam   |
| L. Wijnbergen            | Gemeentelijke Ombudsman  |
| Mevr. E. Wijngaarde      | Dienst Maatschappelijke Ondersteuning (DMO) Amsterdam  |
| M. Wilbrink              | SVB, Pgb Servicecentrum  |
| Drs. Ing. R.J. Witte     | Senior beleidsadviseur, Afdeling Bekostiging, Besturing en beheer Europese middelen, Directie Begrotingszaken Ministerie van Financiën |

## Bijlage 2 - Verantwoording bestandsonderzoek

De rekenkamer heeft in het onderzoek gebruik gemaakt van vier bestanden:

1. Bestand met Pgb-dossiers van DZS.
2. Bestand met teruggevorderde PGB-bugettten van DZS.
3. Bestand met AWBZ-overgangsccliënten van DZS.
4. Bestand met aanvragen en indicatiebesluiten van CIZ.

De rekenkamer heeft de informatie uit de bestanden mede gebruikt om te beoordelen hoe het toekenningsproces voor huishoudelijke hulp in de praktijk verloopt. De rekenkamer onderzocht hierbij het aantal cliënten met een Pgb voor huishoudelijke hulp, de gevolgen van de overgang van de AWBZ naar de Wmo voor AWBZ-overgangsccliënten met een Pgb, de doorlooptijden, resultaten van aanvragen voor huishoudelijke hulp, de ingezette indicatieprocedures en het totaal over 2007 teruggevorderde bedrag van Pgb-houders. Hierna gaan we in op elk van de in het onderzoek gebruikte bestanden.

### ***B1. Bestand met Pgb-dossiers van DZS***

De rekenkamer heeft op 22 januari 2009 van DZS een bestand op basis van de ingevoerde gegevens in ISA4ALL ontvangen. Het betrof hier de derde versie van het bestand met Pgb-dossiers, nadat de rekenkamer op 8 oktober 2008 voor het eerst de informatie had opgevraagd. De rekenkamer heeft op basis van een eerste bestandsanalyse, met daaraan gekoppeld een dossieronderzoek vastgesteld dat de eerdere versies van het bestand een deel van de gevraagde informatie of foutieve informatie bevatten.

Het op 22 januari 2009 aangeleverde bestand bevatte in totaal 7.629 dossiers. De rekenkamer heeft uit dit bestand in totaal 2.860 dossiers verwijderd om de kwaliteit van het bestand en daarmee de kwaliteit van de onderzoeksbevindingen te verbeteren. In tabel B2.1 is aangegeven om welke reden dossiers zijn verwijderd.

*Tabel B2.1 - Reden voor verwijdering van dossiers*

| <b>Reden</b>                                    | <b>abs.</b> | <b>%</b> |
|---|-------------|----------|
| Dossiers 2009 of ingangsdatum 2009              | 1.867       | 65%      |
| Afgesloten dossiers - foutieve invoer (fase)    | 207         | 7%       |
| Niet in behandeling genomen dossiers (status)   | 421         | 15%      |
| Geen ingangsdatum                               | 58          | 2%       |
| Geen toegekend, vastgesteld en ontvangen bedrag | 274         | 10%      |
| Geen beschikkingsdatum                          | 33          | 1%       |
| Totaal verwijderde dossiers                     | 2.860       | 100%     |

Uit tabel B2.1. blijkt dat een 1.867 dossiers in het bestand betrekking hebben op 2009. De rekenkamer heeft haar onderzoek beperkt tot de jaren 2007 en 2008. Daarom zijn de dossiers uit 2009 of de dossiers met een ingangsdatum in 2009 uit het bestand verwijderd. Daarnaast bleek dat het bestand dossiers bevatten die foutief waren ingevoerd (7%) of niet in behandeling waren genomen (15%). Ook deze dossiers zijn uit het aangeleverde bestand verwijderd.

Tenslotte heeft de rekenkamer die dossiers waar geen ingangsdatum of beschikkingsdatum was ingevuld, of waar geen toegekend, vastgesteld of ontvangen bedrag was ingevuld uit het bestand verwijderd (13% van de verwijderde dossiers).

Uiteindelijk heeft de rekenkamer in haar analyse gebruik gemaakt van 4.729 dossiers. Uit de bestandsanalyse bleek dat er per cliënt meerdere dossiers in het bestand aanwezig waren. In tabel B2.2 is aangegeven hoeveel dossiers en cliënten het bestand bevat.

*Tabel B2.2 - Aantal dossiers per cliënt, aantal cliënten en totaal aantal dossiers in Pgb-bestand DZS*

| Aantal dossiers per cliënt | Totaal aantal cliënten |      | Totaal aantal dossiers |      |
|----------------------------|------------------------|------|------------------------|------|
|                            | abs.                   | %    | abs.                   | %    |
| 1                          | 1.277                  | 45%  | 1.277                  | 27%  |
| 2                          | 1.224                  | 43%  | 2.448                  | 51%  |
| 3                          | 316                    | 11%  | 948                    | 20%  |
| 4                          | 19                     | 1%   | 76                     | 2%   |
| 5                          | 4                      | 0%   | 20                     | 0%   |
| Totaal                     | 2.840                  | 100% | 4.769                  | 100% |

Het PGB-bestand van DZS bevat in totaal 2.840 cliënten die in 2007 of 2008 een Pgb hebben ontvangen. Het bestand bevat informatie over de cliënt (leeftijd, geslacht), het dossiernummer, de beschikkingsdatum, de ingangsdatum en einddatum de data waarop verzoeken om verantwoordingsinformatie zijn uitgestuurd en de datum van de eindbeschikking. Tevens bevat het bestand informatie over toegekende, vastgestelde en ontvangen bedragen, deze informatie bevat naar het oordeel van de rekenkamer te veel onvolkomenheden om zinvol te gebruiken. De rekenkamer heeft daarom gebruik gemaakt van het vorderingenbestand van de financiële administratie van DZS.

### ***B2. Bestand teruggevorderde Pgb's over het jaar 2007 van DZS***

De rekenkamer heeft op 29 april 2009 een bestand van DZS ontvangen waarbij de teruggevorderde Pgb's tot en met 26 februari 2009 zijn opgenomen. In totaal hebben 606 terugvorderingen betrekking op het jaar 2007. Het bestand bevat informatie over de cliëntnaam, het dossiernummer, het burger service nummer (BSNR), de reden van terugvordering, het terug te vorderen bedrag en de datum van de eindbeschikking.

### ***B3. Bestand met AWBZ-overgangsccliënten van DZS***

De rekenkamer heeft op 12 mei 2009 van DZS een bestand ontvangen met daarin 897 AWBZ-overgangsccliënten met een Pgb. Dit bestand bevatte naast persoonskenmerken (bsnnummer, leeftijd en geslacht), ook informatie over de indiening van aanvragen voor een Pgb in het kader van de Wmo, de einddatum van de AWBZ-beschikking, en de in het kader van de AWBZ geïndiceerde klasse voor huishoudelijke hulp. De rekenkamer heeft dit bestand gebruikt om specifieke analyses te maken voor overgangsccliënten, bijvoorbeeld over de aanvraagprocedure.



#### **B4. Bestand met aanvragen en indicatiebesluiten van CIZ**

De rekenkamer heeft van CIZ op 18 mei 2009 een databestand gehad met daarin alle dossiers die een aanvraag- of besluitdatum in 2008 hadden. Het CIZ was niet in staat om over 2007 een goed gevuld databestand te leveren. Als gevolg van de overgang naar een nieuw automatiseringssysteem kon CIZ alleen voor de tweede helft van 2007 informatie leveren voor de gemeente Amsterdam. De rekenkamer heeft daarop besloten om met betrekking tot het indicatieproces alleen de gegevens over 2008 te presenteren.

In tabel B2.3 is aangegeven hoeveel dossiers en cliënten het bestand van CIZ bevat.

*Tabel B2.3 - Aantal dossiers per cliënt, aantal cliënten en totaal aantal dossiers in CIZ-bestand*

| Aantal dossiers per cliënt | Totaal aantal cliënten |      | Totaal aantal dossiers |      |
|----------------------------|------------------------|------|------------------------|------|
|                            | abs.                   | %    | abs.                   | %    |
| 1                          | 16.050                 | 73%  | 16.050                 | 53%  |
| 2                          | 4.226                  | 19%  | 8.452                  | 28%  |
| 3                          | 1.140                  | 5%   | 3.420                  | 11%  |
| 4                          | 346                    | 2%   | 1.384                  | 5%   |
| 5                          | 105                    | 0%   | 525                    | 2%   |
| 6                          | 36                     | 0%   | 216                    | 1%   |
| 7                          | 15                     | 0%   | 105                    | 0%   |
| 8                          | 2                      | 0%   | 16                     | 0%   |
| 9                          | 3                      | 0%   | 27                     | 0%   |
| Totaal                     | 21.923                 | 100% | 30.195                 | 100% |

In het bestand zijn zowel afgesloten, afgebroken of vervallen indicatietrajecten opgenomen. Het bestand bevat 30.195 dossiers en 21.923 unieke cliënten (vastgesteld op basis van AZR-nummer). Van alle cliënten heeft 73% in 2008 een dossier, bij 27% van de cliënten zijn meerdere dossiers aangetroffen.

*Tabel B2.4 – Aantal dossiers per cliënt, aantal cliënten en totaal aantal dossiers in Pgb-bestand*

| Soort indicaties                               | Totaal aantal dossiers |      |
|--|------------------------|------|
|  | abs.                   | %    |
| Voortijdig beëindigd (vervallen of afgebroken) | 5.242                  | 17%  |
| Indicatie voor huishoudelijke hulp             | 14.621                 | 48%  |
| Indicatie voor andere Wmo-voorziening          | 10.332                 | 35%  |
| Totaal   | 30.195                 | 100% |

Tabel B2.4 laat zien dat van alle 30.195 dossiers er 14.621 betrekking hebben op een indicatie voor huishoudelijke hulp (48%).

Het CIZ bestand bevat de onder andere volgende door de rekenkamer gebruikte informatie:

- Persoonskenmerken: bsn (onvolledig), azr-nummer, geboortedatum, geslacht
- Aanvraagdatum voor indicatie
- Datum indicatiebesluit
- Ingangsdatum besluit
- Einddatum besluit
- Leveringsvorm (zorg in natura, Pgb)
- Status van de aanvraag
- Gevolgde indicatieprocedure
- Aantal geïndiceerde uren
- Reden voortijdige beëindiging

### Bijlage 3 - Afkortingen en begrippen

|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>AO/IC</b>              | Administratieve Organisatie en Interne Controle  |
| <b>AOV</b>                | Aanvullend Openbaar Vervoer  |
| <b>AWBZ</b>               | De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is een volksverzekering voor ziektekostenrisico's. Iedereen die in Nederland woont of werkt is ervoor verzekerd en heeft recht op vergoeding van de AWBZ-zorg. De AWBZ dekt zware geneeskundige risico's die niet onder de zorgverzekeringen vallen. Het gaat om medische kosten die door vrijwel niemand op te brengen zijn. De huishoudelijke verzorging is per 1 januari 2007 overgegaan uit de AWBZ naar de Wmo. |
| <b>Budgethouder</b>       | Persoon aan wie een Pgb verstrekt is (Pgb-houder)  |
| <b>CAK</b>                | Centraal administratiekantoor  |
| <b>CIZ</b>                | Centrum indicatiestelling zorg   |
| <b>DZS</b>                | Dienst Zorg en Samenleven  |
| <b>HBH</b>                | Hulp bij huishouden, ander woord voor huishoudelijke hulp.   |
| <b>M&amp;O</b>            | Misbruik en oneigenlijk gebruik  |
| <b>Overgangsccliënten</b> | Personen die voor 2007 onder de AWBZ al recht hadden op huishoudelijke hulp.   |
| <b>Pgb</b>                | Persoonsgebonden budget, een bepaalde hoeveelheid geld om naar eigen voorkeur te besteden aan een vooraf bepaald doel of activiteit.   |
| <b>Pgb-waarde HBH</b>     | Het bedrag dat de gemeente aan de Pgb-houder uitkeert, zodat deze zijn hulp bij het huishouden zelf kan inkopen.   |
| <b>Wmo</b>                | Wet Maatschappelijke Ondersteuning   |
| <b>Wcpv</b>               | Wet collectieve preventie gezondheidszorg  |
| <b>Wvg</b>                | De Wet voorzieningen gehandicapten regelt de verstrekking door gemeenten van rolstoelen, woon- en vervoersvoorzieningen aan personen met een beperking. Deze wet is per 1 januari 2007 opgegaan in de Wmo.   |
| <b>Zin</b>                | Zorg in natura, wanneer de gemeente huishoudelijke hulp levert via een zorgleverancier.  |
| <b>Zorgkantoor</b>        | Verantwoordelijk voor de zorg inkoop in de AWBZ. Er zijn 32 zorgkantoren die de administratieve taken voor de AWBZ verzorgen. Ieder zorgkantoor behoort tot een zorgverzekeraar. Deze zorgverzekeraars zijn door de overheid benoemd om het AWBZ-geld te verdelen over de zorgaanbieders.  |
| <b>Zorgleverancier</b>    | Thuiszorginstelling, een organisatie die huishoudelijke hulpen levert.   |



## Bijlage 4 - Eerste bijlage bij de bestuurlijke reactie van het college

### Bijlage 1 - Wettelijke context, invoeringsstrategie Wmo en keuzes ten aanzien van hhh

#### Invoering Wmo

Op 1 januari 2007 is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) ingevoerd. Deze wet geeft aan gemeenten de opdracht om voorzieningen te bieden aan burgers met beperkingen, zodat zij zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en kunnen meedoen aan de samenleving. De voormalige welzijnswet en de wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) zijn in deze nieuwe wet opgegaan; daarnaast is een aantal zaken uit de AWBZ (waaronder hulp bij het huishouden, mantelzorgondersteuning en openbare geestelijke gezondheidszorg) onder de Wmo gebracht.

Onder de Wmo valt dus een veelheid van voorzieningen gericht op talrijke doelgroepen. Enerzijds zijn er de individuele voorzieningen waarop burgers met beperkingen na indicatie 'recht' kunnen doen gelden, zoals rolstoelen, scootmobielen, woningaanpassingen en hulp bij het huishouden. Vanwege het aanspraakkarakter van deze voorzieningen wordt in dit verband ook wel de term 'open eind regeling' gebruikt. Maar de Wmo kent daarnaast ook talrijke andere voorzieningen en projecten, variërend van opvangvoorzieningen voor daklozen, verslaafden en slachtoffers van huiselijk geweld, ondersteuningsactiviteiten voor mantelzorgers en vrijwilligerswerk, preventieve jeugdzorg, tot het bieden van individueel gerichte welzijnsdiensten (maaltijden, boodschappenservice) en collectieve welzijnsvoorzieningen (buurthuizen, cursussen, etc.). In 2008 ging in Amsterdam in de Wmo zo'n 300 miljoen euro om. Daarvan is ca. 105 miljoen bestemd voor individuele Wmo-voorzieningen. Van die 105 miljoen gaat 53 miljoen naar hhh en daarvan gaat weer 8 miljoen naar Pgb's. Het budget voor stedelijke opvangvoorzieningen bedraagt 66 miljoen. Een bedrag van ca. 128 miljoen wordt door stadsdelen uitgegeven aan individueel gerichte en collectieve welzijnsvoorzieningen. Het Wmo-budget is onderdeel van het gemeentefonds, en in principe vrij besteedbaar. Het is géén geormerkt budget. Gemeenten zijn vrij in de wijze waarop zij het eigen beleid vormgeven en in de wijze waarop ze de middelen verdelen over de verschillende typen voorzieningen.<sup>180</sup> Dat betekent dat gemeenten onderling kunnen verschillen én dat ze voor de uit de AWBZ overgenomen taken andere invullingen, passend bij de lokale situatie, kunnen kiezen. Het resultaat staat centraal; de Wmo schrijft geen specifieke activiteiten en voorzieningen voor, maar geeft aan gemeenten de opdracht om burgers met beperkingen zodanig te compenseren dat zij zelfstandig kunnen wonen en meedoen aan de samenleving.<sup>181</sup>

---

180 Wel is in de wet vastgelegd dat gemeenten de aanspraken op individuele Wmo-voorzieningen en de voorwaarden daarvoor moeten vastleggen in een Wmo-verordening. Daarnaast moet elke gemeente een Wmo-nota vaststellen waarin voor een periode van 4 jaar de beoogde resultaten op alle domeinen (prestatievelden van de Wmo) en de daartoe in te zetten middelen worden benoemd.

181 De verantwoordelijkheid van de gemeente wordt dus meer omschreven in termen van het te realiseren resultaat dan in termen van de te verstrekken voorziening. Dat geeft de gemeente meer mogelijkheden om maatwerk te leveren en past ook beter

### **Bestuurlijke keuzes invoeringsstrategie Wmo**

Over de voorbereiding en invoering van de Wmo heeft in Amsterdam op verschillende momenten besluitvorming plaatsgevonden.

In november 2004 is de startnotitie voor de voorbereiding van de Wmo in Amsterdam vastgesteld. B&W stemde daarbij in met de volgende bestuurlijke en beleidsmatige uitgangspunten voor de voorbereiding van de Wmo:

- a. De burger staat centraal en moet weten waarop hij kan rekenen.
- b. Optimalisering van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen centrale stad en stadsdelen.
- c. De toegankelijkheid van de voorzieningen moet goed geregeld zijn.
- d. Efficiënte en doelmatige inzet van middelen.
- e. Zo min mogelijk bureaucratie.
- f. Beperking van financiële risico's.

Op basis van de genoemde notitie is vervolgens een scenario voor de invoering van de Wmo, 'realistisch & ambitieus', voorbereid. B&W hebben in mei 2005 ingestemd met dit scenario, dat tegelijkertijd focust op het gereed zijn voor de overname van de nieuwe taken uit de AWBZ, de intensivering van de loketontwikkeling van de stadsdelen én op de voorbereiding van een herijking van het totale beleid en alle activiteiten die onder de Wmo gaan vallen.

In het programmakoord Mensen Maken Amsterdam (2006-2010) wordt over de Wmo het volgende gesteld: "De komende jaren staat de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) hoog op de agenda. De centrale opgave is om de zorg toegankelijk, kwalitatief goed en betaalbaar te houden voor alle Amsterdammers. Ons College streeft er naar om de compensatieplicht zo in te vullen dat tenminste dezelfde zorg en dezelfde kwaliteit kan worden geboden als in het oude stelsel."

#### Keuzes ten aanzien van hulp bij het huishouden

Gelet op het belang van de continuering van de dienstverlening is voor de overname van de hulp bij het huishouden een scenario gekozen waarbij eerst de werkwijze en procedures uit de AWBZ zoveel mogelijk zijn overgenomen om daarna verbetering en herijking op te pakken. Het was belangrijk eerst de uitvoering en de financiële risico's goed in de vingers te krijgen om daarna te kijken of aanpassingen van product en werkwijze wenselijk en mogelijk zijn.

---

bij de besturingsfilosofie van de Wmo, die gemeenten de ruimte biedt om een afweging te maken uit een groot aantal mogelijke maatregelen (inclusief, preventief, 'civil society' collectief, individueel) om aan de zorgvraag tegemoet te komen.

Deze overwegingen leidden ertoe dat in 2007<sup>182</sup>:

- a. de productdefinitie voor huishoudelijke zorg werd overgenomen uit de AWBZ
- b. de indicatiestelling door het CIZ gecontinueerd werd op basis van bestaande protocollen
- c. het 'Amsterdamse model', waarbij aanbieders gemandateerd konden worden om de zogenoemde pre-indicatie te doen, gehandhaafd bleef
- d. het protocol 'gebruikelijke zorg' waarin rekening wordt gehouden met de zorg die huisgenoten elkaar normaliter bieden, uitgangspunt bleef voor de beoordeling of iemand hulp bij het huishouden krijgt toegewezen.
- e. het geïndiceerde volume aangegeven bleef in termen van klassen (bandbreedte aantal uren)
- f. voor huishoudelijke zorg een inkomensafhankelijke eigen bijdrage zou blijven gelden
- g. de eigen bijdrage op basis van gerealiseerde uren en minuten zou worden berekend door het CAK
- h. de hoogte van het Pgb gehandhaafd bleef op 75% van het AWBZ-tarief 2006 (plus een indexering)
- i. waar mogelijk en nodig kleine verbeteringen werden doorgevoerd als het gaat om kwaliteit, doelmatigheid en de vermindering van administratieve lasten (denk aan wachttijden, onnodige herindicaties, bejegening)

Een onderwerp waarop al meteen een verandering wordt doorgevoerd is het Pgb. In 2007 zouden Pgb-houders met een budget tot 5000 euro per jaar geen gedetailleerde verantwoording meer hoeven af te leggen, maar kon worden volstaan met steekproefsgewijze controles (het Pgb in de AWBZ kende een forfaitair bedrag van €1.250 waarover de cliënt geen verantwoording schuldig was).

---

<sup>182</sup> De punten a tot en met d vinden hun neerslag in de verordening; e tot en met g in de nadere regels en f in de contractafspraken met CIZ en zorgaanbieders.





## **Bijlage 5 - Tweede bijlage bij de bestuurlijke reactie van het college**

### **Bijlage 2 - Toelichting op de wetswijziging Wmo ingaande 1-1-2010**

Op 1 januari 2010 zal de 'wetswijziging alfahulp' ingaan. Deze wetswijziging heeft de volgende achtergrond. Met de introductie van de Wmo hebben nogal wat gemeenten:

1. vooral op prijs aanbesteed waardoor de kwaliteit van de geleverde zorg onder druk kwam te staan.
2. cliënten die – al dan niet terecht – een indicatie voor hhh2 hadden, per ommegaande overgezet naar hhh1, waarmee deze cliënten zelf de regie over hun huishouden dienden te voeren en een alfahulp als zorgverlener kregen toegewezen. Dit laatste betekende voor de cliënt een extra belasting omdat de cliënt min of meer als werkgever voor een alfahulp met de bijbehorende administratieve taken dient op te treden.

Daarbij hebben medewerkers in de thuiszorg soms fors ingeleverd op hun rechtspositie. Onder meer ingegeven door de krappe tarieven en de strengere indicatieregels kwam het voor dat aanbieders vast personeel ontsloegen en ze vervolgens een alfahulp contract aanboden met als consequentie, geen pensioenopbouw, geen/amper doorbetaling bij ziekte, etc.

Deze 'schaarbeweging' heeft tot veel protesten in den lande geleid. In Amsterdam heeft dit fenomeen zich niet voorgedaan omdat de gemeente ervoor heeft gekozen niemand per ommegaande te herindiceren en daarnaast vooral op kwaliteit aan te besteden. De gemeente heeft kwaliteitseisen gesteld aan de leveranciers maar geen eisen ten aanzien van de organisatorische/arbeidsrechtelijke randvoorwaarden. Dat betekent dat onder de huidige werkafspraken ook de inzet van alfahulpen mogelijk is wanneer een cliënt echt de regie en bijbehorende administratieve taken kan voeren. Inzet van alfahulpen gebeurt nooit tegen de wil van cliënt.

De Tweede Kamer heeft ingestemd met een voorstel tot wetswijziging van staatssecretaris Bussemaker. Met de wetswijziging wordt onder meer beoogd een striktere scheiding tussen huishoudelijke hulp in natura en alfahulpen aan te brengen. Een thuiszorgaanbieder mag straks niet meer de voorziening in natura leveren via het inzetten van een alfahulp of een zelfstandige (behalve als onderaannemer).

Nieuwe én bestaande cliënten van huishoudelijk hulp moet de keuze geboden worden tussen:

- Een voorziening in natura.
- Een vergelijkbaar en toereikend persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor een alfahulp.

Gemeenten worden verplicht burgers begrijpelijk te informeren over de consequenties van beide opties. De gemeentelijke informatieplicht betreft behalve de juridische gevolgen ook zaken als: hoogte van bedragen, wachtlijsten en -tijden, eigen bijdragen, serviceverlening en bemiddeling.

Als een cliënt toch voor een alfahulp kiest voor de levering van hbh1 dan wordt daarvoor een vergoeding uitgekeerd aan de cliënt; de alfahulp wordt als het ware in het PGB ondergebracht.

### **Consequenties voor de gemeente Amsterdam**

De consequenties van deze wetswijziging zijn voor de gemeente Amsterdam de volgende:

1. de bestuurlijke producten (Wmo-verordening, Nadere Regels en Beleidsregels) moeten worden aangepast op de wetswijziging
2. de Pgb regeling moet worden herijkt
3. informeren van de naar schatting 5.000 bestaande cliënten voor hbh1 in de gemeente Amsterdam
4. de werkinstructies voor de hbh-keten moeten worden aangepast om de cliënt een extra keuze en bijbehorende opvolging voor te leggen.
5. de hbh-keten zal op een toename van het aantal Pgb-betalingen moeten worden ingericht
6. daar er sprake is van een belangrijke wijziging van het oorspronkelijke bestek en de bandbreedte van het tarief voor hbh1 - dat op de inzet van alfahulpen was gebaseerd – dient de hbh opnieuw te worden aanbesteed
7. een medewerker in dienstverband inzetten voor het leveren van hbh1 betekent een hoger uurtarief voor de gemeente. Naar huidig inzicht zou dit een toename van € 2 tot 3 miljoen op de begroting kunnen betekenen.  
Nog onbekend is in hoeverre de zorgleveranciers erin zullen slagen voldoende gekwalificeerde medewerkers voor het leveren van hbh1 in natura in dienst te nemen, daar het voor alfahulpen niet altijd fiscaal gunstig is om in vaste dienst te treden.

### **Uitgangspunten voor de gemeente Amsterdam bij de invoering van deze wetswijziging**

1. Informatievoorziening aan de burgers staat voorop en moet dus tijdig op orde zijn
2. De invoering van de nieuwe werkwijze zowel op gebied van Pgb's (aangevuld met de alfahulpen) als de zorg in natura moet zo min mogelijk ongemak voor de burger opleveren.

### **Uit te voeren acties**

Zomer 2009 is binnen DZS een projectteam gestart met de volgende acties:

1. Aanpassen van de bestuurlijke producten (verordening, beleidsregels, nadere regels) aan de wetswijziging
2. Aanpassen Pgb-regeling
3. Informeren van bestaande cliënten over de wetswijziging
4. Gelijktijdig de hbh-keten (inclusief PGB werkwijze) voorbereiden op de nieuwe werkwijze per 1 januari 2010. Aandachtspunt hierbij is dat er nu één PGB tarief is voor elke vorm van hbh. Het zou kunnen dat dit per 1 januari 2010 anders moet worden, om te voorkomen dat een hoog tarief wordt betaald voor relatief goedkopere zorg in de vorm van alfahulp.
5. Beginnen met de voorbereidingen voor heraanbesteding van hbh.



## Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)